



Bryssel 3.3.2021
COM(2021) 105 final

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE

Vuosi covid-19-pandemian alkamisesta – finanssipoliittiset toimet

Vuosi covid-19-pandemian alkamisesta – finanssipoliittiset toimet

1. Johdanto

Covid-19-pandemian puhkeaminen on aiheuttanut ennennäkemättömän maailmanlaajuisen kansanterveyskriisin, joka on johtanut talouden toimeliaisuuden jyrkkään supistumiseen. Jäsenvaltiot ovat joutuneet sekä torjumaan kansanterveysuhkaa että tukemaan taloutta. Jäsenvaltioiden ja EU:n tasolla toteutetut päättäväiset toimenpiteet ovat lieventäneet kriisin vaikutuksia Euroopan talouteen ja yhteiskuntaan. Talouden taantuma ja hätätilanteen finanssipoliittiset tukitoimet ovat johtaneet julkistalouden alijäämän ja julkisen velan jyrkkään kasvuun.

Tässä tiedonannossa esitetään komission näkemyksiä siitä, miten finanssipolitiikkaa olisi koordinoitava EU:n tasolla. Siinä kehitetään edelleen yhteistä toimintamallia pandemian torjumiseksi, talouden ylläpitämiseksi, kestävän elpymisen tukemiseksi ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin kestävyiden säilyttämiseksi. Jäsenvaltiot toteuttavat parhaillaan vuoden 2021 talousarvioitaan ja laativat ripeitä, väliaikaisia ja kohdennettuja politiikkatoimia, jotka on mukautettu niiden omiin olosuhteisiin. Huhtikuussa jäsenvaltiot toimittavat vakaus- ja lähentymisohjelmansa, joissa ne esittävät keskipitkän aikavälin finanssipolitiikkansa. Elpymis- ja palautumistukivälineestä annetun asetuksen voimaantulon jälkeen jäsenvaltiot toimittavat lähikuukausina elpymis- ja palautumissuunnitelmansa, joiden toteuttamiseen kuuluu monissa tapauksissa EU:n rahoittama mittava finanssipoliittinen elvytys. Sen vuoksi tässä tiedonannossa jäsenvaltioille esitetään yleisiä linjauksia, jotka koskevat finanssipolitiikan harjoittamista lähitulevaisuudessa.

Nykytilanne on edelleen hyvin epävarma, mutta pandemiasta toipuessaan taloutemme kohtaavat eräitä ilmeisiä haasteita. Jotta näihin haasteisiin pystytään vastaamaan, tarvitaan koordinoituja ja johdonmukaisia politiikkatoimia sekä uskottavia keskipitkän aikavälin finanssipoliittisia strategioita, joilla tuetaan elpymistä mutta samalla varmistetaan julkisen talouden kestävyys.

Covid-19-pandemian johdosta toteutettu vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen aktivointi on antanut jäsenvaltioille mahdollisuuden poiketa tavallisesti sovellettavista julkistalouteen kohdistuvista vaatimuksista. Lausekkeella ei keskeytetä vakaus- ja kasvusopimuksen menettelyjä, joten Euroopan komissio jatkaa julkisen talouden vuotuisen valvontasyklin toteuttamista. Tässä tiedonannossa esitetään linjauksia, joilla pyritään helpottamaan finanssipolitiikan koordinoitua ja jäsenvaltioiden vakaus- ja lähentymisohjelmien valmistelua. Lisäksi käsitellään finanssipoliittisten toimenpiteiden asianmukaista suunnittelua ja laatua, tarkastellaan niiden vaikuttavuutta, niiden asteittaista muuntamista hätätoimenpiteistä kohdennetummiksi toimenpiteiksi ja niiden vaiheittaista lopettamista. Tässä tiedonannossa esitetään myös komission näkemyksiä siitä, olisiko yleisen poikkeuslausekkeen soveltaminen keskeytettävä vai olisiko sitä jatkettava. Lisäksi esitetään yleisiä näkökohtia keskipitkän aikavälin yleisestä finanssipolitiikasta, kuten elpymis- ja palautumistukivälineen vaikutuksista finanssipolitiikkaan.

Näistä pohdinnoista saadaan aineksia Ecofin-neuvoston ja euroryhmän keskusteluihin, ja esiin tuotuja näkökohtia käsitellään yksityiskohtaisemmin finanssipoliittisessa ohjeistuksessa, jota ehdotetaan osana komission esittämää kevään EU-ohjausjaksopakettia toukokuun 2021 lopulla.

2. Talouden tilanne ja näkymät

Covid-19-pandemia iski EU:hun ja maailmantalouteen vuosi sitten ja pitää Eurooppaa edelleen tiukasti otteessaan. Tartuntojen määrän äkillinen uusi kasvu syksyllä 2020 ja helpommin tarttuvien virusmuunnosten ilmaantuminen ovat pahentaneet epidemiologista tilannetta ja pakottaneet jäsenvaltiot ottamaan uudelleen käyttöön tai tiukentamaan talouden toimeliaisuuteen vaikuttavia rajoittamistoimenpiteitä.

Viime kuukausina on kuitenkin alkanut näkyä valoa tunnelin päässä. Rokotteiden kehittämisessä viime syksynä aikaansaatu läpimurto ja laajamittaisen rokottamisen käynnistyminen kaikissa jäsenvaltioissa ovat kirkastaneet lähitulevaisuutta pidemmälle ulottuvia näkymiä ja herättäneet toivoa paluusta uudenlaiseen normaalitilaan. Lisäksi on päästy yhteisymmärrykseen monivuotisesta rahoituskehyksestä ja Next Generation EU -välineestä. Elpymis- ja palautumistukiväline on tullut voimaan, mikä auttaa jäsenvaltioita elvyttämään kestävästi.

Euroopan talouden lähtökohtien arvioidaan olleen vuoden 2020 lopussa ja tämän vuoden alussa heikot, mutta komission talven 2021 talousennusteen mukaan kasvu käynnistyy tänä keväänä ja vauhdittuu kesällä. Talouden toimeliaisuus supistui vuoden 2020 viimeisellä neljänneksellä, ja kyselytutkimusten indikaattorit viittaavat siihen, että talouden toimeliaisuus on vuoden alussa heikkoa. Haavoittuvassa asemassa olevien väestöryhmien rokottamisen edistymisen oletetaan kuitenkin helpottavan talouden toimeliaisuuden käynnistymistä. Maailmantalouden parantuneiden näkymien ansiosta elpymisen odotetaan saavan tukea ulkomaankysynnästä. Kaiken kaikkiaan kasvun ennustetaan elpyvän EU:ssa ja euroalueella noin 3¾ prosenttiin vuonna 2021, kun vuoden 2020 aikana se supistui noin 6½ prosenttia. Elpymisen edetessä vuoden 2022 vuotuisen kasvuvauhdin odotetaan asettuvan noin 4 prosenttiin EU:ssa ja 3¾ prosenttiin euroalueella. Reaalisen BKT:n odotetaan nyt saavuttavan sekä EU:ssa että euroalueella kriisiä edeltäneen tason keskimäärin vuoden 2022 toisella neljänneksellä. Tuotannon ei kuitenkaan odoteta vuoden 2022 loppuun mennessä palaavan kriisiä edeltäneen trendin mukaiseksi (Lisäys, kuvio 1).¹

Elpymisvauhdin odotetaan vaihtelevan maakohtaisesti. Odotettu elpymisvauhti vaihtelee, koska maiden välillä on eroja pandemian vakavuudessa, rajoittamistoimenpiteiden tiukkuudessa ja kestossa, matkailun ja vapaa-ajanelinkeinojen suhteellisessa merkittävyyydessä, talouden palautumis- ja selviytymiskyvyssä ja perusedellytyksissä sekä politiikkatoimien laajuudessa ja oikea-aikaisuudessa. Joidenkin jäsenvaltioiden odotetaan

¹ Komission talven 2020 talousennusteessa eli ennen covid-19-epidemian puhkeamista EU:ssa odotettu tuotannon trendikasvu.

palaavan kriisiä edeltäneelle tuotantotasolleen vuoden 2021 loppuun mennessä, mutta kaikkien ei odoteta saavuttavan tätä tasoa edes vuoden 2022 loppuun mennessä.

Näihin ennusteisiin kohdistuu huomattavaa epävarmuutta ja kohonneita riskejä, jotka liittyvät pääasiassa pandemian kehittymiseen ja rokottamisen onnistumiseen (Lisäys, kuvio 2). Toisaalta positiivisena riskinä on, että rokotukset voivat johtaa ennakoitua nopeampaan rajoitusten purkamiseen ja siten varhaisempaan ja voimakkaampaan elpymiseen. Lisäksi elpymisen voimakkuus voi yllättää positiivisesti. Kriisin jälkeinen optimismin aalto saattaa johtaa siihen, että patoutunut kysyntä ja investointihankkeet lähtevät liikkeelle odotettua vilkkaammin, mitä edistävät kotitalouksien ennätys-suuret säästöt, alhaiset rahoituskustannukset ja elvyttävät toimenpiteet. Negatiivisena riskinä on, että pandemia osoittautuu ennakoitua sitkeämmäksi tai vakavammaksi lähitulevaisuudessa. Lisäksi riskinä on muun muassa se, että koronaviruksen uudet ja entistä tarttuvammat muunnokset voivat hidastaa rajoittamistoimenpiteiden poistamista. Tämä viivästyttäisi odotettua elpymistä, jolloin pitkittynyt kriisi saattaisi jättää syvemmät arvet Euroopan talouteen ja yhteiskuntaan konkurssien, pitkäaikaistyöttömyyden kasvun ja eriarvoisuuden lisääntymisen vuoksi. Vaarana on, että finanssipoliittisten tukitoimien lakkauttaminen ennaikaisesti jarruttaisi elpymistä ja pahentaisi kielteisiä vaikutuksia kaikkialla EU:ssa. Lisäksi maiden välisten erojen kasvu voisi pahentua ja häiritä sisämarkkinoiden toimintaa, aiheuttaa tehokkuustappioita ja viime kädessä muuttua itseään vahvistavaksi ilmiöksi.

Next Generation EU -välineen ja sen elpymis- ja palautumistukivälineen kunnianhimoinen ja ripeä toteuttaminen antaisi EU:n taloudelle voimakkaan piristysruiskeen. Elpymis- ja palautumistukivälineestä päästiin poliittiseen yhteisymmärrykseen joulukuussa 2020, minkä jälkeen kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien valmistelu on tehostunut kaikissa jäsenvaltioissa. Suurinta osaa suunnitelmaluonnoksista ei ole vielä sisällytetty komission ennusteeseen. Kun tulevien elpymis- ja palautumissuunnitelmien toimenpiteet toteutetaan, talouden elpyminen voi vuosina 2021 ja 2022 osoittautua tällä hetkellä ennakoitua voimakkaammaksi. Jäsenvaltioiden laatiessa elpymis- ja palautumissuunnitelmiaan niiden olisi samalla vauhditettava vuosien 2021–2027 koheesiopolitiikan rahastojen käyttöä koskevaa ohjelmasuunnittelua, jotta kaikilla välineillä tuetaan kestävää, vihreää ja digitaalista elpymistä yhdenmukaisella tavalla.

Terveys- ja taloustilanteen heikkeneminen vuoden 2020 viimeisellä neljänneksellä ja vuoden 2021 alussa sai jäsenvaltiot laajentamaan hätätoimenpiteitä tai lisäämään finanssipoliittista tukea. Samaan aikaan valtionvelan riskipreemiot pysyivät alhaisina, osittain EU:n ja osittain jäsenvaltioiden määrätietoisten toimien ansiosta. Näitä ovat olleet muun muassa politiikkatoimien tiivis koordinointi ja sekä finanssi- että rahapolitiikan vahvasti elvyttävä viritys. Rahoitusmarkkinoiden käsitykset voisivat muuttua, jos finanssipoliittiset tukitoimet lakkautettaisiin ennaikaisesti EU:ssa ja muissa suurissa talouksissa (Laatikko 1) tai poikettaisiin sitoumuksesta säilyttää julkisen talouden kestävyys keskipitkällä aikavälillä.

Laatikko 1: Finanssipoliitiikka muualla maailmassa

Covid-19-pandemian johdosta maailmanlaajuisesti suoraan budjetista rahoitettujen tukitoimien suuruusluokka oli vuonna 2020 noin 6 biljoonaa euroa (lähes 7½ prosenttia

suhteessa maailman BKT:hen). Suurin osa tuesta annettiin G20-maissa.² Määrä on yli kaksinkertainen verrattuna vuosien 2008–2010 maailmanlaajuisen finanssikriisin seurauksena annettuun tukeen. Finanssipoliittinen tuki on lieventänyt pandemian vaikutuksia kulutukseen ja tuotantoon³ ja johtanut julkisen talouden alijäämien ja velan kasvuun. Julkisen velan arvioidaan olleen vuoden 2020 lopussa maailmanlaajuisesti 98 prosenttia suhteessa maailman BKT:hen⁴, kun se samana vuonna juuri ennen pandemian puhkeamista laadittujen ennusteiden mukaan olisi ollut 84 prosenttia suhteessa BKT:hen. Terveystieteidenhuoltoalan lisämenot olivat 800 miljardia euroa, ja kotitalouksille ja yrityksille suunnattujen suorien finanssipoliittisten tukitoimien suuruus oli lähes 5 biljoonaa euroa.

Suorien finanssipoliittisten elvytystoimien lisäksi hallitukset kohdensivat yrityksille ja kotitalouksille noin 5 biljoonaa euroa (noin 6 % suhteessa maailman BKT:hen) maksuvalmiustukea, kuten pääomasijoituksia, lainoja, omaisuuserien ostoja ja velan siirtämisiä sekä takauksia. Näiden ehdollisten velkojen mahdolliset tulevat vaikutukset julkiseen velkaan ja alijäämään riippuvat siitä, missä määrin yksityinen sektori hyödyntää takauksia ja missä määrin niihin vedotaan tai niitä otetaan käyttöön.

Maakohtaisiin finanssipoliittisiin toimiin ovat vaikuttaneet edullisen rahoituksen saatavuus, hyvinvointivaltion koko ja käytettävissä ollut poliittinen liikkumavara. Maat, joissa on laajemmat turvaverkot, ovat laajentaneet voimassa olleita toimenpiteitä, ja niiden politiikkatoimet ovat perustuneet suhteellisesti suuremmassa määrin automaattisiin vakauttajiin. Sitä vastoin maissa, joissa turvaverkot ovat rajallisemmat, on täytynyt toteuttaa laajempia harkinnanvaraisia finanssipoliittisia toimenpiteitä. Esimerkiksi Yhdysvallat hyväksyi vuonna 2020 finanssipoliittisia toimenpiteitä, joiden vaikutus oli lähes 17 prosenttia suhteessa BKT:hen, ja maksuvalmiustukea 2,4 prosenttia suhteessa BKT:hen. Lisäksi maan kongressi keskustelelee uudesta 1,9 biljoonan Yhdysvaltain dollarin (noin 10 % suhteessa BKT:hen) paketista. Myöhemmin tänä vuonna on tarkoitus antaa toinen lakiesitys, jossa keskitytään toimenpiteisiin, joilla luodaan työpaikkoja, parannetaan infrastruktuuria, torjutaan ilmastonmuutosta ja puututaan rotujen välisen tasa-arvon kysymyksiin.

Japani on toteuttanut kireän rahapolitiikan tilanteessa suhteellisen mittavia finanssipoliittisia elvytystoimia, joiden mittaluokka on suorien finanssipoliittisten tukitoimien osalta noin 15½ prosenttia suhteessa BKT:hen ja maksuvalmiustuen osalta yli 28 prosenttia suhteessa BKT:hen. Kiina on antanut finanssipoliittista tukea noin 4½ prosenttia suhteessa BKT:hen ja maksuvalmiustukea yli 1 prosentin suhteessa BKT:hen. Yhdistyneessä kuningaskunnassa sekä finanssipoliittiset toimenpiteet että maksuvalmiustoimenpiteet ovat molemmat olleet yli 16 prosenttia suhteessa BKT:hen. Terveystieteidenhuoltoalalle kohdennettujen toimenpiteiden osuus on heijastanut epidemiologista tilannetta ja terveystieteidenhuoltoalan vallitsevia olosuhteita. Terveystieteidenhuoltoon käytetyt julkiset kokonaismenot vaihtelevat Kiinan 0,1 prosentista Yhdistyneen kuningaskunnan yli 5 prosenttiin suhteessa BKT:hen.

Kehittyneet taloudet ovat saaneet lainaa yleensä muita maita edullisemmin, joten ne ovat

² IMF:n *Fiscal Monitor* -tietokanta covid-19-pandemian johdosta toteutetuista maakohtaisista finanssipoliittisista toimenpiteistä (tammikuu 2021). <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

³ Kansainvälinen valuuttarahasto – IMF (2021), *World Economic Outlook*, tammikuu 2021.

⁴ Kansainvälinen valuuttarahasto – IMF (2021), *Fiscal Monitor*, tammikuu 2021.

kyenneet rahoittamaan suurempia tukipaketteja. Kehittyneissä talouksissa finanssipoliittisiin toimenpiteisiin käytettiin keskimäärin noin 24 prosenttia suhteessa BKT:hen eli huomattavasti enemmän kuin kehittyvien talouksien 6 prosenttia ja alhaisen tulotason maiden alle 2 prosenttia.⁵ EU:n kumppanimaiden politiikkatoimien helpottamiseksi on olennaisen tärkeää, että kansainvälinen yhteisö tukee niitä avustusten, edullisin ehdoin myönnettävän rahoituksen ja velkahelpotusten välityksellä.

3. Jäsenvaltioiden finanssipoliittiset toimet: tavoitteena pandemian torjunta, talouden ylläpitäminen ja kestävä elpymisen tukeminen

Jäsenvaltiot ovat toteuttaneet ennennäkemättömän ripeästi voimakkaita finanssipoliittisia toimia, ja finanssipoliittisten ja maksuvalmiustoimenpiteiden arvioidaan vuonna 2020 lieventäneen BKT:n supistumista noin 4,5 prosenttiyksikköä⁶. Toimien toteuttamista helpotti vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen aktivointi varhaisessa vaiheessa maaliskuussa 2020 ja EU:n valtiontukisäännöissä mahdollistetun joustavuuden hyödyntäminen täydessä laajuudessa, erityisesti tilapäisten valtiontukipuitteiden avulla. Nekin hyväksyttiin maaliskuussa 2020. Finanssipoliittisten tukitoimien (automaattisten vakauttajien ja päätösperäisten toimenpiteiden) suuruusluokan arvioidaan olleen vuonna 2020 EU:ssa yhteensä noin 8 prosenttia suhteessa BKT:hen, mikä on huomattavasti enemmän kuin vuosina 2008–2009 annettu finanssipoliittinen tuki. Jäsenvaltiot toteuttivat vuonna 2020 jo ennestään mittavien automaattisten vakauttajien (vaikutus arviolta noin 4 % suhteessa BKT:hen) lisäksi kriisiin liittyviä harkinnanvaraisia finanssipoliittisia toimenpiteitä, joiden suuruus oli lähes 4 prosenttia suhteessa BKT:hen (Lisäys, taulukko 1). Suurin osa harkinnanvaraisista toimenpiteistä koostui lisämenoista (3,3 % suhteessa BKT:hen). Näihin sisältyi terveydenhuollon hätämenoja (0,6 % suhteessa BKT:hen), joita aiheutui esimerkiksi terveydenhuoltojärjestelmien kapasiteetin lisäämisestä, suojaruusteista tai testaus- ja jäljitysjärjestelmien käyttöönotosta. Muilla aloilla toteutetut menopuolen toimenpiteet (2,7 % suhteessa BKT:hen) koostuivat tietyillä aloilla tulonmenetyksistä maksetuista korvauksista sekä työajan lyhentämisyjärjestelyistä ja muista eristä. Verohelpotusten osuus oli 0,4 prosenttia suhteessa BKT:hen. Jäsenvaltiot antoivat myös mittavaa maksuvalmiustukea (noin 19 % suhteessa BKT:hen), pääasiassa julkisten takausten muodossa. Käytettävissä olevista takauksista on tähän mennessä käytetty noin neljännes. Monissa tapauksissa nämä takausohjelmat ovat edellyttäneet komissiolta valtiontuen arviointia ja hyväksyntää, joka onkin myönnetty ripeästi EU:n valtiontukisääntöjen mukaisesti.

Neuvosto suositti jäsenvaltioille 20. heinäkuuta 2020, että ne toteuttaisivat kaikki tarvittavat toimenpiteet pandemian torjumiseksi, talouden ylläpitämiseksi ja elpymisen tukemiseksi. Se suositti tulevaa silmällä pitäen myös, että jäsenvaltiot harjoittaisivat taloustilanteen salliessa finanssipolitiikkaa, jonka tavoitteena on saavuttaa maltillisella tasolla

⁵ <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

⁶ Ks. Komission päivitetty arviot, jotka perustuvat asiakirjassa Pfeiffer, P., Roeger W. ja in 't Veld, J. (2020), *The COVID-19 pandemic in the EU: Macroeconomic transmission and economic policy response*, ECFIN Discussion Paper 127 (heinäkuu 2020) esitettyyn simulaatioanalyysiin.

oleva julkisen talouden rahoitusasema keskipitkällä aikavälillä ja varmistaa velkakestävyys, samalla kun lisätään investointeja.

Jäsenvaltioiden toteuttamat toimenpiteet ovat osoittautumassa tehokkaiksi työpaikkojen turvaamisessa. Kansallisilla työajan lyhentämistä tukevilla aloitteilla turvattiin noin 20 prosenttia EU:n työpaikoista. Jäsenvaltiot hyödyntävät laajasti rahoitustukea, jota myönnetään eurooppalaisen hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäisestä tukivälineestä (SURE) edullisina lainoina rahoittamaan työajan lyhentämisjärjestelyjä ja vastaavia toimenpiteitä työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien suojelemiseksi⁷. Toimenpiteisiin on sisällytetty monenlaisia ohjelmia, joilla muun muassa joustavoitetaan nykyisiä järjestelmiä, jotta voidaan tukea siirtymistä työpaikasta toiseen, edistetään osaamisen kehittämistä ja tarjotaan ylimääräistä ammatillista koulutusta vaihtoehtona työajan lyhentämiselle. Nämä valtion tukemat järjestelmät keventävät yritysten työvoimakustannuksia ja tarjoavat työntekijöille tavanomaisia työttömyysetuuksia suurempia korvaavia tuloja. Niiden avulla pystytään myös turvaamaan työpaikkoja ja lieventämään työpaikkojen määrän, kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen ja kotimaisen kysynnän supistumista entisestään. Nämä järjestelmät ovat osoittautumassa erittäin vaikuttaviksi: EU:n työttömyysaste nousi vuonna 2020 vain vähän, vaikka talouden toimeliaisuus supistui huomattavasti. Nousu oli paljon vähäisempää kuin työttömyyden ja BKT:n kasvun välisen suhteen perusteella olisi ollut vanhastaan odotettavissa (Lisäys, kuvio 3). Lisäksi EU:n työttömyysaste vaihteli huomattavasti vähemmän kuin Yhdysvalloissa (Lisäys, kuvio 4). Työllisyyden tukijärjestelmät ovat vaikuttavimpia maissa, joissa on vakiintuneet kansalliset järjestelmät. Maissa, jotka ottivat tällaisia järjestelmiä käyttöön pandemian aikana, on saattanut olla havaittavissa jonkin verran vähäisempiä työttömyyttä lieventäviä vaikutuksia.

Maksuvalmiustuki on ollut elintärkeää ja estänyt likviditeettivajeiden muuttumisen vakavaraisuusongelmiksi. Yrityssektori on kärsinyt kriisistä, ja monet taloudellisesti terveet yritykset, joilla on kannattava liiketoimintamalli, ovat joutuneet rahoitusvaikeuksiin. Vaikutukset ovat vaihdelleet toimialoittain ja luoneet erityistä painetta palvelualan yrityksille, jotka ovat muita suuremmin riippuvaisia lähikontakteista. Yrityksille kohdennettuja tukitoimenpiteitä ovat olleet pääomasijoitukset, luottolimiittien avaaminen, julkisten lainatakausten myöntäminen, korkomaksujen lykkääminen, tiettyjen verojen ja sosiaaliturvamaksujen lykkääminen tai peruuttaminen ja maksukyvyttömyyteen liittyvät toimenpiteet⁸. Komissio arvioi, että ilman valtion tukitoimia (pois lukien työajan lyhentämisjärjestelyt) tai uutta lainanottoa neljäsosa EU:n yrityksistä olisi vuoden 2020 loppuun mennessä hyödyntänyt pääomapuskurinsa kokonaan ja alkanut kärsiä maksuvalmiusvaikeuksista. Valtion lainatakaukset ja lainojen takaisinmaksun lykkäykset ovat

⁷ Neuvoston asetus (EU) 2020/672 eurooppalaisen hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäisen tukivälineen (SURE) perustamisesta covid-19:n leviämisen seurauksena; 100 miljardia euroa taloudellista apua lainoina sitä pyytävälle jäsenvaltioille.

⁸ Tällaisina toimenpiteinä on esimerkiksi poistettu tilapäisesti velallisen velvollisuus ja velkojan mahdollisuus hakea maksukyvyttömyysmenettelyyn asettamista tai keskeytetty vaateiden täytäntöönpano, sopimusten irtisanominen tai oikeudenkäyntimenettelyt. Katsaus jäsenvaltioiden toteuttamiin maksukyvyttömyystoimenpiteisiin on saatavilla osoitteessa https://e-justice.europa.eu/content_impact_of_covid19_on_the_justice_field-37147-fi.do?init=true

toistaiseksi ehkäissee lainojen takaisinmaksun laiminlyöntien lisääntymistä. Konkurssin tehneiden yritysten määrä oli vuonna 2020 edellisvuotta pienempi, mikä johtui hallinnollisista viivästyksistä, lainojen takaisinmaksun lykkäyksistä ja konkurssisäännösten tilapäisestä höllentämisestä.

Harkinnanvaraisen finanssipoliittisen tuen ennustetaan supistuvan asteittain hätätoimenpiteiden lakkauttamisen tai niiden voimassaolon päättymisen vuoksi. Viime aikoina monet jäsenvaltiot ovat harkinneet uudelleen hätätoimenpiteiden lakkauttamista pandemia kehittyminen ja edelleen jatkuvan lähikontaktien rajoittamisen vuoksi, mikä vahvistaa tarpeen pitää kansalliset finanssipoliittiset toimet ketterinä. Kaiken kaikkiaan covid-19-pandemiaan liittyvien toimenpiteiden vaikutuksen odotetaan tällä hetkellä olevan vuonna 2021 noin 2,6 prosenttia suhteessa BKT:hen ja vuonna 2022 noin 0,6 prosenttia suhteessa BKT:hen. Lisäksi automaattiset vakauttajat tukevat taloutta edelleen.

Jäsenvaltioiden vuoden 2021 alustavat talousarviosuunnitelmat olivat kaiken kaikkiaan finanssipoliittisen suosituksen mukaisia. Komissio arvioi syksyllä 2020 euroalueen jäsenvaltioiden alustavat talousarviosuunnitelmat vuodeksi 2021 finanssipoliittisten toimenpiteiden laadullisen arvioinnin ja myös niiden kohdennetun ja väliaikaisen luonteen pohjalta. Useimmilla talousarviosuunnitelmien toimenpiteillä tuetaan talouden toimeliaisuutta huomattavan epävarmassa tilanteessa. Esitetyt toimenpiteet olivat useimmissa jäsenvaltioissa enimmäkseen väliaikaisia. Eräiden jäsenvaltioiden alustavissa talousarviosuunnitelmissa oli kuitenkin joitakin toimenpiteitä, jotka eivät näyttäneet olevan väliaikaisia tai joihin ei näyttänyt liittyvän tasapainottavia toimenpiteitä. Vuoden 2021 alustavien talousarviosuunnitelmien arvioinnin jälkeen jäsenvaltiot ovat toteuttaneet toimenpiteitä, jotka ovat lähes kaikki menopuolella ja joiden suora lisävaikutus talousarvioon vuonna 2021 on 1,0 prosenttia suhteessa EU:n BKT:hen. Sekä terveydenhuollon lisämenojen että työajan lyhentämisjärjestelyihin liittyvien menojen suuruudeksi arvioidaan 0,2 prosenttia suhteessa BKT:hen. Lisämenoihin on sisällytetty myös erilaisia tukijärjestelmiä kriisistä kärsiville yrityksille, kuten tukia aloille, joihin kriisi vaikuttaa erityisen voimakkaasti.

4. EU:n vastatoimet: yleisen poikkeuslausekkeen ja Next Generation EU -välineen hyödyntäminen parhaalla mahdollisella tavalla

EU aktivoi maaliskuussa 2020 vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen, joka mahdollistaa väliaikaisen poikkeamisen finanssipoliittisten sääntöjen tavanomaisesta toiminnasta tilanteessa, jossa EU:n talous on vakavassa taantumassa. Komissio ehdotti yleisen poikkeuslausekkeen aktivoimista, jotta EU voisi edelleen reagoida nopeasti kehittyvään kriisiin ripeästi, voimallisesti ja koordinoitusti. EU:n finanssipoliittisiin sääntöihin sisältyy erityisiä säännöksiä joiden nojalla kaikissa jäsenvaltioissa voidaan koordinoitusti ja hallitusti poiketa tilapäisesti kyseisten sääntöjen tavanomaisista vaatimuksista, kun on kyseessä yleinen kriisitilanne. Asetuksen (EY) N:o 1466/97 5 artiklan 1 kohdassa ja 9 artiklan 1 kohdassa todetaan ennaltaehkäisevän osion osalta nimenomaisesti, että ”[j]äsenvaltioiden voidaan sallia tilapäisesti poiketa [...] julkistalouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeuttamisuralta [...] euroalueen tai koko unionin talouden vakavassa taantumassa edellyttäen, että tämä ei vaaranna julkistalouden keskipitkän aikavälin kestävyyttä”. Komissio totesi, että yleinen poikkeuslauseke ei keskeytä vakaus- ja

kasvusopimuksen mukaisia menettelyjä, mutta sen aktivoiminen antaisi komissiolle ja neuvostolle mahdollisuuden toteuttaa tarvittavat politiikan koordinoititoimenpiteet vakaus- ja kasvusopimuksen puitteissa, vaikka poiketaankin niistä julkista taloutta koskevista vaatimuksista, joita tavallisesti sovellettaisiin.

Komissio hyväksyi toukokuussa 2020 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 3 kohdan nojalla kertomukset kaikista jäsenvaltioista lukuun ottamatta Romaniaa, johon sovellettiin jo ennestään liiallisia alijäämiä koskevaa menettelyä. Kertomuksissa arvioitiin alijäämäkriteerin noudattamista jäsenvaltioissa vuonna 2020 joko niiden omien suunnitelmien tai komission kevään 2020 talousennusteen perusteella. Joidenkin jäsenvaltioiden osalta niissä arvioitiin myös velkakriteerin noudattamista vuonna 2019. Covid-19-kriisin johdosta toteutettujen politiikkatoimien seurauksena jäsenvaltioiden vuodeksi 2020 ennakoidut alijäämät ylittivät yleisesti kynnysarvon, joka on 3 prosenttia suhteessa BKT:hen. Komissio tuli siihen tulokseen, että tässä vaiheessa ei pitäisi tehdä päätöstä jäsenvaltioiden asettamisesta liiallisia alijäämiä koskevaan menettelyyn. Tätä perusteltiin poikkeuksellisella epävarmuudella, joka johtuu covid-19-pandemian makrotaloudellisista ja finanssipoliittisista vaikutuksista, myös suunniteltaessa uskottavaa finanssipolitiikkaa.

Komissio katsoo, että päätös yleisen poikkeuslausekkeen deaktivoinnista tai soveltamisen jatkamisesta olisi tehtävä laatimalla kokonaisarvio talouden tilasta määrällisten kriteerien perusteella. Talousnäkymät ovat edelleen erittäin epävarmat, eikä niiden perusteella voida esittää luotettavaa ennustetta talouden vakavan taantuman päättymisestä EU:ssa eikä euroalueella. Poikkeuslausekkeen deaktivoinnin olisi oltava riippuvainen EU:n ja euroalueen talouden tilasta, sillä talouden palaaminen tavanomaisempiin olosuhteisiin vie aikaa. Harkittavaksi voidaan ottaa useita indikaattoreita, mutta niillä on myös rajoitteensa:

- Yhteisenä piirteenä EU:n finanssipoliittisissa säännöissä ovat arviot todellisen ja potentiaalisen tuotannon välisestä erosta, mutta niihin liittyy nykytilanteessa erityisen paljon epävarmuutta, joka johtuu talouden häiriön vakavuudesta ja ainutlaatuisuudesta.
- Neljännesvuosittaiset ja jopa vuosittaisetkin talouskasvuluvut antavat ainoastaan osittaisen kuvan talouden tilasta, ja voimakas talouskasvu vuosina 2021–2022 hämärtää kuvan elpymisen voimakkuudesta, kun otetaan huomioon BKT:n ennennäkemätön supistuminen vuonna 2020 ja siitä seuranneet vakavat vauriot.
- Työmarkkinaindikaattorit, kuten virallinen työttömyysaste, saattavat antaa taloustilanteesta väärän kuvan, koska työajan lyhentämisjärjestelyjä ja ei-vapaaehtoista osa-aikatyötä käytetään laajasti ja työmarkkinaindikaattorit reagoivat viiveellä talouden kehitykseen.
- Sopivampi indikaattori elpymisen tilan mittaamiseen on talouden toimeliaisuuden taso EU:ssa tai euroalueella verrattuna kriisiä edeltäneeseen tasoon.⁹

⁹ Myös Euroopan finanssipoliittinen komitea on ehdottanut tällaista lähestymistapaa. Ks. Euroopan finanssipoliittinen komitea (2020), *Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021*, heinäkuu 2020.

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020_06_25_efb_assessment_of_euro_area_fiscal_stance_en.pdf

Näin ollen keskeinen määrällinen kriteeri komission laatiessa kokonaisarviotaan yleisen poikkeuslausekkeen deaktivoinnista tai soveltamisen jatkamisesta olisi talouden toimeliaisuuden taso EU:ssa tai euroalueella verrattuna kriisiä edeltäneeseen tasoon (vuoden 2019 lopussa). Komission talven 2021 talousennusteen perusteella EU:n BKT:n ennustetaan saavuttavan vuoden 2019 tason vuoden 2022 puoliväliin mennessä. Näin ollen tämänhetkiset alustavat tiedot viittaavat siihen, että yleisen poikkeuslausekkeen soveltamista olisi jatkettava vuonna 2022 ja se olisi deaktivoitava vuodesta 2023 alkaen. Komissio arvioi yleisen poikkeuslausekkeen deaktivointia tai soveltamisen jatkamista osana talouspolitiikan EU-ohjausjaksoa koskevaa kevätpakettiaan kevään 2021 talousennusteensa perusteella. Yleisen poikkeuslausekkeen deaktivoinnin jälkeen otetaan edelleen huomioon maakohtaiset tilanteet. Ellei talouden toimeliaisuus ole tietyssä jäsenvaltiossa elpynyt kriisiä edeltäneelle tasolle, kaikkia vakaus- ja kasvusopimuksen tarjoamia joustomahdollisuuksia hyödynnetään täydessä laajuudessaan erityisesti finanssipoliittista ohjausta ehdotettaessa.

EU:n ennätysellisillä toimilla on tuettu ja täydennetty kansallisia finanssipoliittisia toimia. SURE-tukivälineen avulla tarjotaan jäsenvaltioille halpoja lainoja työntekijöiden tukemiseksi. Neuvosto hyväksyi vuonna 2020 yhteensä 90 miljardin euron SURE-tuen 18 jäsenvaltiolle, ja vielä yksi jäsenvaltio haki tukea helmikuussa 2021. Euroopan investointipankki on perustanut yrityksille turvaverkon, ja Euroopan vakausmekanismin puitteissa toimivalla pandemiakriisituen välineellä luodaan jäsenvaltioille turvaverkko, jotta voidaan suunnata tukea terveydenhuollon rahoitukseen sekä covid-19-pandemiasta aiheutuviin hoito- ja ennaltaehkäisykustannuksiin. Elpymisen kestävyys, tasapuolisuus, osallistavuus ja oikeudenmukaisuus varmistetaan Next Generation EU -välineellä, elpymis- ja palautumistukiväline mukaan lukien. Lisäksi koheesiopoliitiikan varoja on koronavirusinvestointialoitteen (CRII+)¹⁰ kautta kohdennettu uudelleen sinne, missä niitä tarvitaan eniten. EU on reagoinut tilanteeseen myös hyväksymällä tilapäiset valtiontukipuitteet, jotta jäsenvaltiot voisivat hyödyntää valtiontukisääntöjen mukaista täyttä joustovaraa tukeakseen talouttaan covid-19-pandemian yhteydessä. Puitteita on muutettu myöhemmin, jotta voitaisiin lisätä mahdollisuuksia tarjota julkista tukea pandemian torjunnan kannalta merkityksellisten tuotteiden tutkimukselle, testaukselle ja tuotannolle, suojella työpaikkoja ja ohjata lisätukea taloudelle. Tämän jälkeen puitteita on laajennettu mahdollistamaan pääomapohjan vahvistaminen ja etuoikeudeltaan huonompien velkatoimenpiteiden toteuttaminen, lisäämään tukea pienyrityksille ja luomaan kannustimia yksityisille investoinneille. Äskettäin tilapäisten puitteiden voimassaoloa jatkettiin vuoden 2021 loppuun asti, tiettyjä tuen enimmäismääriä korotettiin ja eräiden takaisin maksettavien välineiden muuntaminen suoriksi avustuksiksi mahdollistettiin. EKP on reagoinut pandemian aiheuttamiin taloudellisiin seurauksiin toteuttamalla monenlaisia rahapoliittisia toimenpiteitä. Se on erityisesti käynnistänyt pandemiaan liittyvässä poikkeustilanteessa toteutettavan osto-ohjelman (PEPP) ja lisännyt maksuvalmiutta kohdennettujen pitempiaikaisten rahoitusoperaatioiden avulla. Näillä toimenpiteillä autetaan säilyttämään kaikilla talouden aloilla suotuisat rahoitusolosuhteet pandemia-aikana, mikä tukee talouden toimeliaisuutta ja turvaa keskipitkän aikavälin hintavakauden.

¹⁰ EUVL L 99, 31.3.2020, s. 5–8.

Elpymis- ja palautumistukivälineellä tuetaan jäsenvaltioiden pyrkimyksiä lisätä kasvupotentiaalia rakenneuudistusten ja investointien avulla ja edistetään samalla vihreää siirtymää ja digitaalista muutosta. Välineestä myönnetään jäsenvaltioille 312,5 miljardia euroa tukea, jota ei makseta takaisin, ja enintään 360 miljardia euroa lainoja. Tuki suunnataan kansantalouksiin, joihin pandemian taloudelliset seuraukset ovat vaikuttaneet pahiten. Väline auttaa lieventämään sitä riskiä, että taloudelliset ja sosiaaliset olosuhteet euroalueen ja EU:n sisällä eriytyvät toisistaan. Järjestelyn kokonaislaajuuden mahdollistaa poikkeuksellinen EU:n velan liikkeeseenlasku. Next Generation EU -välineen edullisen rahoituksen tuoman edun ylläpitäminen riippuu myös julkisen varainkäytön laadusta ja EU:n jäsenvaltioiden kyvystä toteuttaa suunnitelmansa käytännössä, muun muassa ottamalla käyttöön toimivat rakenteet laajamittaisen ja etupainotteisen EU-rahoituksen hyödyntämiseksi. Tärkeä ennakoedellytys Next Generation EU -välineestä myönnettävän EU:n tuen käytön onnistumiselle on myös se, että jäsenvaltioiden keskipitkän aikavälin finanssipolitiikan suunnittelu ja elpymis- ja palautumistukivälineen yhteydessä toteutettavat investoinnit ja uudistukset sovitetaan yhteen.

Mallipohjaiset simulaatiot tuovat esiin Next Generation EU -välineen merkittävän vaikutuksen kasvuun. EU:n BKT:n arvioidaan olevan lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä lähes 2 prosenttia suurempi ja pitkällä aikavälillä 1 prosentin suurempi, jos kaikki avustukset ja puolet lainoista käytetään tuottavien julkisten investointien lisäämiseen.¹¹ Investointien lisääntymisen odotetaan piristävän lyhyen aikavälin kysyntää ja keskipitkän aikavälin potentiaalista kasvua. Kun korot ovat efektiivisellä alarajalla, ei ole suurta vaaraa, että finanssipoliittiset elvytystoimet syrjäyttäisivät yksityisiä investointeja. BKT:n kasvulla on suotuista vaikutus myös julkisen talouden velkasuhteeseen erityisesti erittäin velkaantuneissa jäsenvaltioissa. Tämän seurauksena riskipreemiot pienenevät, mikä puolestaan lisää yksityistä kulutusta ja investointeja. Lisäksi finanssipoliittisten elvytystoimien koordinointi tuo mukanaan myönteisiä kasvuun liittyviä heijastusvaikutuksia EU:n sisäisten vientimahdollisuuksien lisääntymisen vuoksi.

Elpymis- ja palautumistukivälineen käyttöönotolla on merkittäviä vaikutuksia jäsenvaltioiden finanssipolitiikkaan. Välineestä rahoitetut menot merkitsevät tulevina vuosina huomattavaa finanssipoliittista elvytystä. Elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitetulla tuella, jota ei makseta takaisin, voidaan rahoittaa laadukkaita investointihankkeita ja kattaa tuottavuutta lisäävien uudistusten kustannuksia ilman että alijäämä tai velka kasvaa. Elpymis- ja palautumistukivälineestä saatava rahoitus edistää näin osaltaan jäsenvaltioiden mahdollisuuksia tukea talouden elpymistä, edistää potentiaalisen kasvun vauhdittumista ja parantaa vähitellen julkisen talouden rahoitusasemaansa. Tämä mahdollisuus on erityisen tärkeä niille jäsenvaltioille, joilla on vähemmän finanssipoliittista liikkumavaraa tai paljon julkista velkaa ja joiden olisi pidettävä yllä maltillista finanssipolitiikkaa. Edellyttäen, että elpymis- ja palautumistukivälineen varojen käyttöönotossa onnistutaan, elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitetut lisämenot merkitsevät tulevina vuosina huomattavaa finanssipoliittista elvytystä, joka vaimenee myöhemmin, sillä elpymis- ja palautumistukivälineen avulla investointeja toteutetaan ensimmäisinä vuosina

¹¹ Ks. komission syksyn 2020 talousennuste. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136_en_2.pdf Euroopan komission asiakirjassa *Identifying Europe's recovery needs* (SWD (2020) 98 final) esitettyjen alustavien simulointimallien päivitys (2020).

etupainotteisesti. Jäsenvaltioiden olisi keskipitkän aikavälin finanssipoliittisia strategioitaan suunnitellessaan otettava huomioon tämä elpymis- ja palautumistukivälineen ja kansallisesti rahoitettujen menojen välinen vuorovaikutus, jotta tarjolla olevat mahdollisuudet saadaan hyödynnettyä (ks. myös kohta 5). Edellytyksenä elpymis- ja palautumistukivälineen rahoittamiselle Next Generation EU -välineestä on omia varoja koskevan päätöksen hyväksyminen. Jäsenvaltioiden olisi toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet nopean hyväksymisen varmistamiseksi kansallisten vaatimustensa mukaisesti.

Elpymis- ja palautumistukivälineen tarkoituksena on kannustaa jäsenvaltioita edistämään kasvua julkisten menojen ja tulojen avulla. Jotta tämä olisi mahdollista, elpymis- ja palautumistukivälineen tuella, jota ei makseta takaisin, rahoitettavien julkisten investointien olisi nostettava nykyisiä investointitasoja. Kyseinen elpymis- ja palautumistukivälineen tuki edistää elpymistä ja vauhdittaa potentiaalista kasvua vain, jos sillä rahoitetaan tuottavia ja korkealaatuisia lisäinvestointeja, erityisesti yhdistettynä rakenneuudistuksiin. Jos sen sijaan elpymis- ja palautumistukivälineen tuki ei johda investointien lisääntymiseen, se supistaa alijäämää ja julkisen talouden velkasuhdetta vain tilapäisesti, eikä sillä ole lainkaan myönteisiä vaikutuksia potentiaalliseen kasvuun keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä, minkä lisäksi riskinä on julkisten menojen koostumuksen heikkeneminen. Lisäksi elpymis- ja palautumistukivälineen tarjoama julkisen talouden ylimääräinen liikkumavara on väliaikainen, eikä sillä näin ollen ole tarkoitus rahoittaa toistuvia menoja. Uusien pysyvien toimenpiteiden rahoittamiseksi olisi sen sijaan luotava vastaavia kansallisia rahoituslähteitä, jotka voidaan pitää toiminnassa jatkossakin.

Jäsenvaltioiden olisi huolehdittava, että niiden elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyy uudistuksia ja investointeja, joilla pidetään yllä elpymistä ja vahvistetaan taloudellista ja sosiaalista palautumiskykyä. Jäsenvaltioiden olisi Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa sovitun asetuksen mukaisesti pyrittävä vastaamaan tuloksellisesti kaikkiin asiaankuuluvissa maakohtaisissa suosituksissa yksilöityihin haasteisiin tai merkittävään osaan niistä, myös haasteisiin, jotka edistävät julkisen talouden kestävää rahoitusasemaa keskipitkällä aikavälillä.¹² Maakohtaisten suositusten noudattaminen tukisi myös elpymistä ja parantaisi palautumiskykyä. Tulopuolella tähän voisi sisältyä toimenpiteitä, joilla tehostetaan veronkantoa ja verotuksen täytäntöönpanoa, laajennetaan veropohjaa ja toteutetaan kasvua edistäviä verotuksen painopisteen siirtoja, joilla muun muassa kevennetään työhön kohdistuvaa verorasitusta ja tuetaan ympäristö- ja ilmastotavoitteita. Menopuolella tähän voisi sisältyä toimenpiteitä, joilla lujitetaan julkista varainhoitoa ja toteutetaan menojen uudelleenarviointeja, joiden avulla menoja voidaan mielekkäällä tavalla suunnata uudelleen tuottavampiin käyttötarkoituksiin. Tähän voisi sisältyä myös toimenpiteitä, joilla varmistetaan sosiaaliturvajärjestelmien kestävyys, esimerkiksi toteuttamalla uudistuksia, joilla nostetaan työllisyysastetta ja pienennetään riskiä siitä, että covid-19-kriisi johtaa pitkäaikaistyöttömyyden kasvuun tai työvoimaosuuden supistumiseen, ottaen huomioon myös väestön ikääntyminen. Lisäksi toimenpiteet, joilla poistetaan tarpeettomia investointien ja liiketoiminnan esteitä, ovat tärkeitä, sillä julkinen talous voidaan säilyttää terveenä nopeamman talouskasvun avulla. Tällaisista toimenpiteistä ei useinkaan aiheudu kustannuksia julkiselle taloudelle.

¹² EUVL L 57, 18.2.2021, s. 17–75.

5. Koordinoidun finanssipolitiikan linjauksia

Kansallisten finanssipolitiikkojen koordinointi on ratkaisevan tärkeää elpymisen tukemiseksi epävarmassa ympäristössä, jossa rahapolitiikka on kireää. Neuvosto katsoi euroalueen talouspolitiikasta annetun suosituksen yhteydessä, että finanssipolitiikan olisi pysyttävä elvyttävänä kaikissa euroalueen jäsenvaltioissa koko vuoden 2021 ajan.¹³ Poliittikkatoimet olisi räätälöitävä vastaamaan kunkin maan olosuhteita, ja niiden olisi oltava oikea-aikaisia, väliaikaisia ja kohdennettuja. Jäsenvaltioiden olisi jatkettava toimiansa koordinoitua pandemian torjumiseksi, talouden ylläpitämiseksi ja kestävä elpymisen tukemiseksi. Kunhan epidemiologiset ja taloudelliset olosuhteet sen sallivat, hätätilanteen toimenpiteistä olisi luovuttava asteittain ja samalla olisi torjuttava kriisin sosiaalisia ja työmarkkinavaikutuksia. Lisäksi tammikuussa 2021 annetuissa neuvoston päätelmissä varoitusmekanismia koskevasta kertomuksesta kehoitettiin toteuttamaan lisää kohdennettuja ja väliaikaisia toimenpiteitä elpymisen tukemiseksi ottaen huomioon olemassa olevat ja kehittymässä olevat makrotalouden vakauteen kohdistuvat riskit. Nämä koordinoidut linjaukset finanssipolitiikan harjoittamisesta jäsenvaltioiden ja EU:n tasolla ovat edelleen kaikilta osin päteviä.

Tätä taustaa vasten finanssipolitiikkaa toteutettaessa olisi lähitulevaisuudessa tukeuduttava tiettyihin keskeisiin näkökohtiin. On edelleen olennaisen tärkeää koordinoita finanssipolitiikkaa jäsenvaltioiden toimittaessa vakaus- ja lähentymisohjelmansa sekä elpymis- ja palautumissuunnitelmansa. Finanssipolitiikka olisi pidettävä ketteränä, ja sitä olisi perustelluissa tapauksissa mukautettava tilanteen kehittymisen perusteella. Finanssipoliittisten tukitoimien ennakkaista lopettamista olisi vältettävä. Finanssipolitiikka on toimiva väline erityisesti epävarmassa ympäristössä. Tukitoimenpiteiden ennakkaista lopettamisesta aiheutuu suurempia riskejä kuin niiden jatkamisesta liian pitkään. Lisäksi toimien ennakkaisten lopettaminen johtaisi siihen, että politiikkayhdistelmä kokonaisuutena olisi epätasapainoinen tilanteessa, jossa rahapolitiikkaa todennäköisesti harjoitetaan vielä jonkin aikaa efektiivisellä alarajalla tai lähellä sitä. Kun terveystriskit vähenevät, finanssipoliittiset toimenpiteet olisi vähitellen muutettava kohdennetummiksi niin, että ne edistävät palautumiskykyä tukevaa ja kestävä elpymistä. Finanssipolitiikassa olisi otettava huomioon elpymis- ja palautumistukivälineen vaikutus. Lisäksi siinä olisi otettava huomioon elpymisen voimakkuus ja julkisen talouden kestävyyttä koskevat näkökohdat. Jäsenvaltioiden olisi osana toimenpiteiden hyvin jaksotettua ja vaiheittaista lopettamista jatkettava sopivalla hetkellä finanssipolitiikkaa, jonka tavoitteena on saavuttaa maltillisella tasolla oleva julkisen talouden rahoitusasema keskipitkällä aikavälillä, samalla kun lisätään investointeja.

Nämä näkökohdat vaikuttavat finanssipolitiikan harjoittamiseen lähitulevaisuudessa, erityisesti toimenpiteiden suunnitteluun, finanssipoliittisen elvytyksen kokonaisvaikutukseen ja tarpeeseen ottaa huomioon jäsenvaltioiden erilaiset tilanteet. Niitä käsitellään yksityiskohtaisemmin talouspolitiikan EU-ohjausjakson tulevan kevätpaketin yhteydessä annettavassa ohjeistuksessa.

¹³ Ks. neuvoston suositus euroalueen talouspolitiikasta. Hyväksytty teksti on saatavilla osoitteessa <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/fi/pdf>

Finanssipoliittisten tukitoimenpiteiden suunnittelu

Tukitoimenpiteiden olisi oltava oikea-aikaisia, väliaikaisia ja kohdennettuja. Finanssipoliittisilla toimenpiteillä olisi maksimoitava elpymisen tukeminen ilman että estetään tulevia finanssipoliittisia kehityskulkuja. Sen vuoksi toimenpiteitä toteutettaessa olisi vältettävä aiheuttamasta julkiselle taloudelle pysyvää raskautta. Kun jäsenvaltiot ottavat käyttöön pysyviä toimenpiteitä, niiden olisi rahoitettava ne asianmukaisesti, jotta varmistetaan keskipitkän aikavälin budjettineutraalius.

Kunhan terveysriskit vähenevät, tukitoimenpiteitä olisi suunnattava hätätoimista kohdennetumpiin toimenpiteisiin, joilla edistetään palautumiskykyä tukevaa ja kestävä elpymistä. On olennaista, että toimenpiteet tehoavat jatkossakin ja että ne lopetetaan asteittain. Toimenpiteiden on tärkeää olla laadukkaita, jotta rajallisilla julkisilla varoilla tuetaan taloutta tehokkaasti. Kun rajoittamistoimenpiteet lopetetaan ja talouden toimeliaisuus normalisoituu, edelleen jatkuva finanssipoliittinen tuki olisi suunnattava siten, että pyritään minimoimaan pitkäaikaiset talouden vauriot ja varmistamaan resurssien nopea uudelleenkohdentaminen. Samanaikaisesti hallitusten on ryhdyttävä toimiin kriisin seurausten, kuten mittavan julkisen ja yksityisen velan sekä sosiaalisten ja työmarkkinavaikutusten suhteen.

Talouden ja yksittäisten alojen siirtyessä elpymisvaiheeseen viranomaisten olisi lisättävä työllistymisen kannustimia. Toimenpiteiden painopiste olisi siirrettävä työntekijöiden ja yritysten välisten työsuhteiden suojelusta työttömien ja työelämän ulkopuolella olevien työllistymismahdollisuuksien lisäämiseen ja sen tukemiseen, että kriisin aiheuttamasta työttömyydestä tai työajan lyhentämisyhteistyistä siirrytään muihin työllistymismahdollisuuksiin tulevaisuuden vaatimukset huomioon ottaen aloilla. Rakennetyöttömyyden kasvamisen riskiä voidaan vähentää muun muassa koulutusta, kuten täydennys- ja uudelleenkoulutusta, koskevilla hallituksen ohjelmilla ja laajentamalla työajan lyhentämisyhteistyä kohdennetusti, jotta voidaan tukea siirtymistä työpaikasta toiseen, sekä tarkasti suunnitelluilla tilapäisillä työllistämiskannustimilla.

Elinkelpoisia mutta edelleen heikossa asemassa olevia yrityksiä olisi autettava kohdennetuilla tukitoimenpiteillä käynnistämään toimintansa uudelleen ja mukauttamaan liiketoimintamallejaan. Maksuvalmiustuki olisi lakkautettava asteittain sen varmistamiseksi, että kertyneet velat eivät aiheuta vakavaraisuusongelmia. Kun on kyse vakavaraisista mutta likviditeettiongelmiin kanssa kamppailevista yrityksistä, joiden arvioidaan kärsivän covid-19-kriisistä tilapäisesti, tuen ylläpitäminen on olennaisen tärkeää maksukyvyttömyysongelmien ehkäisemiseksi. Kohdennetut ja tilapäiset yhteisöverojen kevennykset tai palkkatuet saattavat olla erityistapauksissa edelleen perusteltuja. Elinkelpoisten yritysten rahoitusta olisi monipuolistettava painottamalla enemmän oman pääoman ehtoista rahoitusta ja muuta pääomaa (hybridiratkaisut). Lisäksi voitaisiin harkita yksityisen sektorin kannustamista tarjoamaan pääomaa (esim. verovähennykset elinkelpoisten mutta vakavaraisuusongelmista kärsivien yritysten pääomapolun vahvistamisesta) tai yksityisen ja julkisen vakavaraisuustuen yhdistämistä.

Elpymisen edetessä finanssipolitiikassa olisi asetettava etusijalle pyrkimys lisätä julkisia ja yksityisiä investointeja, joilla tuetaan siirtymistä vihreään ja digitaaliseen talouteen.

Nämä investoinnit olisi valittava järkevästi, ja niihin olisi kytkettävä uudistuksia, jotta niiden vaikutus olisi mahdollisimman suuri. Olisi toteutettava huomattavia lisäinvestointeja, joilla edistetään strategisia tavoitteita, joita ovat tuottavuuden lisääminen, eteneminen uuden vuodeksi 2030 asetetun ilmastotavoitteen ja Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tavoitteiden saavuttamisessa, digitaalisten valmiuksien parantaminen ja muut investoinnit, joilla on voimakkaita myönteisiä heijastusvaikutuksia. Elpymisstrategia on onnistunut, jos siihen sisältyy myös investointeja, joilla edistetään sosiaalista osallisuutta ja sukupuolinäkökulman huomioon ottamista, erityisesti koulutuksen ja osaamisen kehittämisen sekä alueellisen yhteenkuuluvuuden avulla. Näitä tavoitteita edistetään myös varoin, joita elpymis- ja palautumistukivälineestä saadaan uudistusten ja investointien toteuttamiseen.

Finanssipoliittisen elvytyksen kokonaisvaikutus

Jäsenvaltioiden talousarvioiden ja elpymis- ja palautumistukivälineen avulla aikaansaataavan finanssipoliittisen kokonaisvaikutuksen on vuosina 2021 ja 2022 säilyttävä elvyttävänä. Jäsenvaltioiden julkisen talouden suunnittelussa on otettava nimenomaisesti huomioon elpymis- ja palautumistukivälineen välityksellä toteutetun finanssipoliittisen elvytyksen laajuus, koska se ei käy ilmi finanssipolitiikan virityksen arvioinnissa käytetyillä tavanomaisilla mittareilla. Kun elpymis- ja palautumistukiväline pääsee täyteen vauhtiin, julkisen talouden valvonnassa tavallisesti käytetyt indikaattorit aliarvioivat talouteen kohdistuvan finanssipoliittisen elvytyksen. Elpymis- ja palautumistukivälineestä avustuksilla rahoitetut menot ovat finanssipoliittista elvytystä, joka ei johda alijäämän tai velan kasvamiseen. Tämä finanssipoliittinen lisäelvytys on erityisen tärkeää niille jäsenvaltioille, joissa elpymis- ja palautumistukivälineestä saatava rahoitus on BKT:hen tai julkisten investointien kokonaismäärään suhteutettuna suurinta.

Elpymis- ja palautumistukiväline antaa ainutlaatuisen mahdollisuuden parantaa julkisen talouden rahoitusasemaa tukahduttamatta kasvua. Elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteistä seuraava finanssipoliittinen elvytys ja potentiaalisen kasvun vauhdittuminen tukevat toisiaan. Kun terveysriskit pienenevät ja hätätoimenpiteet lakkautetaan vaiheittain, elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitettavien investointien ja uudistusten toteuttaminen tarjoaa jäsenvaltioille mahdollisuuden parantaa julkisen talouden rahoitusasemaansa keskipitkällä aikavälillä ja samalla tukea kasvua ja työpaikkojen luomista. Sen vuoksi on olennaisen tärkeää, että jäsenvaltiot omaksuvat integroidun näkemyksen, kun ne tekevät varojen käyttöä ja tulojen lisäämistä koskevia päätöksiä, ja sisällyttävät elpymis- ja palautumistukivälineen julkisen talouden keskipitkän aikavälin strategioihinsa.

Jäsenvaltioiden erilaisten tilanteiden huomioon ottaminen

Tähdittäessä siihen, että talouden toimeliaisuus normalisoituu vähitellen vuoden 2021 jälkipuoliskolla, jäsenvaltioiden finanssipolitiikasta olisi tultava vuonna 2022 eriytetympää. Jäsenvaltioiden olisi otettava finanssipolitiikassaan huomioon elpymistilanne, julkisen talouden kestävyyyteen kohdistuvat riskit ja tarve vähentää taloudellisia, sosiaalisia ja alueellisia eroja:

- Jäsenvaltioille suunnatun finanssipoliittisen ohjauksen aiempaa laajemman eriyttämisen lisäksi finanssipolitiikan kokonaisvirityksen olisi vuonna 2022 oltava elvyttävä, jotta

vältetään finanssipoliittisen tuen ennakainen lopettaminen. Tuen liian aikainen lopettaminen olisi virhe, joka vaikuttaisi kielteisesti talouden toimeliaisuuteen (sekä kyseisessä maassa että muissa jäsenvaltioissa) ja luottamukseen. Se uhkaisi vahingoittaa yhteiskuntaa ja taloutta ja vaikeuttaa niiden ensisijaisten uudistusten toteuttamista, jotka auttavat parantamaan EU:n taloudellista ja sosiaalista palautumis- ja selviytymiskykyä ja alueellista yhteenkuuluvuutta. Koska on tarpeen tukea EU:n kestävästä elpymisestä, jäsenvaltioiden, joiden kestävyysriskit ovat vähäiset, olisi vuonna 2022 suunnattava talousarvionsa elvyttävän finanssipolitiikan ylläpitämiseen ottaen huomioon elpymis- ja palautumistukivälineen vaikutukset.

- Kriisin vakavien vaikutusten vuoksi kestävyysriskit ovat lisääntyneet. Julkisen talouden velkasuhteen huomattava kasvu ja kriisin negatiiviset vaikutukset trendikasvuun johtavat keskipitkällä aikavälillä todennäköisesti vähemmän suotuisiin kehityskuluihin.¹⁴ Alhainen korkotaso tarjoaa kaikille jäsenvaltioille suotuisat rahoitusolosuhteet niin, että ne voivat käyttää varoja potentiaalisen kasvun vauhdittamiseen ja välttää hitaan talouskasvun ja voimakkaan velkaantumisen loukun. Jotta odotuksilla olisi selkeät perusteet, tarvitaan uskottavia keskipitkän aikavälin finanssipoliittisia strategioita. Kaiken kaikkiaan voimakkaasti velkaantuneiden jäsenvaltioiden olisi harjoitettava maltillista finanssipolitiikkaa, mutta jatkettava samalla kansallisesti rahoitettuja investointeja ja käytettävä elpymis- ja palautumistukivälineen avustuksia laadukkaiden lisäinvestointihankkeiden rahoittamiseen.
- Kaikkien jäsenvaltioiden olisi keskityttävä julkisen talouden koostumukseen ja laatuun sekä talousarvion tulo- että menopuolella. Lisäksi niiden olisi asetettava etusijalle finanssipoliittiset ja rakenteelliset uudistukset, jotka auttavat saamaan rahoitusta julkisen politiikan painopisteisiin ja edistävät julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä.

Vuoden 2022 jälkeisellä kaudella finanssipolitiikassa olisi otettava edelleen huomioon elpymisen voimakkuus, taloudellisen epävarmuuden aste ja julkisen talouden kestävyteen liittyvät näkökohdat. Julkisen talouden kestävyuden varmistamista keskipitkällä aikavälillä voidaan edistää suuntaamalla finanssipolitiikkaa sopivana ajankohtana uudelleen kohti maltillisen keskipitkän aikavälin rahoitusaseman saavuttamista, ja myös lakkauttamalla tukitoimenpiteet vähitellen. Tämä olisi toteutettava tavalla, joka lieventää kriisin sosiaalisia ja työmarkkinavaikutuksia ja edistää sosiaalista kestävyyttä.

6. Päätelmät ja seuraavat vaiheet

Jäsenvaltioiden odotetaan toimittavan vakaus- ja lähentymisohjelmansa, joissa otetaan huomioon vuoden 2020 maakohtaiset suositukset, vuotuinen kestävä kasvun strategia, neuvoston suositus euroalueen talouspolitiikasta ja tässä tiedonannossa esitetyt politiikkalinjaukset. Jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumissuunnitelmien olisi oltava täysin yhteneväisiä näiden linjausten kanssa.

¹⁴ Ks. Euroopan komissio (2020), *Debt Sustainability Monitor 2020*, helmikuu 2021.
https://ec.europa.eu/info/publications/debt-sustainability-monitor-2020_en

Koska yleinen poikkeuslauseke ei keskeytä vakaus- ja kasvusopimuksen menettelyjä, komissio arvioi vakaus- ja lähentymisohjelmat ja ehdottaa maakohtaista finanssipoliittista ohjausta osana talouspolitiikan EU-ohjausjakson kevätpakettia. Ehdotetussa finanssipoliittisessa ohjauksessa noudatetaan vakaus- ja kasvusopimusta ja käytetään samalla sen tarjoamaa joustovaraa täydessä laajuudessa, jotta voidaan varmistaa, että finanssipoliitiikan koordinoinnissa otetaan huomioon pandemian aiheuttama poikkeuksellinen tilanne. Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella komission ehdotukset finanssipoliittiseksi ohjaukseksi ovat edelleen pääasiassa laadullisia, ja niihin sisältyy joitakin eriytettyjä määrällisiä osatekijöitä osana keskipitkän aikavälin politiikkaa koskevaa ohjausta. Finanssipoliittinen elvytys, joka saadaan aikaan elpymis- ja palautumistukivälineen avulla, julkisen talouden rahoitusaseman paraneminen sekä potentiaalisen kasvun vauhdittamiseen tähtäävien uudistusten ja investointien toteuttaminen tukevat toisiaan. Tämä otetaan huomioon ehdotetun ohjauksen yhteydessä.

Komissio tuli toukokuussa 2020 siihen tulokseen, että tuolloin ei ollut syytä tehdä päätöstä jäsenvaltioiden asettamisesta liiallisia alijäämiä koskevaan menettelyyn. Kuten keväällä 2020, komissio aikoo nytkin laatia kertomukset 126 artiklan 3 kohdan nojalla. Tässä yhteydessä komissio aikoo ottaa huomioon vallitsevan erittäin epävarman tilanteen, covid-19-kriisin johdosta sovitut finanssipoliittiset toimet ja neuvoston suositukset vuodeksi 2021. Komission toimintamalli vahvistetaan talouspolitiikan EU-ohjausjakson kevätpaketissa vuoden 2020 toteutumatietojen ja jäsenvaltioiden vakaus- ja lähentymisohjelmien perusteella.

Komissio arvioi EU-ohjausjakson kevätpaketin osana myös vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen deaktivointia tai sen soveltamisen jatkamista neuvoston ja komission käytyä asiasta vuoropuhelua. Komissio katsoo, että päätös yleisen poikkeuslausekkeen deaktivoinnista tai sen soveltamisen jatkamisesta vuonna 2022 olisi tehtävä laatimalla kokonaisarvio talouden tilasta määrällisten kriteerien perusteella. Keskeisenä määrällisenä kriteerinä olisi EU:n tai euroalueen tuotannon taso verrattuna kriisiä edeltäneeseen tasoon. Tämänhetkiset alustavat tiedot viittaavat siihen, että yleisen poikkeuslausekkeen soveltamista olisi jatkettava vuonna 2022 ja se olisi deaktivoitava vuodesta 2023 alkaen.

Kun elpyminen etenee, komissio aikoo käynnistää uudelleen julkisen keskustelun talouden ohjausjärjestelmästä. Komission helmikuussa 2020 tekemässä uudelleentarkastelussa kartoitettiin tiedossa olleet julkisen talouden kehykseen ja sen täytöntöönpanoon liittyvät haasteet.¹⁵ Vaikka alijäämä ja velka kokonaisuudessaan supistuivat, julkisen velan määrä oli joissakin jäsenvaltioissa jo ennen meneillään olevaa kriisiä ollut pitkään erittäin suuri. Finanssipoliitiikan viritys oli jäsenvaltioiden tasolla ollut monissa tapauksissa sekä hyvinä että huonoina aikoina myötäsyklistä, jolloin hyvinä aikoina ei muodostunut riittäviä puskureita eikä huonoina aikoina käytetty julkisen talouden liikkumavaraa riittävästi. Julkisen talouden koostumus ei myöskään ollut muuttunut paremmin kasvua ja investointeja edistäväksi. Valmiudet ohjata euroalueen finanssipoliitiikan viritystä laajojen talouden häiriöiden ilmetessä olivat heikentyneet sen vuoksi, ettei hyvinä aikoina ollut harjoitettu maltillista politiikkaa.

¹⁵ Ks. Euroopan komissio (2020), *Economic governance review*, helmikuu 2020.
https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/economic-governance-review_fi

Valmiudet myös pysyivät rajallisina, koska ohjaus perustui yksinomaan kansallisten finanssipolitiikkojen koordinointiin, eikä keskitettyä julkisen talouden vakautuskapasiteettia ollut. Lisäksi kehys on muuttunut yhä monimutkaisemmaksi.

Pandemia on muuttanut merkittävästi ympäristöä, jossa julkista keskustelua käydään, sillä velka ja alijäämät ovat kasvaneet, tuotanto on supistunut voimakkaasti, investointitarpeet ovat lisääntyneet ja EU:n tasolla on otettu käyttöön uusia välineitä. Lisäksi yleistä poikkeuslauseketta on käytetty julkisen talouden valvonnan toteuttamisessa ensimmäistä kertaa. Kriisi on tuonut esiin, kuinka merkittäviä ovat monet niistä haasteista, joita komissio on pyrkinyt käsittelemään julkisessa keskustelussa. Komissio saa tilaisuuden pohtia näitä haasteita ja ottaa oppia kokemuksista, kun se käynnistää uudelleen talouden ohjausjärjestelmää koskevan julkisen kuulemisen. Uudelleenkäynnistämistä kuitenkin lykätään covid-19-kriisin vuoksi ja ottaen huomioon tarpeen keskittyä elpymis- ja palautumistukivälineeseen ja välittömiin politiikkatoimiin.

Lisäys

Taulukko 1: yleiskatsaus covid-19-pandemian johdosta toteutettaviin kansallisiin finanssipoliittisiin toimenpiteisiin

EU-27	2020		2020-2021		2020-2022	
	mrd. EUR	% suhteessa BKT:hen	mrd. EUR	% suhteessa BKT:hen	mrd. EUR	% suhteessa BKT:hen
Jäsenvaltioiden aloitteet¹						
A. Julkiseen talouteen suoraan vaikuttavat toimenpiteet²	497,8	3,8	364,7	2,6	83,1	0,6
1. Menot	438,5	3,3	322,2	2,3	65,9	0,4
1. a) Terveystalouden	80,8	0,6	58,9	0,4	14,9	0,1
1. b) Muut	363,0	2,7	264,5	1,9	52,3	0,4
2. Tulot	59,3	0,4	42,5	0,3	14,1	0,1
B. Automaattiset vakauttajat³		± 4				
C. Maksuvalmiustoimenpiteet, jotka eivät vaikuta suoraan julkiseen talouteen	2505,9	18,9				
1. Veronmaksun lykkäykset	206,5	1,6				
2. Julkiset takaukset (käytettävissä olevat puitteet)⁴	1877,0	14,2				
tämänhetkinen käyttöaste (todellinen vastuu)	456,0	3,4				
3. Muut	422,4	3,2				

¹ Määrät kattavat kansallisesti rahoitetut toimenpiteet, eivät esim. EU:n aloitteista saatua rahoitusta.

² Toimenpiteiden vaikutus ilmaistaan suoriteperusteisesti kasvuna verrattuna vuoteen 2019 (EKT 2010). BKT-ennusteet perustuvat komission talven 2021 talousennusteeseen.

³ Automaattisten vakauttajien vaikutus on estimoitu jäännöksenä, joka saadaan vähentämällä rakenteellisen perusjäämän muutoksesta finanssipoliittisten toimenpiteiden arvioitu vaikutus.

⁴ Luvut ilmaisevat julkisten varojen enimmäismäärän tilanteessa, jossa kaikki takaukset käytetään. Luvut eivät sisällä EU:lle ja kansainvälisen tason välineille annettuja takauksia. Saksan osalta lukuihin sisältyvät käytettävissä olevat takausjärjestelmät kokonaisuudessaan, sillä takauskehys on tosiasiallisesti rajoittamaton.

Euroalue	2020		2020-2021		2020-2022	
	mrd. EUR	% suhteessa BKT:hen	mrd. EUR	% suhteessa BKT:hen	mrd. EUR	% suhteessa BKT:hen
Jäsenvaltioiden aloitteet¹						
A. Julkiseen talouteen suoraan vaikuttavat toimenpiteet²	422,3	3,7	339,4	2,9	57,9	0,4
1. Menot	368,8	3,3	298,6	2,5	42,3	0,3
1. a) Terveystalouden	74,0	0,7	51,8	0,4	7,8	0,1
1. b) Muut	295,7	2,6	248,0	2,1	35,7	0,2
2. Tulot	53,5	0,5	40,8	0,3	14,9	0,1
B. Automaattiset vakauttajat³		± 4				
C. Maksuvalmiustoimenpiteet, jotka eivät vaikuta suoraan julkiseen talouteen	2164,8	19,2				
1. Veronmaksun lykkäykset	112,3	1,0				
2. Julkiset takaukset (käytettävissä olevat puitteet)⁴	1790,9	15,9				
tämänhetkinen käyttöaste (todellinen vastuu)	448,4	4,0				
3. Muut	261,5	2,3				

¹ Määrät kattavat kansallisesti rahoitetut toimenpiteet, eivät esim. EU:n aloitteista saatua rahoitusta.

² Toimenpiteiden vaikutus ilmaistaan suoriteperusteisesti kasvuna verrattuna vuoteen 2019 (EKT 2010). BKT-ennusteet perustuvat komission talven 2021 talousennusteeseen.

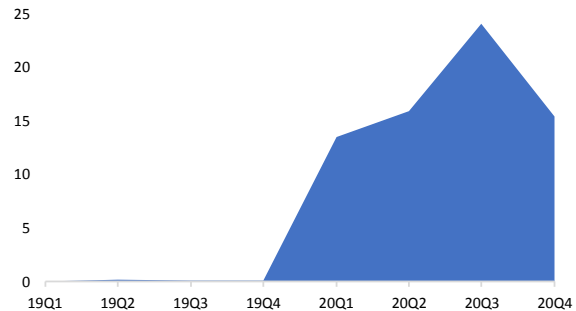
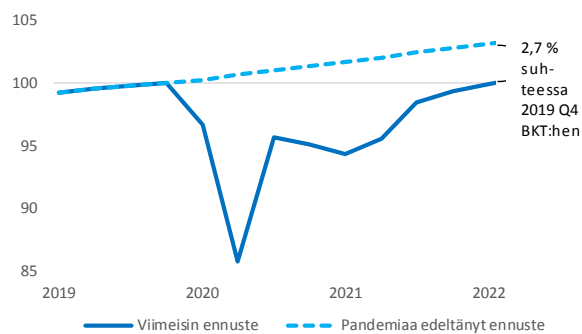
³ Automaattisten vakauttajien vaikutus on estimoitu jäännöksenä, joka saadaan vähentämällä rakenteellisen perusjäämän muutoksesta finanssipoliittisten toimenpiteiden arvioitu vaikutus.

⁴ Luvut ilmaisevat julkisten varojen enimmäismäärän tilanteessa, jossa kaikki takaukset käytetään. Luvut eivät sisällä EU:lle ja kansainvälisen tason välineille annettuja takauksia. Saksan osalta lukuihin sisältyvät käytettävissä olevat takausjärjestelmät kokonaisuudessaan, sillä takauskehys on tosiasiallisesti rajoittamaton.

Lähde: Euroopan komission talven 2021 talousennuste

Kuvio 1 Reaalin BKT EU:ssa 2019–2022 (indeksi, v. 2019
4. neljännes = 100)

Kuvio 2 Pandemian aiheuttama epävarmuutta kuvaava
maailmanlaajuinen indeksi, v. 2010 1. neljännes –
v. 2020 4. neljännes

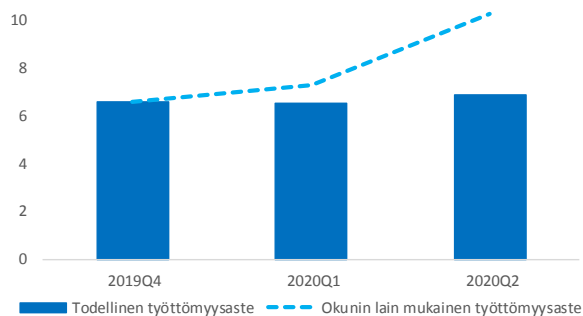


Huom. Vuotta 2022 koskeva pandemiaa edeltävä ennuste saadaan ekstrapoloimalla vuoden 2021 neljännesvuosittaiset kasvuluvut.

Lähde: Euroopan komission talven 2020 ja 2021 talousennusteet.

Lähde: Ahir, Bloom ja Furceri, *The World Uncertainty Index*, mimeo.

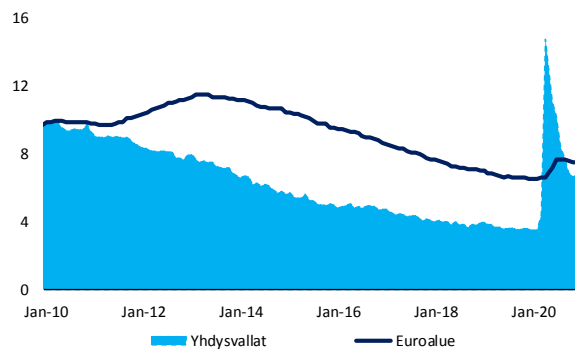
Kuvio 3 Tosiasiallinen työttömyysaste ja Okunin lakiin perustuva kehitysarvio EU:n osalta, v. 2019 4. neljännes – v. 2020 2. neljännes (prosentteina)



Huom. Okunin laki on empiirisesti havaittu suhde työttömyyden ja reaalisien BKT:n kasvun välillä.

Lähde: Euroopan komissio Eurostatin työvoimatilastojen ja kansantalouden tilinpidon perusteella.

Kuvio 4 Työttömyysaste EU:ssa ja Yhdysvalloissa, tammikuu 2010 – joulukuu 2020 (prosentteina)



Lähde: Eurostat