EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 18.11.2020
COM(2020) 750 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN KESKUSPANKILLE

Vuoden 2021 alustavien talousarviosuunnitelmien kokonaisarviointi

Tiivistelmä

Tässä tiedonannossa esitetään yhteenveto arvioista, jotka komissio on laatinut euroalueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden asetuksen (EU) N:o 473/2013 nojalla toimittamista vuotta 2021 koskevista alustavista talousarviosuunnitelmista.

Komission arvioinnissa on otettu huomioon tämänhetkinen terveyskriisi, suuri epävarmuus ja covid-19-epidemian aiheuttama vakava talouden laskusuhdanne. Arviointi perustuu neuvoston 20. heinäkuuta 2020 hyväksymiin finanssipoliittisiin suosituksiin, ja siinä otetaan huomioon vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen aktivointi. Kuten vuotuisessa kestävän kasvun strategiassa 2021 todetaan, jäsenvaltioiden olisi vuonna 2021 edelleen annettava kohdennettua ja väliaikaista finanssipoliittista tukea, jotta voidaan toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet pandemian torjumiseksi, talouden ylläpitämiseksi ja elpymisen tukemiseksi. Kun taloustilanne sallii, finanssipolitiikan tavoitteena olisi oltava maltillisella tasolla olevan julkisen talouden rahoitusaseman saavuttaminen keskipitkällä aikavälillä sekä velkakestävyyden varmistaminen samalla kun lisätään investointeja. Tässä tiedonannossa esitetään yhteenveto jäsenvaltioiden alustavia talousarviosuunnitelmia koskevista arvioista sekä euroalueen julkisen talouden kokonaistilanteesta ja finanssipolitiikan kokonaisvirityksestä.

Vuotta 2021 koskevat alustavat talousarviosuunnitelmat ja euroalueen finanssipolitiikan kokonaisviritys voidaan tiivistää seuraavasti:

1. Euroalueen talous kärsii edelleen covid-19-pandemian vaikutuksista. Reaalisen BKT:n odotetaan supistuvan lähes 8 prosenttia vuonna 2020. Vaikka kasvun ennustetaan palautuvan vuonna 2021, elpymisen odotetaan olevan rajallista ja hyvin epätasaista eri jäsenvaltioissa. Talouden toimeliaisuuden odotetaan jäävän edelleen alle potentiaalinsa. Epävarmuustekijät ja riskit ovat edelleen poikkeuksellisen suuria.

2. Vuonna 2020 toteutetut mittavat väliaikaiset toimenpiteet, jotka ovat olleet tarpeen pandemian vaikutusten lieventämiseksi euroalueella, heikentävät julkisen talouden kokonaisrahoitusasemaa, jonka odotetaan paranevan hieman vuonna 2021. Alustavien talousarviosuunnitelmien perusteella euroalueen yhteenlaskettu julkisen talouden nimellinen alijäämä on lähes 6 prosenttia suhteessa BKT:hen ja velka noin 100 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2021, mikä on pitkälti linjassa komission syksyn 2020 talousennusteen kanssa. Viruksen leviämisen viimeaikainen kiihtyminen uudelleen Euroopassa tuo muassaan hitaamman kasvun riskejä, jotka saattavat heikentää talous- ja finanssipolitiikan näkymiä vuonna 2021 alustavissa talousarviosuunnitelmissa esitettyihin arvioihin verrattuna.

3. Jäsenvaltiot ovat toteuttaneet pandemian vuoksi huomattavia finanssipoliittisia toimenpiteitä (4,2 % suhteessa BKT:hen vuonna 2020 ja 2,4 % suhteessa BKT:hen vuonna 2021). Useimmilla hätätoimenpiteillä on pyritty korjaamaan kansanterveystilannetta ja korvaamaan sulkutoimista ja toimitusketjujen häiriöistä johtuvia työntekijöiden ja yritysten tulonmenetyksiä (3,4 % suhteessa BKT:hen vuonna 2020 ja 0,9 % suhteessa BKT:hen vuonna 2021). Muissa toimenpiteissä, kuten välillisten verojen alennuksissa tai uusissa julkisissa töissä, on keskitytty laajemmin talouden elpymisen tukemiseen (0,8 % suhteessa BKT:hen vuonna 2020 ja 1,5 % suhteessa BKT:hen vuonna 2021). Jäsenvaltiot ovat myös myöntäneet runsaasti maksuvalmiustukea kotitalouksille ja yrityksille takauksien tai verojen ja sosiaaliturvamaksujen lykkäämisen muodossa. Joissakin tapauksissa julkisen talouden rajallinen liikkumavara on rajoittanut finanssipoliittisten tukitoimien suuruutta. Ne jäsenvaltiot, joissa julkisen talouden rahoitusasema on vahvempi, ovat yleensä antaneet enemmän suoraa budjettitukea, kun taas ne jäsenvaltiot, joissa julkisen talouden rahoitusasema on heikompi, ovat tukeutuneet enemmän maksuvalmiustukeen. Tällaisilla toimenpiteillä ei ole välitöntä vaikutusta nimelliseen alijäämään, mutta ne muodostavat ehdollisia vastuita.

4. Euroalueen finanssipolitiikan kokonaisviritys vaikuttaa sekä vuonna 2020 että vuonna 2021 kasvua tukevalta, kun otetaan huomioon alustavissa talousarviosuunnitelmissa kaavailtu väliaikaisten hätätoimenpiteiden lopettaminen (+1,1 % suhteessa BKT:hen vuonna 2020 ja +1,4 % suhteessa BKT:hen vuonna 2021). Koska pandemia on viime aikoina kiihtynyt Euroopassa uudelleen, suunniteltuun hätätoimenpiteiden lopettamiseen vuonna 2021 liittyy kuitenkin kasvavaa epävarmuutta. Jäsenvaltioiden odotetaan myöntävän talouden pelastamiseksi lisää hätätilanteen tukea komission ennusteessa jo huomioon otettujen talousarviosuunnitelmien lisäksi.

5. Elpymis- ja palautumistukivälineestä saatavan rahoituksen voidaan odottaa antavan finanssipoliittiselle elvytykselle merkittävää lisäpotkua verrattuna jäsenvaltioiden tämänhetkisten suunnitelmien ja ennusteiden kokonaismäärään. Koska on odotettavissa, että elpymis- ja palautumissuunnitelmat esitetään ja hyväksytään vasta vuonna 2021, komission syksyn 2020 talousennusteessa on vuoden 2021 julkisen talouden kehitysarvioissa oletuksena, että elpymis- ja palautumistukivälineestä maksetaan avustuksien ennakkorahoituksena 10 prosenttia. Tätä ennakkorahoitusta kohdellaan rahoitustoimena, joka ei vaikuta julkisen talouden rahoitusasemaan mutta vähentää julkista velkaa. Myöhemmin elpymis- ja palautumistukivälineellä odotetaan olevan makrotasolla vaikutusta talouden toimeliaisuuteen ja julkiseen talouteen monissa jäsenvaltioissa ja koko euroalueella.

6. Finanssipolitiikan viritys, joka vuonna 2020 oli lähes kaikissa jäsenvaltioissa erittäin elvyttävä, vaikuttaa vuonna 2021 edelleen kasvua tukevalta, kun otetaan huomioon väliaikaisten hätätoimenpiteiden asteittainen poistaminen. Vaikka hätätoimenpiteet muodostavat yli kolmasosan kaikista alustavissa talousarviosuunnitelmissa vuodeksi 2021 suunnitelluista toimenpiteistä, valtaosa toimenpiteistä on tarkoitettu tukemaan talouden elpymistä. Elpymis- ja palautumistukivälineen avustuksilla rahoitettavien menojen voidaan odottaa antavan finanssipoliittiselle elvytykselle merkittävää lisäpotkua ilman, että niistä aiheutuu vaikutuksia jäsenvaltioiden alijäämiin ja velkatasoon.

7. Jäsenvaltioiden olisi vältettävä finanssipoliittisen tuen äkillistä lopettamista. Tuotannon merkittävän supistumisen ja suurten hitaamman kasvun riskien yhdistelmä edellyttää finanssipoliittisen tuen jatkamista vuonna 2021.

8. Tukitoimenpiteiden olisi oltava hyvin kohdennettuja ja väliaikaisia. Jäsenvaltiot suunnittelevat tällä hetkellä toteuttavansa vuonna 2021 sekä väliaikaisia että pysyviä toimenpiteitä. Pysyvät toimenpiteet, joita ei ole suunniteltu rahoitettaviksi tulojen lisäyksillä tai vastaavilla menojen vähennyksillä, voivat vaikuttaa julkisen talouden kestävyyteen keskipitkällä aikavälillä.

9. Uskottavat keskipitkän aikavälin finanssipoliittiset strategiat ovat erityisen tärkeitä julkisen talouden kestävyyden varmistamiseksi, varsinkin erittäin velkaantuneissa jäsenvaltioissa. Hyvin suunniteltujen finanssipoliittisten toimenpiteiden ja uudistuspakettien toteuttaminen, erityisesti elpymis- ja palautumissuunnitelmien puitteissa, on tärkeää, jotta voidaan puuttua maakohtaisissa suosituksissa yksilöityihin haasteisiin.

Tätä taustaa vasten vuoden 2021 alustavia talousarviosuunnitelmia koskevat komission lausunnot perustuvat finanssipoliittisten toimenpiteiden laadulliseen arviointiin. Lausunnot voidaan tiivistää seuraavasti:

1. Komissio katsoo, että alustavat talousarviosuunnitelmat ovat kokonaisuutena neuvoston 20. heinäkuuta 2020 antaman finanssipoliittisen suosituksen mukaisia. Useimmilla talousarviosuunnitelmien toimenpiteillä edistetään talouden toimeliaisuuden tukemista huomattavan epävarmassa tilanteessa.

2. Suomen, Alankomaiden, Belgian, Espanjan, Itävallan, Irlannin, Kreikan, Kyproksen, Latvian, Luxemburgin, Maltan, Portugalin, Saksan, Slovenian ja Viron toimenpiteet ovat (enimmäkseen) väliaikaisia. Italian, Liettuan, Ranskan ja Slovakian alustavissa

talousarviosuunnitelmissa on joitakin toimenpiteitä, jotka eivät näytä olevan väliaikaisia tai joihin ei liity tasapainottavia toimenpiteitä. Liettua on toimittanut alustavan talousarviosuunnitelmansa oletuksenaan, että politiikka säilyy muuttumattomana, ja sitä pyydetään toimittamaan päivitetty alustava talousarviosuunnitelma.

3. Belgian, Espanjan, Italian, Kreikan, Portugalin ja Ranskan julkisen talouden velka oli mittava ja keskipitkän aikavälin kestävyyshaasteet suuria jo ennen covid-19-pandemian puhkeamista. Siksi niiden on erityisen tärkeää varmistaa, että samalla kun toteutetaan julkisen talouden tukitoimenpiteitä, turvataan julkisen talouden kestävyys keskipitkällä aikavälillä.

I. Johdanto

Jäsenvaltioiden finanssipolitiikan koordinointi on tärkeä osa talous- ja rahaliiton talouden ohjausjärjestelmää[1]. euroalueen jäsenvaltiot toimittavat tätä koordinointia varten seuraavan vuoden alustavat talousarviosuunnitelmansa komissiolle ja euroryhmälle viimeistään lokakuun puolivälissä. Suunnitelmissa esitetään yhteenveto talousarvioesityksistä, jotka hallitukset aikovat toimittaa kansallisille parlamenteille. Komissio antaa kustakin suunnitelmasta lausunnon, jossa se arvioi, noudatetaanko suunnitelmassa vakaus- ja kasvusopimukseen perustuvia jäsenvaltion velvoitteita. Komission laatii myös kokonaisarvion julkisen talouden tilanteesta ja näkymistä koko euroalueella.

Lähes kaikki euroalueen jäsenvaltiot toimittivat vuotta 2021 koskevat alustavat talousarviosuunnitelmansa 15. lokakuuta 2020 mennessä, kuten asetuksessa (EU) N:o 473/2013 edellytetään. Italia ja Kypros toimittivat suunnitelmansa hieman myöhässä. Budjettikuripakettia koskevien käytännesääntöjen[2] mukaisesti Belgia ja Liettua toimittivat alustavat talousarviosuunnitelmat, jotka perustuvat olettamukseen, että politiikka pysyy muuttumattomana. Belgiassa muodostettiin uusi hallitus 30. syyskuuta 2020, ja maa toimitti tämän jälkeen päivitetyn suunnitelman 30. lokakuuta. Komission lausunto perustuu tämän päivitetyn suunnitelman arviointiin. Liettuassa pidettiin parlamenttivaalit lokakuussa, ja toimitushallituksen esittämä suunnitelma perustuu olettamukseen, että politiikka pysyy muuttumattomana.

Komission lausunnot tarjoavat objektiivista politiikan ohjausta etenkin kansallisille hallituksille ja parlamenteille ilman, että jäsenvaltioiden budjettivaltuuksiin puututaan. Tavoitteena on helpottaa sen arviointia, ovatko talousarvioesitykset EU:n finanssipoliittisten sääntöjen mukaisia. Budjettikuripaketin ansiosta käytettävissä on nyt kattava välineistö, jonka avulla talous- ja finanssipolitiikkaa voidaan käsitellä euroalueen yhteistä etua koskevana kysymyksenä perussopimuksessa tarkoitetulla tavalla.

Komission arvio perustuu neuvoston 20. heinäkuuta 2020 hyväksymiin maakohtaisiin suosituksiin[3]. Tänä vuonna maakohtaiset finanssipoliittiset suositukset ovat covid-19-pandemian vuoksi pelkästään laadullisia eivätkä sisällä julkista taloutta koskevia numeerisia tietoja, kuten tavallisesti edellytetään. Tämä johtuu vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen aktivoinnista. Suosituksissa keskityttiin covid-19-epidemian aiheuttamiin kiireellisimpiin haasteisiin ja tarpeeseen toteuttaa koordinoituja finanssipoliittisia toimia. Neuvosto antoi kaikille vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osion piiriin kuuluville euroalueen jäsenvaltioille[4] identtisen finanssipoliittisen suosituksen, jonka mukaan jäsenvaltioiden olisi yleinen poikkeuslauseke

---

1 Kuten alustavien talousarviosuunnitelmien seurantaa ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä annetussa asetuksessa (EU) N:o 473/2013 eli ns. budjettikuripaketissa säädetään. Asetus tuli voimaan toukokuussa 2013.

2 Ks. budjettikuripakettia koskevat käytännesäännöt: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07_two_pack_coc_amended_en.pdf

3 https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2020/07/20/european-semester-2020-country-specific-recommendations-adopted/

4 Romania kuuluu tällä hetkellä liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn piiriin. Sille annetussa finanssipoliittisessa suosituksessa otetaan huomioon neuvoston huhtikuussa 2020 SEUT-sopimuksen 126 artiklan 7 kohdan nojalla antama suositus liiallisen alijäämän tilanteen lopettamisesta.

huomioon ottaen toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet pandemian torjumiseksi, talouden ylläpitämiseksi ja elpymisen tukemiseksi. Kun taloustilanne sallii, finanssipolitiikan tavoitteena olisi oltava maltillisella tasolla olevan julkisen talouden rahoitusaseman saavuttaminen keskipitkällä aikavälillä sekä velkakestävyyden varmistaminen samalla kun lisätään investointeja.

Komissio vahvisti vuoden 2021 kestävän kasvun strategiassa, että finanssipolitiikalla olisi tuettava elpymistä myös vuonna 2021.[5] Ottaen huomioon tämä tarve ja edelleen suuri epävarmuus pandemian taloudellisista seurauksista, yleinen poikkeuslauseke pidetään voimassa vuonna 2021. Keväällä 2021 komissio arvioi tilannetta uudelleen ottaen huomioon päivitetyt makrotalouden ennusteet ja yleisen poikkeuslausekkeen soveltamista koskevat tiedot.

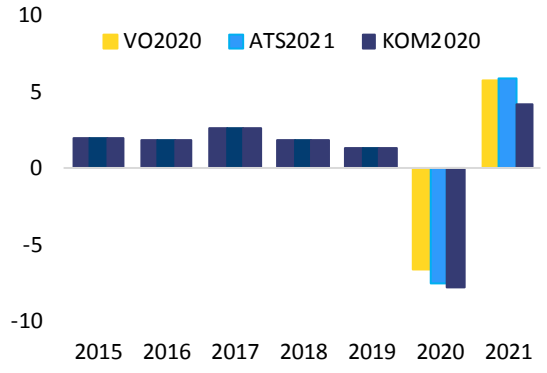
Tällä tiedonannolla on kaksi tavoitetta. Ensinnäkin siinä annetaan finanssipolitiikasta euroalueen tasolla kokonaiskuva, joka perustuu alustavien talousarviosuunnitelmien maakohtaiseen arviointiin. Tämä arviointi vastaa vakausohjelmista keväällä tehtävää maakohtaista arviointia, mutta tässä keskitytään keskipitkän aikavälin finanssipoliittisten suunnitelmien sijaan tulevan vuoden suunnitelmiin. Toiseksi siinä luodaan yleiskatsaus kunkin jäsenvaltion alustavaan talousarviosuunnitelmaan ja selitetään komission lähestymistapaa niiden arviointiin erityisesti covid-19-pandemian ja sen aiheuttaman talouskriisin vuoksi toteutettujen finanssipoliittisten toimenpiteiden osalta.

II. Keskeiset euroaluetta koskevat havainnot

Talouden näkymät

Euroalueen talous kärsii edelleen covid-19-pandemian vaikutuksista. Vuoden 2020 alkupuoliskolla käyttöön otetut poikkeukselliset toimenpiteet, joilla pyrittiin rajoittamaan viruksen leviämistä, johtivat talouden toimeliaisuuden jyrkkään vähenemiseen. Tuotanto supistui vuoden 2020 alkupuoliskolla noin 15 prosenttia eli vuoden 2005 tasolle. Vaikutukset kohdistuivat erityisesti aloille, joilla ihmisten välillä on paljon lähikontakteja. Vaikka talouden toimeliaisuus elpyi voimakkaasti kolmannella vuosineljänneksellä, elpymisen odotetaan pysähtyvän, kun tartunnat ovat taas lisääntyneet ja on turvauduttava uusiin rajoittamistoimenpiteisiin. Kaiken kaikkiaan reaalisen BKT:n odotetaan supistuvan lähes 8 prosenttia vuonna 2020. Alustaviin

Kuvio 2.1 **Euroalue: Reaalisen BKT:n kasvu 2015–2021 (%)**



Huom. Niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka eivät esittäneet vuoden 2020 vakausohjelmassaan vuotta 2020 tai 2021 koskevia ennusteita, käytetään Euroopan komission kevään 2020 talousennustetta.
Lähde: Vuoden 2021 alustavat talousarviosuunnitelmat (ATS),

[5] Ks. myös finanssipolitiikan suuntauksia koskevat kirjeet vuodelle 2021: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2021_en

talousarviosuunnitelmiin sisältyvät makrotalouden oletukset viittaavat samaan, sillä kokonaiskasvuennuste jää noin 1 prosenttiyksikön vuoden 2020 vakausohjelmissa ennakoidusta tasosta (Kuvio 2.1 ja liitteen taulukko IV.1)[6]. Pidemmällä aikavälillä sekä komissio että jäsenvaltiot ennustavat toimeliaisuuden vilkastuvan vuonna 2021, joskin jäsenvaltiot, erityisesti Espanja ja Luxemburg, odottavat voimakkaampaa elpymistä. Olisi kuitenkin huomattava, että 5. marraskuuta julkaistu komission ennuste perustuu viruksen leviämisen ja uusien rajoittamistoimenpiteiden osalta uudempiin tietoihin kuin alustavat talousarviosuunnitelmat. Epävarmassa ja nopeasti muuttuvassa tilanteessa tällaiset erot ovat odotettavissa. Vaikka kasvun ennustetaan palautuvan, elpyminen jää rajalliseksi ja euroalueen talouksien odotetaan toimivan potentiaaliaan heikommin myös vuonna 2021. Next Generation EU -ohjelman toteuttaminen on otettu huomioon komission syksyn 2020 talousennusteessa ja alustavissa talousarviosuunnitelmissa vain marginaalisesti, mutta myös se tukee euroalueen elpymistä.

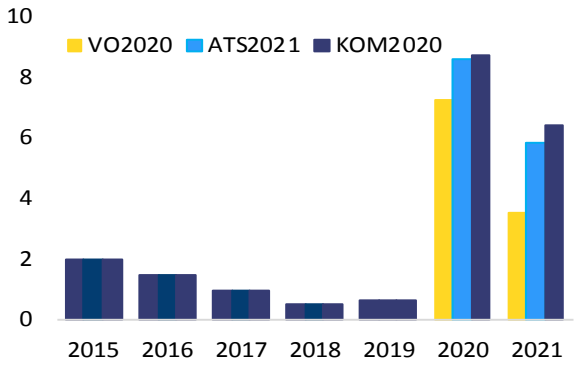
Epävarmuustekijät ja riskit ovat edelleen poikkeuksellisen suuria. Epävarmuus johtuu ennen muuta covid-19-pandemian kehityksestä ja sen taloudellisista seurauksista. Viruksen leviämisen viimeaikainen kiihtyminen voi heikentää talouden toimeliaisuutta entisestään. Covid-19-pandemiaan liittyvän tuen ennenaikainen lopettaminen voisi haitata taloudellisen toiminnan elpymistä esimerkiksi heikentämällä luottamusta talouteen. Toisaalta myös tukitoimenpiteiden jatkaminen tarpeettoman kauan voi niin ikään olla haitallista (esimerkiksi jos tukea myönnetään yrityksille, jotka eivät ole elinkelpoisia). Kansallisten politiikkatoimien riittämätön koordinointi voi myös haitata elpymistä. Ennustettua heikommasta kokonaiskysynnästä johtuvat heijastusvaikutukset hidastaisivat kasvua entisestään. Rahoitusmarkkinoiden stressin mahdollisuutta ei voida sulkea pois. Pankkiala voi joutua koetukselle, jos yritysten maksuhäiriöiden yleistyminen johtaa järjestämättömien lainojen lisääntymiseen. Toisaalta pandemian nopeampi hillitseminen ja kunnianhimoisten koordinoitujen toimien toteuttaminen EU:ssa voisi mahdollistaa nopeamman elpymisen.

[6] Euroalueen jäsenvaltioiden on laadittava talousarvioesityksensä riippumattomien elinten vahvistamien tai laatimien makrotalouden ennusteiden perusteella.

Julkisen talouden näkymät

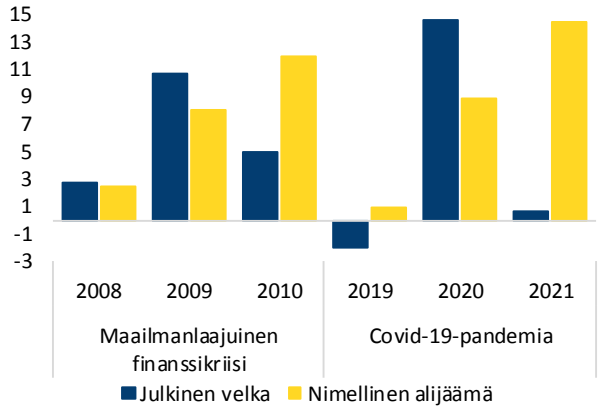
Euroalueen yhteenlasketun nimellisen alijäämän odotetaan supistuvan vuonna 2021 mutta pysyvän erittäin suurena (Kuvio 2.2 ja liitteen taulukko IV.2). Alustavien talousarviosuunnitelmien perusteella yhteenlaskettu nimellinen alijäämä supistuu 5,9 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2021, kun sen odotetaan olevan 8,6 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2020. Nämä ennusteet vastaavat pääpiirteissään komission syksyn 2020 talousennustetta, mutta merkitsevät huomattavaa kasvua vuoden 2020 vakausohjelmista, joissa yhteenlasketun alijäämän ennakoitiin olevan 3,5 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2021. Julkisen talouden alijäämien ennakoidaan kasvavan enemmän kuin maailmanlaajuisen finanssikriisin aikana (kuvio 2.3). Yhteenlasketun alijäämän odotettu paraneminen vuonna 2021 johtuu enimmäkseen siitä, että terveyskriisin ja sen taloudellisten vaikutusten vuoksi vuonna 2020 hyväksyttyjen väliaikaisten finanssipoliittisten toimenpiteiden voimassaolo päättyy. Koska pandemia on viime aikoina kiihtynyt Euroopassa uudelleen, näitä toimenpiteitä voidaan kuitenkin joutua jatkamaan talouden ylläpitämiseksi ja elpymisen tukemiseksi, mikä lisää alijäämään kohdistuvaa kasvupainetta vuonna 2021. Lähes kaikki euroalueen jäsenvaltiot ennakoivat alijäämän supistuvan vuonna 2021 vuodesta 2020. Eniten, yli 4 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen, supistumista odotetaan tapahtuvan Belgiassa, Kreikassa ja Luxemburgissa.

Kuvio 2.2 **Euroalue: Nimellinen alijäämä 2015–2021 (% suhteessa BKT:hen)**



Huom. Niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka eivät esittäneet vuoden 2020 vakausohjelmassaan vuotta 2020 tai 2021 koskevia ennusteita, käytetään Euroopan komission kevään 2020 talousennustetta.
Lähde: Vuoden 2021 alustavat talousarviosuunnitelmat (ATS), Euroopan komission syksyn ja kevään 2020 talousennusteet (KOM2020) sekä vuoden 2020 vakausohjelmat (VO).

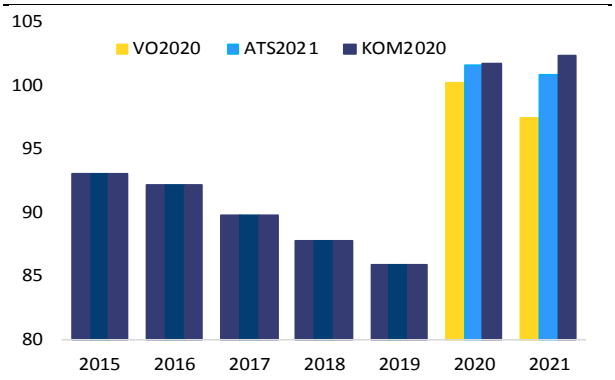
Kuvio 2.3 **Euroalue: Nimellisen alijäämän ja julkisen velan muutos 2008–2010 ja 2019–2021 (prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen)**



Lähde: Euroopan komission syksyn 2020 talousennuste.

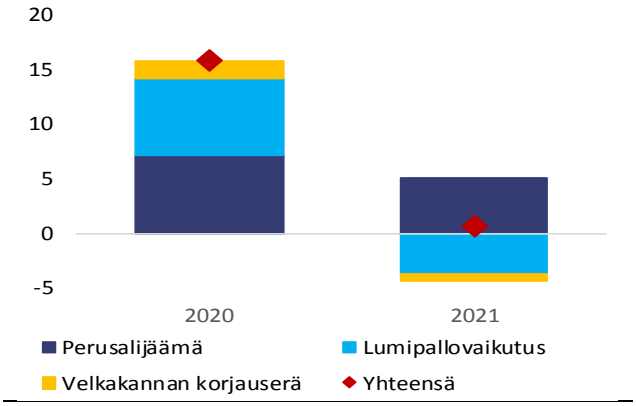
Euroalueen yhteenlasketun velkasuhteen ennustetaan pysyvän vuonna 2021 pitkälti vakaana noin 100 prosentissa (Kuvio 2.4 ja liitteen taulukko IV.3). Ennen pandemiaa koettu velkasuhteen supistuminen kääntyi vuonna 2020 kasvuksi, mikä johtuu BKT:n huomattavasta supistumisesta ja pandemian hoitamista varten myönnettyjen lainojen suuresta määrästä. Velkasuhteen ennustettu kasvu vuonna 2020 oli paljon suurempi kuin vuosina 2008–2009 (kuvio 2.3). Alustavissa talousarviosuunnitelmissa ennakoidaan velkasuhteen kasvavan 86 prosentista 102 prosenttiin vuodesta 2019 vuoteen 2020 ja vakiintuvan vuonna 2021. Tämä ennuste vastaa komission syksyn 2020 talousennustetta vuoden 2020 osalta, mutta ei vuoden 2021 osalta, jolloin komissio odottaa velkasuhteen kasvavan edelleen 0,6 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen. Kaiken kaikkiaan perusalijäämä rasittaa edelleen velkadynamiikkaa vuonna 2021, mutta suotuisan BKT:n kasvuvauhdin ja koron erotuksen pitäisi auttaa rajoittamaan ennakoitua kasvua (kuvio 2.5). Velkasuhteen ennustetaan kasvavan vuonna 2021 eniten Irlannissa, Maltassa ja Virossa. Jäsenvaltiot, joilla oli suurin velkasuhde ennen kriisiä, voivat odottaa tilanteen paranevan jonkin verran vuonna 2021.

Kuvio 2.4 **Euroalue: Julkinen velka 2015–2021 (% suhteessa BKT:hen)**



Huom. Niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka eivät esittäneet vuoden 2020 vakausohjelmassaan vuotta 2020 tai 2021 koskevia ennusteita, käytetään Euroopan komission kevään 2020 talousennustetta.
Lähde: Vuoden 2021 alustavat talousarviosuunnitelmat (ATS), Euroopan komission syksyn ja kevään 2020 talousennusteet (KOM2020) sekä vuoden 2020 vakausohjelmat (VO).

Kuvio 2.5 **Euroalue: Velkasuhteen muutos, eri osatekijöiden vaikutus 2020–2021 (prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen)**



Huom. Lumipallovaikutuksella tarkoitetaan korkojen, inflaation ja reaalisen BKT:n kasvun (eli BKT:n kasvuvauhdin ja koron erotuksen) nettovaikutusta velkadynamiikkaan.
Lähde: Euroopan komission syksyn 2020 talousennuste.

Velkaennusteet ovat poikkeuksellisen epävarmoja. Stokastiset simulaatiot viittaavat siihen, että euroalueen velkasuhde on todennäköisesti 99–106 prosenttia vuonna 2021 (liite III). Keskipitkällä aikavälillä suhde todennäköisesti vakiintuu, kun covid-19-kriisin vaikutus julkiseen talouteen asteittain vähenee. Ehdolliset vastuut, jotka johtuvat julkisten takausten myöntämisestä talouden toimeliaisuuden ja pandemiasta erityisen voimakkaasti kärsivien alojen ylläpitämiseksi, vaikuttaisivat julkiseen velkaan ja alijäämiin vain jos niitä vaadittaisiin maksettavaksi. Näiden ehdollisten vastuiden määrä on noin 20 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2020, ja jäsenvaltioiden välillä on suuria eroja (laatikko 1). Toisaalta on olemassa useita lieventäviä tekijöitä. Näitä ovat muun muassa velka-maturiteettien pidentyminen viime vuosina, vakaat rahoituslähteet, historiallisen alhaiset lainakustannukset sekä EU:n aloitteet, esimerkiksi hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäinen tukiväline (SURE) ja etenkin Next Generation EU -ohjelma, johon sisältyy elpymis- ja palautumistukiväline.

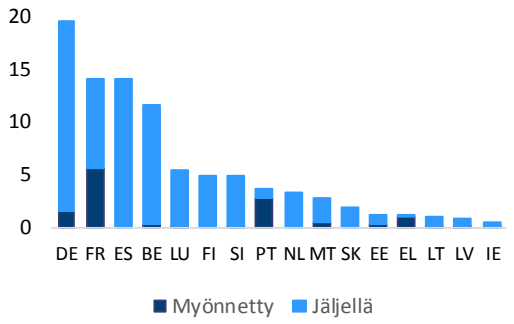
Laatikko 1. Vuoden 2021 alustaviin talousarviosuunnitelmiin sisältyvät takaukset ja muut maksuvalmiustukitoimenpiteet

Jäsenvaltiot ovat myöntäneet runsaasti maksuvalmiustukea covid-19-pandemian aiheuttamien taloudellisten vaikutusten lieventämiseksi. Yleisimmät maksuvalmiustuen muodot ovat valtiontakaukset, joilla tuetaan yksityisen sektorin lainanottoa, ja verolykkäykset (eli mahdollisuus lykätä verovelvoitteita seuraamuksitta). Jäsenvaltiot ovat myöntäneet takauksia myös uusien EU-tason välineiden tukemiseksi.

Valtion takaukset ovat maksuvalmiustukitoimenpiteiden suurin ryhmä. Jäsenvaltioiden käyttöön ottamien järjestelyjen vaikutus on 17 prosenttia suhteessa BKT:hen. Määrä vastaa takauskehysten enimmäiskokoa, mutta todellinen käyttöaste eli kotitalouksien, yritysten, finanssisektorin ja hallituksen väliset sopimusjärjestelyt voivat olla pienempiä. Todennäköisesti vain osa sopimusvelvoitteista johtaa hallitukselle esitettäviin maksuvaatimuksiin, jotka tulevat esiin alijäämänä ja vaikuttavat velkatasoon. Tämän osuuden suuruutta on vaikea arvioida etukäteen. Jäsenvaltiot ovat myöntäneet takauksia myös uusien EU-tason välineiden, erityisesti SURE-tukivälineen ja Euroopan laajuisen takuurahaston, tukemiseksi.

Takausohjelmien koko ja rakenne vaihtelevat jäsenvaltioissa. Osa hallituksista on taannut suoraan pankkien kotitalouksille ja yrityksille myöntämiä lainoja. Joissakin jäsenvaltioissa taas maksuvalmiustukiohjelmien täytäntöönpano on annettu kansallisten kehityslaitosten tehtäväksi. Tällaisia laitoksia ovat KfW Saksassa, KredEx Virossa, Hellenic Development Bank Kreikassa, BPI France Ranskassa, CDP Italiassa, Altum Latviassa, INVEGA Liettuassa, Malta Development Bank Maltassa ja Finnvera Suomessa. Myös takausten käyttöaste, jonka myötä järjestelmän mukainen ehdollisten saatavien teoreettisesti mahdollinen enimmäismäärä muuttuu hallitusten todelliseksi ehdolliseksi saatavaksi, vaihtelee jäsenvaltioittain. Komission arvioiden mukaan saatavilla olevista takauksista on käytetty tähän mennessä vain noin neljännes.

Kuvio B1.1 **Kotimaisille toimijoille myönnetyt takaukset vuonna 2020 (% suhteessa BKT:hen)**



Huom. EU:n ja kansainvälisen tason välineiden takaukset pois lukien. Kuviossa esitetään Saksan uusien takausjärjestelmien koko, vaikka yleisen takauskehyksen kokoa ei ole rajattu. Irlannin, Latvian ja Ranskan alustavien talousarviosuunnitelmien tietoja on täydennetty muista julkisista lähteistä saaduilla tiedoilla. Italia ja Itävalta eivät toimittaneet takauksia koskevia tietoja, vaikka niillä on tällaisia järjestelmiä. Italiassa ehdollisten vastuiden enimmäismääräksi on arvioitu noin 30 prosenttia suhteessa BKT:hen ja alustava käyttöaste on toistaiseksi noin 7 prosenttia suhteessa BKT:hen.

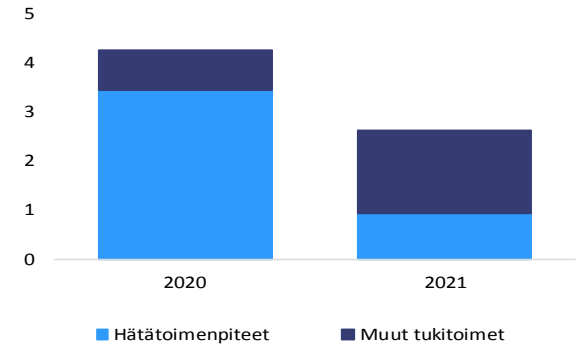
Komissio kehotti jäsenvaltioita raportoimaan alustavissa talousarviosuunnitelmissaan vapaaehtoisesti takausjärjestelmien enimmäiskoosta ja niiden käytöstä. Useimmat jäsenvaltiot toimittivatkin nämä tiedot ainakin osittain. Jotkin jäsenvaltiot ilmoittivat myös takauksista, joilla tuetaan EU:n ja kansainvälisen tason välineitä, kuten SURE-välinettä. Kuviossa B1.1 esitetään vain kotimaisille talouden toimijoille myönnetyt takaukset, joita on mukautettu vertailtavuussyistä.

Euroalueen jäsenvaltiot ovat myös myöntäneet verojen ja sosiaaliturvamaksujen lykkäyksiä noin 1½ prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2020. Verolykkäyksillä ei ole suoraa vaikutusta julkisen talouden alijäämään, koska verot kirjataan kansantalouden tilinpitoon sille ajanjaksolle, jona verovelan aiheuttanut taloudellinen toiminta tapahtuu. Toisaalta lykkäykset voivat tilapäisesti vaikuttaa velkaan, jos niiden vuoksi on lykkäyksen voimassaoloaikana otettava lisää julkista velkaa. Koska talouden toimeliaisuuden odotetaan kuitenkin supistuvan merkittävästi vuonna 2020, kaikki yritykset eivät todennäköisesti selviydy kriisistä, ja osa lykätyistä verovelvoitteista voi jäädä kokonaan maksamatta. EU:n tilastokehyksen mukaan kertyneitä mutta perimättä olevia veroja ei pitäisi kirjata valtion tuloiksi, joten niillä on alijäämää lisäävä vaikutus. Alustavissa talousarviosuunnitelmissa ei yleensä esitetä tarkkoja tietoja arvioiduista veroihin liittyvistä tappioista, vaikka niiden vaikutus on todennäköisesti otettu huomioon veroennusteissa.

Covid-19-pandemian hoitamiseksi toteutetut finanssipoliittiset toimenpiteet

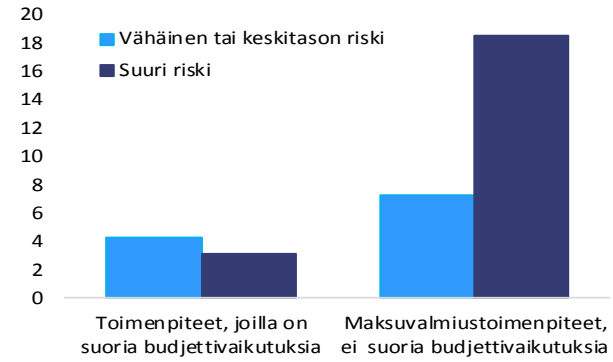
Jäsenvaltiot ovat toteuttaneet pandemian hoitamiseksi nopeita ja merkittäviä finanssipoliittisia toimenpiteitä. Vuonna 2020 käyttöön otetuilla hätätoimenpiteillä on pyritty enimmäkseen korjaamaan kansanterveystilannetta ja korvaamaan sulkutoimista ja toimitusketjujen häiriöistä johtuvia työntekijöiden ja yritysten tulonmenetyksiä. Näiden väliaikaisten hätätoimenpiteiden määräksi arvioidaan 3,4 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2020 (kuvio 2.6). Muiden, yleisemmin elpymistä tukevien (väliaikaisten tai pysyvien) toimenpiteiden, kuten uusien julkisten töiden tai välillisten verojen alennusten vaikutukseksi on arvioitu 0,8 % suhteessa BKT:hen vuonna 2020. Tämänhetkisen ennusteen mukaan väliaikaisten hätätoimenpiteiden vaikutus vuonna 2021 olisi 0,9 prosenttia suhteessa BKT:hen ja muiden tukitoimenpiteiden 1,5 prosenttia suhteessa BKT:hen[7]. Osa jäsenvaltioista on toteuttanut talousarviosuunnitelmansa toimittamisen jälkeen lisää toimenpiteitä, ja joitakin hätätoimenpiteitä voidaan joutua jatkamaan pandemian toisen aallon vuoksi.

Kuvio 2.6 **Euroalue: Toimenpiteet, joilla on suoria budjettivaikutuksia vuosina 2020–2021 (% suhteessa BKT:hen)**



Huom. Hätätoimenpiteillä pyritään enimmäkseen korjaamaan kansanterveystilannetta ja korvaamaan sulkutoimista ja toimitusketjujen häiriöistä johtuvia työntekijöiden ja yritysten tulonmenetyksiä. Ne ovat enimmäkseen väliaikaisia. Elvytystoimenpiteillä pyritään tukemaan talouden toimeliaisuutta yleisemmin.
Lähde: Vuoden 2021 alustavat talousarviosuunnitelmat ja Euroopan komission syksyn 2020 talousennuste.

Kuvio 2.7 **Euroalue: Finanssipoliittinen tuki ja kriisiä edeltävä keskipitkän aikavälin kestävyysriski 2020 (% suhteessa BKT:hen)**



Huom. Kaaviossa esitetään päätösperäisen finanssipoliittisen tuen (aritmeettinen) keskiarvo vuonna 2020. Jäsenvaltiot on ryhmitelty pandemiaa edeltävien keskipitkän aikavälin kestävyysriskien mukaan. Belgia, Espanja, Italia, Portugali ja Ranska kuuluvat suuren riskin ryhmään. Vuoden 2019 *Debt Sustainability Monitor* -selvityksessä esitetty Kreikan velkakestävyysanalyysi poikkesi yhteisestä lähestymistavasta Kreikan velkarakenteen ominaispiirteiden, kuten julkisen sektorin myöntämien lainojen suuren osuuden, vuoksi, eikä siinä esitetty riskiluokitusta.
Lähde: Vuoden 2021 alustavat talousarviosuunnitelmat sekä Euroopan komission syksyn 2020 talousennuste ja vuoden 2019 Debt Sustainability Monitor -selvitys.

Hätätoimenpiteet ovat olennaisen tärkeitä terveydenhuoltoalan sekä kotitalouksien ja yritysten tukemiseksi, joten niillä on muitakin myönteisiä vaikutuksia talouteen. Vaikka niistä on ollut hyötyä kriisin alkuvaiheessa, ne eivät todennäköisesti ole yhtä tehokkaita elpymisen tukemisessa, kun terveydenhuoltoon liittyvä

[7] Hätätoimenpiteitä tarkastellaan omana ryhmänään siksi, että niiden käyttöönoton asianmukaisuutta ei pitäisi arvioida taloustilanteen mukaan vaan kansanterveyden ja sen edellyttämien rajoitusten perusteella. Nämä hätätoimenpiteet ovat (lähes yksinomaan) väliaikaisia, ja niiden voimassaolo päättyy vuonna 2022 tai aiemmin. Muiden covid-19-kriisiin liittyvien, väliaikaisten tai pysyvien, toimenpiteiden katsotaan tukevan talouden alkavaa elpymistä (muut tukitoimet).

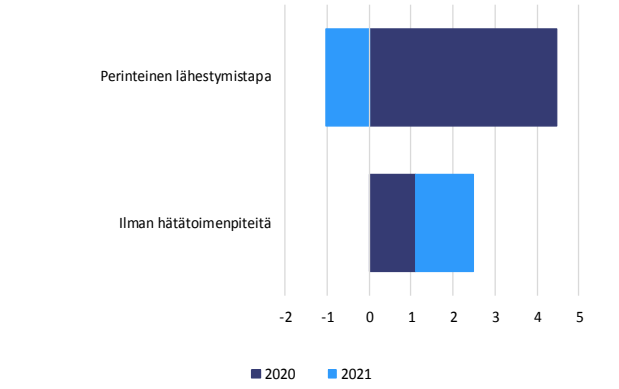
hätätila alkaa vähitellen kohentua. Väliaikaisten hätätoimenpiteiden lyhyen aikavälin kerroinvaikutukset jäävät jo toimenpiteiden luonteen vuoksi todennäköisesti vähäisiksi tilanteessa, jossa talouden toimeliaisuutta rajoitetaan. Tätä käsitystä vahvistaa yksityisen sektorin säästämisalttiuden (kulutuksen sijasta) jyrkkä kasvu vuonna 2020. Pandemiatilanteen parantuessa hätätoimenpiteitä voi siksi olla tarpeen mukauttaa ja yhdistää muihin talouden perustekijöitä parantaviin toimenpiteisiin, joilla tuetaan vihreää siirtymää ja digitaalista muutosta ja joilla on myönteinen vaikutus kysyntään. Siihen asti hätätoimenpiteet voivat osoittautua edelleen tarpeellisiksi talouden ylläpitämiseksi, varsinkin kun pandemia on viime aikoina jälleen kiihtynyt Euroopassa.

Ne jäsenvaltiot, joissa julkisen talouden rahoitusasema on vahvempi, ovat yleensä antaneet enemmän suoraa budjettitukea, kun taas ne jäsenvaltiot, joissa julkisen talouden rahoitusasema on heikompi, ovat tukeutuneet enemmän maksuvalmiustukeen (kuvio 2.7). Maat, joiden julkisen talouden rahoitusasema on suhteellisesti vahvempi, ovat myöntäneet enemmän finanssipoliittista tukea, joka vaikuttaa suoraan julkiseen tukeen (1 % suhteessa BKT:hen). Sen sijaan ne maat, joiden julkisen talouden rahoitusasema on heikompi, ovat turvautuneet enemmän maksuvalmiustukeen, jolla ei ole suoria talousarviovaikutuksia. Jatkossa EU:n tason tukialoitteiden, kuten elpymis- ja palautumistukivälineen, kautta olisi tarjottava lisää finanssipoliittista liikkumavaraa jäsenvaltioiden elpymisen ja palautumisen tukemiseen.

Euroalueen finanssipolitiikan virityksen arviointi

Perinteisten indikaattoreiden mekaaninen tulkinta ei nykytilanteessa sovellu hyvin finanssipolitiikan virityksen arviointiin. Mittavien väliaikaisten hätätoimenpiteiden käyttöönotto ja niistä luopuminen vääristävät kuvaa, sillä vastaavat muutokset julkisten menojen tasossa vuosien välillä vaikuttavat finanssipolitiikan virityksen arvioinnissa käytettäviin indikaattoreihin.[8] Väliaikaisten hätätoimenpiteiden jättäminen pois finanssipolitiikan viritystä kuvaavien indikaattoreiden laskennasta antaa edustavamman arvion taustalla olevasta finanssipolitiikan tuesta talouden toimeliaisuudelle.

Kuvio 2.8 **Euroalue: Finanssipolitiikan viritys 2020–2021 (% suhteessa BKT:hen)**



Huom. Kuviossa esitetään päätösperäiset finanssipoliittiset elvytystoimet menojen kasvulle asetetun vertailuarvon menetelmän perusteella. Siinä mitataan potentiaalisen kasvun ylittävää menojen kasvua (ilman päätösperäisiä toimenpiteitä). Positiiviset luvut osoittavat elvyttävää viritystä.
Lähde: Euroopan komission syksyn 2020 talousennuste.

Finanssipolitiikan viritys vuonna 2021 vaikuttaa kasvua tukevalta, kun sitä mukautetaan väliaikaisten hätätoimenpiteiden suunnitellun purkamisen mukaan. Alustavissa talousarviosuunnitelmissa oletetaan, että suuri osa väliaikaisista hätätoimenpiteistä lopetetaan vuonna 2021. Perinteiset indikaattorit (hätätoimenpiteet mukaan lukien) viittaavat kasvua tukevaan finanssipolitiikan viritykseen, joka on +4,5

[8] Covid-19-kriisiin liittyviä hätätoimenpiteitä ei pidetä kertaluonteisina toimenpiteinä, vaikka valtaosa niistä on otettu käyttöön väliaikaisesti automaattisten vakauttajien täydentämiseksi.

prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2020, mutta kiristyy –1,0 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2021 (komission syksyn 2020 talousennusteen mukaan; ks. kuvio 2.8). Jos laskelmasta sen sijaan jätetään pois pandemiaan suoraan liittyvät väliaikaiset hätätoimenpiteet, finanssipolitiikan viritys on kasvua tukeva kumpanakin vuonna: +1,1 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2020 ja +1,4 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2021. Vaikka elpymisen ennustetaan olevan rajallista, jo käyttöön otetut finanssipoliittiset toimenpiteet tukevat talouden toimeliaisuutta vuosina 2020–2021.

Elpymis- ja palautumistukivälineestä myönnettävä rahoitus antaa lisäpotkua finanssipoliittiselle elvytykselle. Elpymis- ja palautumistukivälineestä myönnettävät avustukset tukevat *finanssipoliittista elvytystä* euroalueen tasolla, vaikka ne ovat jäsenvaltioiden julkisen talouden rahoitusaseman kannalta neutraaleja[9]. Tällä hetkellä komission syksyn 2020 talousennusteessa oletetaan, että elpymis- ja rahoitustukivälineestä rahoitettavilla menoilla on euroalueen finanssipolitiikan viritykseen vähäinen vaikutus vuonna 2021 (0,15 % suhteessa BKT:hen). Tämä johtuu kuitenkin siitä, että vuoden 2021 alustavissa talousarviosuunnitelmissa ei ole riittävän yksityiskohtaisia tietoja kyseisistä toimenpiteistä. Vain kuusi jäsenvaltiota ilmoitti alustavassa talousarviosuunnitelmassaan elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitettavista menoista. Ne ovat Italia, Kreikka, Liettua, Portugali, Ranska ja Slovenia.

Vuodelle 2021 suunniteltu hätätoimenpiteiden lopettamisen aikataulu ja laajuus vaikuttavat nyt epävarmoilta pandemian toisen aallon vuoksi. Lopettamisaikataulu perustui oletukseen, että kriisissä siirryttäisiin hätätilanteesta elpymisvaiheeseen, eli pandemiasta johtuvien terveyteen ja talouteen liittyvien vahinkojen rajoittamisesta vaiheeseen, jossa keskityttäisiin pysyvän elpymisen saavuttamiseen. Koska pandemia on viime aikoina jälleen kiihtynyt Euroopassa, talouden ylläpitämiseksi voi kuitenkin olla tarpeen jatkaa hätätoimenpiteitä. Tämä tuki todennäköisesti muuttaa komission ennusteen taustalla olevia talousarviosuunnitelmia. Uusien hätätoimenpiteiden ei kuitenkaan tarvitse olla välttämättä samanlaisia kuin ensimmäisen aallon aikana toteutetut toimenpiteet, vaan niissä olisi otettava huomioon saadut kokemukset ja niitä olisi yhdistettävä toimiin, jotka parantavat talouden perustekijöitä. Haasteena on jatkaa talouden tukemista hätätilanteessa ja luoda samalla edellytykset paluulle pysyvään ja kestävään kasvuun, jossa otetaan huomioon EU:n talouden vihreä siirtymä ja digitaalinen muutos.

Tuotannon merkittävän supistumisen ja suurten heikkenemisriskien yhdistelmä edellyttää hyvin kohdennetun ja väliaikaisen finanssipoliittisen tuen jatkamista. Jäsenvaltioiden olisi ensinnäkin vältettävä finanssipoliittisen tuen äkillistä lopettamista. Toiseksi vallitsevassa pandemiatilanteessa toteutettavat finanssipoliittiset tukitoimenpiteet voivat olla erilaisia kuin taantuman aikana yleensä toteutetut tavanomaiset kokonaiskysyntää tukevat toimet. Kun epävarmuudesta tulee pandemian jatkuessa vallitseva olotila, elvytystoimet olisi kohdennettava hyvin, koska laajat toimenpiteet ovat vaarassa jäädä tehottomiksi. Kolmanneksi pandemian kiihtyminen uudelleen ei saisi johtaa hätätilanteeseen keskittyvien finanssipoliittisten toimenpiteiden järjestelmälliseen laajentamiseen sen jälkeen kun taustalla oleva terveystilanne alkaa parantua. Ensisijaiset tarpeet ja asianmukaiset toimet ovat hätätilanteessa ja elpymisvaiheessa erilaisia, joten jäsenvaltioiden on oltava valppaita ja määritettävä tilanteen mukaan, millaisia tukitoimia milloinkin tarvitaan.

[9] Eurostat on antanut kansallisia tilastotoimistoja kuultuaan alustavan myönteisen arvion elpymis- ja palautumistukivälineen budjettineutraaliudesta.

Jäsenvaltioiden olisi jatkettava finanssipoliittisen tuen antamista ja turvattava samalla julkisen talouden kestävyys keskipitkällä aikavälillä. Pandemian taloudelliset vaikutukset ovat olleet erityisen suuret monissa korkean velkaantumisasteen jäsenvaltioissa, mikä on tuonut optimaalisten finanssipoliittisten toimien löytämiseen lisää haastetta. Tällä hetkellä jäsenvaltiot hyötyvät suotuisista rahoituskustannuksista, mikä johtuu Euroopan keskuspankin rahapoliittisiin toimenpiteisiin perustuvasta merkittävästä tuesta ja rahoitusmarkkinoiden luottamuksen parantumisesta sen jälkeen kun EU:n tasolla on otettu käyttöön mittavia rahoitusvälineitä. Jotta voitaisiin sovittaa yhteen taloudellisen tuen tarve ja keskipitkällä aikavälillä maltillisella tasolla olevat julkisen talouden rahoitusasemat ja julkisen talouden kestävyys, tukitoimenpiteiden olisi oltava väliaikaisia eikä niiden pitäisi sisältää sitoumuksia, jotka vaikuttavat finanssipolitiikkaan vielä kriisin jälkeenkin. Taloustilanteen salliessa hallitusten olisi jatkettava finanssipolitiikkaa, jonka tavoitteena on saavuttaa maltillisella tasolla oleva julkisen talouden rahoitusasema keskipitkällä aikavälillä, samalla kun lisätään investointeja. Uskottavat keskipitkän aikavälin finanssipoliittiset strategiat ovat tärkeitä julkisen talouden kestävyyden tukemiseksi, varsinkin erittäin velkaantuneissa jäsenvaltioissa.

III. Yleiskatsaus alustaviin talousarviosuunnitelmiin

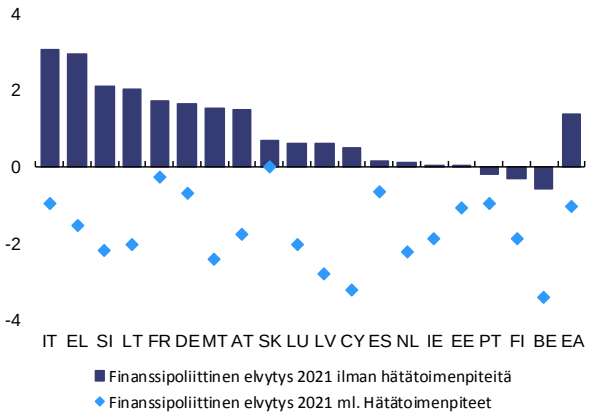
Lähes kaikki euroalueen jäsenvaltiot toimittivat alustavat talousarviosuunnitelmansa 15. lokakuuta mennessä. Tämä on asetuksen (EY) N:o 473/2013 6 artiklan mukaista. Poikkeuksia olivat Italia ja Kypros. Italia toimitti suunnitelmansa 19. lokakuuta ja Kypros 23. lokakuuta. Belgia ja Liettua toimittivat budjettikuripakettia koskevien käytännesääntöjen mukaisesti alustavat talousarviosuunnitelmat, jotka on laadittu siltä pohjalta, että politiikka pysyy muuttumattomana. Belgian 15. lokakuuta toimittama talousarviosuunnitelma perustui oletukseen, että politiikka säilyy muuttumattomana, koska maassa oli juuri sitä ennen muodostettu uusi liittohallitus. Päivitetty suunnitelma toimitettiin 30. lokakuuta. Komission lausunto perustuu tämän päivitetyn suunnitelman arviointiin. Myös Liettuan toimittama alustava talousarviosuunnitelma perustuu olettamukseen, että politiikka säilyy muuttumattomana, koska maassa pidettiin lokakuussa vaalit. Liettuan viranomaisia kehotetaan toimittamaan komissiolle ja euroryhmälle päivitetty talousarviosuunnitelma heti kun uusi hallitus on astunut virkaan ja periaatteessa vähintään kuukautta ennen kuin kansallisen parlamentin on määrä hyväksyä talousarviota koskeva lakiesitys.

Covid-19-pandemiasta johtuvat finanssipoliittiset toimenpiteet jäsenvaltioissa vuosina 2020–2021

Finanssipolitiikan viritys vaikuttaa lähes kaikissa euroalueen jäsenvaltioissa kasvua tukevalta vuosina 2020–2021, sen jälkeen kun väliaikaisten hätätoimenpiteiden asteittaisesta poistamisesta johtuvat korjaukset on otettu huomioon (kuvio 3.1). Kuten II jaksossa todettiin, hätätoimenpiteisiin osoitettujen menojen suunniteltu poistaminen vaikuttaa finanssipolitiikan virityksen perinteisiin indikaattoreihin tuntuvasti. Kun väliaikaiset hätätoimenpiteet jätetään huomiotta, taustalla olevat julkisen talouden toimet merkitsevät (menojen kasvulle asetetun vertailuarvon menetelmän perusteella) sitä, että finanssipolitiikan kokonaisviritys on vuonna 2021 elvyttävä (noin 1,5 % suhteessa BKT:hen). Joissakin jäsenvaltioissa tämä tuki on merkittävää, 2 prosenttia tai enemmän suhteessa BKT:hen. Tämä tuki täydentää jo vuonna 2020 toteutettuja huomattavia elvyttäviä toimenpiteitä, joiden vaikutus on noin 1 prosentti suhteessa BKT:hen (kuvio 3.2). Tällaista tukea annetaan useimmissa jäsenvaltioissa (kuvio 3.3). Kun kokonaisvirityst mukautetaan

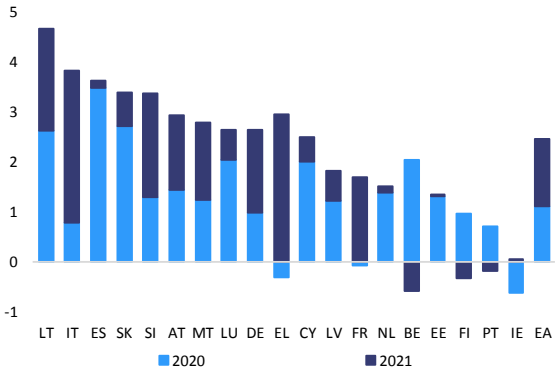
hätätoimenpiteiden suunnitellun lopettamisen mukaan, sen odotetaan olevan hieman kiristävä kahdessa jäsenvaltiossa vuonna 2021. Elpymis- ja palautumistukivälineestä myönnettävä rahoitus antaa lisäpotkua finanssipoliittiselle elvytykselle.

Kuvio 3.1 **Finanssipolitiikan viritys 2021 (% suhteessa BKT:hen)**



Huom. Finanssipolitiikan viritys lasketaan päätösperäisten finanssipoliittisten elvytystoimien perusteella menojen kasvulle asetettua vertailuarvoa koskevan menetelmän mukaisesti. Positiiviset luvut osoittavat virityksen olevan kasvua tukeva.
Lähde: Euroopan komission syksyn 2020 talousennuste.

Kuvio 3.2 **Finanssipolitiikan viritys ilman hätätoimenpiteitä vuosina 2020–2021 (% suhteessa BKT:hen)**

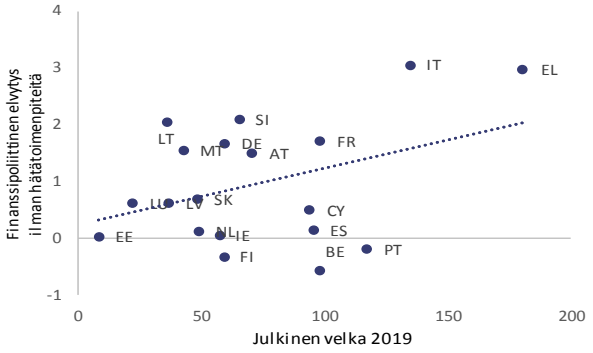


Huom. Finanssipolitiikan viritys on laskettu päätösperäisten finanssipoliittisten elvytystoimien perusteella, ilman hätätoimenpiteitä. Positiiviset luvut osoittavat virityksen olevan kasvua tukeva.
Lähde: Euroopan komission syksyn 2020 talousennuste.

Vaikka suurimmalla osalla toimenpiteistä pyritään tukemaan talouden elpymistä, väliaikaisten hätätoimenpiteiden osuus kaikista vuoden 2021 toimenpiteistä on keskimäärin yli kolmasosa, joskin maakohtainen hajonta on suurta (kuvio 3.4). Tämä on osoitus siitä, että pandemian kehittymiseen liittyy edelleen suurta epävarmuutta. Viidessä jäsenvaltiossa hätätoimenpiteisiin on osoitettu varoja 1 prosentti suhteessa BKT:hen tai enemmän. Tosin kaikki jäsenvaltiot eivät ole ottaneet väliaikaisten hätätoimenpiteiden vaikutusta huomioon vuoden 2021 talousarviossaan. Useat jäsenvaltiot suunnittelevat siirtävänsä finanssipoliittisen tuen painopisteen vuonna 2021 hätätoimenpiteistä talouden elpymisen tukemiseen. Koska pandemia on viime aikoina kiihtynyt Euroopassa uudelleen, suunnitelmiin hätätoimenpiteiden lopettamisesta vuonna 2021 liittyy kuitenkin kasvavaa epävarmuutta, ja jäsenvaltioiden odotetaan antavan lisää hätätilanteen tukea talouden pelastamiseksi.

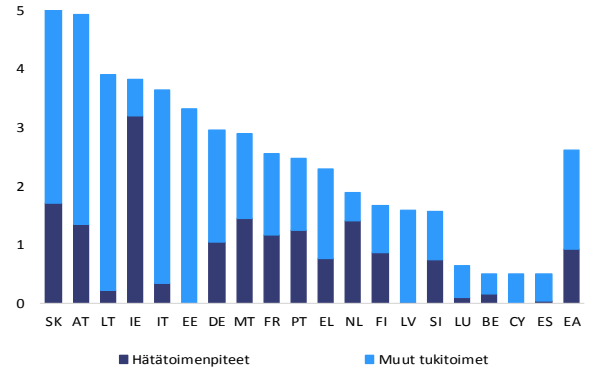
Jäsenvaltiot suunnittelevat toteuttavansa vuonna 2021 enimmäkseen väliaikaisia ja jonkin verran myös pysyviä toimenpiteitä talouden toimeliaisuuden tukemiseksi huomattavan epävarmuuden vallitessa (kuvio 3.5). Toimenpiteiden odotetaan olevan keskimäärin 2,6 prosenttia suhteessa BKT:hen, ja joissain jäsenvaltioissa suunnitellaan elvytystoimia, joiden vaikutus suhteessa BKT:hen on 3 prosenttia tai enemmän. Väliaikaisten toimenpiteiden osuus on keskimäärin kaksi kolmasosaa kaikista vuoden 2021 toimenpiteistä. Muutamassa jäsenvaltiossa on kuitenkin toteutettu myös pysyviä toimenpiteitä, joiden vaikutus on joissain tapauksissa yli 1 prosentti suhteessa BKT:hen, mikä vaikuttaa myös finanssipolitiikan kehitykseen tulevaisuudessa. Se voi olla ongelma, koska pandemian toista aaltoa

Kuvio 3.3 **Finanssipolitiikan viritys ilman hätätoimenpiteitä vuonna 2021 ja julkinen velka vuonna 2019 (% suhteessa BKT:hen)**



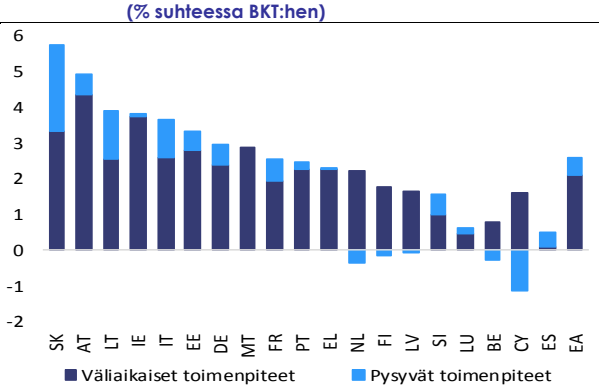
Huom. Finanssipolitiikan viritys on laskettu päätösperäisten finanssipoliittisten elvytystoimien perusteella, ilman hätätoimenpiteitä. Positiiviset luvut osoittavat virityksen olevan kasvua tukeva.
Lähde: Euroopan komission syksyn 2020 talousennuste.

Kuvio 3.4 **Hätätoimenpiteet ja muut tukitoimet vuonna 2021 (% suhteessa BKT:hen)**



Huom. Kaaviossa esitetään vuodesta 2020 alkaen hyväksyttyjen päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus julkiseen talouteen vuonna 2021. Hätätoimenpiteillä pyritään enimmäkseen korjaamaan kansanterveystilannetta ja korvaamaan sulkutoimista ja toimitusketjujen häiriöistä johtuvia työntekijöiden ja yritysten tulonmenetyksiä. Ne ovat enimmäkseen väliaikaisia. Muut tukitoimet on tarkoitettu yleisemmin tukemaan talouden toimeliaisuutta, ja ne voivat olla joko väliaikaisia tai pysyviä.
Lähde: Euroopan komission syksyn 2020 talousennuste.

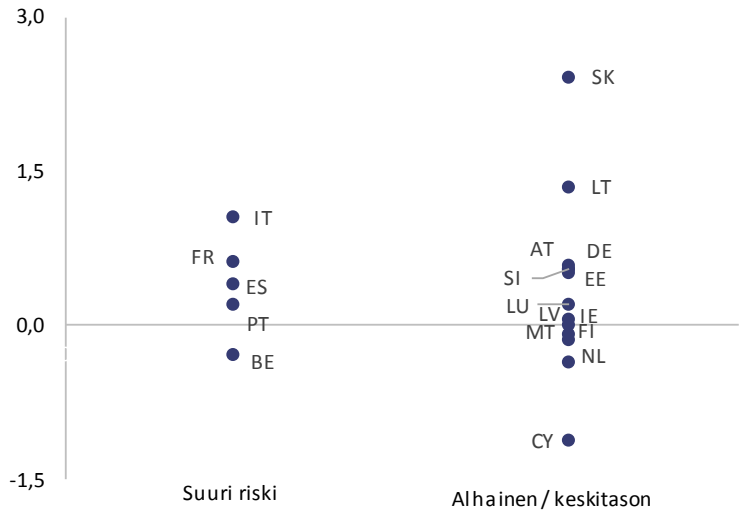
Kuvio 3.5 **Väliaikaiset ja pysyvät toimenpiteet vuonna 2021 (% suhteessa BKT:hen)**



Huom. Kuviossa esitetään vuodesta 2020 alkaen hyväksyttyjen päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus julkiseen talouteen vuonna 2021. Väliaikaisten toimenpiteiden voimassaolo päättyy vuonna 2022 tai aiemmin.
Lähde: Euroopan komission syksyn 2020 talousennuste.

koskeva epävarmuus on edelleen suurta ja hätätoimenpiteitä saatetaan tarvita vielä lisää. Tarvittavien väliaikaisten hätätoimenpiteiden yhdistäminen pysyviin toimenpiteisiin ei saisi vaarantaa julkisen talouden keskipitkän aikavälin kestävyyttä (kuvio 3.6).

Kuvio 3.6 **Pysyvät toimenpiteet ja kriisiä edeltävät keskipitkän aikavälin kestävyysriskit 2021 (% suhteessa BKT:hen)**



Huom. Kaaviossa esitetään vuodesta 2020 alkaen hyväksyttyjen pysyvien toimenpiteiden vaikutus julkiseen talouteen vuonna 2021. Jäsenvaltiot on ryhmitelty pandemiaa edeltävien keskipitkän aikavälin kestävyysriskien mukaan. Vuoden 2019 *Debt Sustainability Monitor* -selvityksessä esitetty Kreikan velkakestävyysanalyysi poikkesi joiltain osin yhteisestä lähestymistavasta Kreikan velkarakenteen ominaispiirteiden, kuten julkisen sektorin myöntämien lainojen suuren osuuden, vuoksi, eikä siinä esitetty riskiluokitusta.
Lähde: Euroopan komission syksyn 2020 talousennuste ja vuoden 2019 *Debt Sustainability Monitor* -selvitys.

Komission laadullinen arvio vuoden 2021 alustavista talousarviosuunnitelmista

Komissio ottaa vuoden 2021 alustavia talousarviosuunnitelmia koskevissa lausunnoissaan huomioon vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen aktivoimisen. Komissio antoi 20. maaliskuuta 2020 tiedonannon vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen aktivoinnista[10]. Tiedonannossa komissio esitti näkemyksensä, jonka mukaan edellytykset yleisen poikkeuslausekkeen aktivoimiseksi täyttyvät, kun otetaan huomioon odotettavissa oleva covid-19-epidemian aiheuttama vakava talouden taantuma. Jäsenvaltioiden valtiovarainministerit yhtyivät komission arvioon 23. maaliskuuta 2020. Kuten vuotuisessa kestävän kasvun strategiassa 2021[11] todetaan ja 19. syyskuuta 2020 päivätyssä komission kirjeessä[12] EU:n valtiovarainministereille ilmoitetaan, jäsenvaltioiden olisi vuonna 2021 edelleen annettava kohdennettua ja väliaikaista finanssipoliittista tukea tilanteessa, jossa yleinen poikkeuslauseke on aktivoitu, ja turvattava samalla julkisen talouden kestävyys keskipitkällä aikavälillä.

[10] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan investointipankille ja euroryhmälle ”Koordinoidut taloudelliset toimet covid-19-epidemian vaikutusten lieventämiseksi”, Bryssel 13.3.2020, COM(2020) 112 final.

[11] Komission tiedonanto ”Vuotuinen kestävän kasvun strategia 2021”, Bryssel, 17.9.2020, COM(2020) 575 final.

[12] https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2021_en

Komissio myös hyväksyi keväällä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 3 kohdan nojalla kertomukset kaikista jäsenvaltioista lukuun ottamatta Romaniaa, johon sovelletaan jo ennestään vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavaa osiota. Kun otetaan huomioon covid-19-pandemian puhkeamisen aiheuttama poikkeuksellinen epävarmuus ja sen poikkeukselliset makrotaloudelliset ja finanssipoliittiset vaikutukset, myös suunniteltaessa uskottavaa finanssipolitiikkaa, jonka on vuonna 2021 pysyttävä kasvua tukevana, komissio on katsonut, että päätöstä jäsenvaltioiden asettamisesta liiallisia alijäämiä koskevaan menettelyyn ei pitäisi tehdä. Tämä pätee edelleen.

Vuosina 2020 ja 2021 finanssipolitiikassa keskitytään pandemian hoitoon. Yleisen poikkeuslausekkeen aktivoinnin jälkeen neuvosto suositti 20. heinäkuuta 2020, että jäsenvaltiot toteuttaisivat kaikki tarvittavat toimenpiteet pandemian torjumiseksi, talouden ylläpitämiseksi ja alkavan elpymisen tukemiseksi. Taloustilanteen salliessa jäsenvaltioiden olisi harjoitettava finanssipolitiikkaa, jonka tavoitteena on saavuttaa maltillisella tasolla oleva julkisen talouden rahoitusasema keskipitkällä aikavälillä ja varmistaa velkakestävyys samalla kun lisätään investointeja.

Vuoden 2021 alustavia talousarviosuunnitelmia koskevissa lausunnoissa keskitytään arvioimaan vuoden 2021 julkisen talouden toimenpiteitä. Lausunnoissa arvioidaan, ovatko suunnitellut tukitoimenpiteet neuvoston 20. heinäkuuta 2020 antamien suositusten ja komission 19. syyskuuta 2020 lähettämässä kirjeessä annettujen ohjeiden mukaisia. Huomiota kiinnitetään erityisesti siihen, ovatko toimenpiteet väliaikaisia. Tämä on tärkeää, jotta voidaan turvata julkisen talouden kestävyys keskipitkällä aikavälillä yleisen poikkeuslausekkeen mukaisesti.

Vuoden 2021 alustavien talousarviosuunnitelmien laadullinen arviointi voidaan tiivistää seuraavasti:

1. Komissio katsoo, että alustavat talousarviosuunnitelmat ovat kokonaisuutena neuvoston 20. heinäkuuta 2020 antaman finanssipoliittisen suosituksen mukaisia. Useimmilla talousarviosuunnitelmien toimenpiteillä edistetään talouden toimeliaisuuden tukemista huomattavan epävarmassa tilanteessa.
2. Suomen, Alankomaiden, Belgian, Espanjan, Itävallan, Irlannin, Kreikan, Kyproksen, Latvian, Luxemburgin, Maltan, Portugalin, Saksan, Slovenian ja Viron toimenpiteet ovat (enimmäkseen) väliaikaisia. Italian, Liettuan, Ranskan ja Slovakian alustavissa talousarviosuunnitelmissa on joitakin toimenpiteitä, jotka eivät näytä olevan väliaikaisia tai joihin ei liity tasapainottavia toimenpiteitä. Liettua on toimittanut alustavan talousarviosuunnitelmansa oletuksenaan, että politiikka säilyy muuttumattomana, ja sitä pyydetään toimittamaan päivitetty alustava talousarviosuunnitelma.
3. Belgian, Espanjan, Italian, Kreikan, Portugalin ja Ranskan julkisen talouden velka oli mittava ja keskipitkän aikavälin kestävyyshaasteet suuria jo ennen covid-19-pandemian puhkeamista. Siksi niiden on erityisen tärkeää varmistaa, että samalla kun toteutetaan julkisen talouden tukitoimenpiteitä, turvataan julkisen talouden kestävyys keskipitkällä aikavälillä.

Kaikkia jäsenvaltioita kehotetaan tarkastelemaan säännöllisesti tukitoimenpiteiden käyttöä, vaikuttavuutta ja riittävyyttä ja olemaan valmiita tarvittaessa mukauttamaan niitä muuttuviin olosuhteisiin.

LIITE I: Vuoden 2021 alustavien talousarviosuunnitelmien maakohtainen arviointi

Komissio katsoo, että **Itävallan** alustava talousarviosuunnitelma on kaiken kaikkiaan neuvoston 20. heinäkuuta 2020 antaman suosituksen mukainen. Useimmilla Itävallan talousarviosuunnitelman toimenpiteillä tuetaan talouden toimeliaisuutta huomattavan epävarmassa tilanteessa. Itävaltaa kehotetaan tarkastelemaan säännöllisesti tukitoimenpiteiden käyttöä, vaikuttavuutta ja riittävyyttä ja olemaan valmis tarvittaessa mukauttamaan niitä muuttuviin olosuhteisiin.

Komissio katsoo, että **Belgian** alustava talousarviosuunnitelma on kaiken kaikkiaan neuvoston 20. heinäkuuta 2020 antaman suosituksen mukainen. Useimmilla Belgian talousarviosuunnitelman toimenpiteillä tuetaan talouden toimeliaisuutta huomattavan epävarmassa tilanteessa. Kun otetaan huomioon Belgian julkisen talouden velan taso ja keskipitkän aikavälin suuret kestävyyshaasteet ennen covid-19-pandemian puhkeamista, on erityisen tärkeää, että Belgia varmistaa, että samalla kun toteutetaan julkisen talouden tukitoimenpiteitä, turvataan julkisen talouden kestävyys keskipitkällä aikavälillä. Belgiaa kehotetaan tarkastelemaan säännöllisesti tukitoimenpiteiden käyttöä, vaikuttavuutta ja riittävyyttä ja olemaan valmis tarvittaessa mukauttamaan niitä muuttuviin olosuhteisiin.

Komissio katsoo, että **Kyproksen** alustava talousarviosuunnitelma on kaiken kaikkiaan neuvoston 20. heinäkuuta 2020 antaman suosituksen mukainen. Useimmilla Kyproksen talousarviosuunnitelman toimenpiteillä tuetaan talouden toimeliaisuutta huomattavan epävarmassa tilanteessa. Kyprosta kehotetaan tarkastelemaan säännöllisesti tukitoimenpiteiden käyttöä, vaikuttavuutta ja riittävyyttä ja olemaan valmis tarvittaessa mukauttamaan niitä muuttuviin olosuhteisiin.

Komissio katsoo, että **Viron** alustava talousarviosuunnitelma on kaiken kaikkiaan neuvoston 20. heinäkuuta 2020 antaman suosituksen mukainen. Useimmilla Viron talousarviosuunnitelman toimenpiteillä tuetaan talouden toimeliaisuutta huomattavan epävarmassa tilanteessa. Viroa kehotetaan tarkastelemaan säännöllisesti tukitoimenpiteiden käyttöä, vaikuttavuutta ja riittävyyttä ja olemaan valmis tarvittaessa mukauttamaan niitä muuttuviin olosuhteisiin.

Komissio katsoo, että **Suomen** alustava talousarviosuunnitelma on kaiken kaikkiaan neuvoston 20. heinäkuuta 2020 antaman suosituksen mukainen. Useimmilla Suomen talousarviosuunnitelman toimenpiteillä tuetaan talouden toimeliaisuutta huomattavan epävarmassa tilanteessa. Suomea kehotetaan tarkastelemaan säännöllisesti tukitoimenpiteiden käyttöä, vaikuttavuutta ja riittävyyttä ja olemaan valmis tarvittaessa mukauttamaan niitä muuttuviin olosuhteisiin.

Komissio katsoo, että **Ranskan** alustava talousarviosuunnitelma on kaiken kaikkiaan neuvoston 20. heinäkuuta 2020 antaman suosituksen mukainen. Useimmilla Ranskan talousarviosuunnitelman toimenpiteillä tuetaan talouden toimeliaisuutta huomattavan epävarmassa tilanteessa. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että osa toimenpiteistä ei ole väliaikaisia ja että niihin ei liity tasapainottavia toimenpiteitä. Kun otetaan huomioon Ranskan julkisen talouden velan taso ja keskipitkän aikavälin suuret kestävyyshaasteet ennen covid-19-pandemian puhkeamista, on erityisen tärkeää, että Ranska varmistaa, että samalla kun toteutetaan julkisen talouden tukitoimenpiteitä, turvataan julkisen talouden kestävyys keskipitkällä aikavälillä. Ranskaa kehotetaan tarkastelemaan säännöllisesti

tukitoimenpiteiden käyttöä, vaikuttavuutta ja riittävyyttä ja olemaan valmis tarvittaessa mukauttamaan niitä muuttuviin olosuhteisiin.

Komissio katsoo, että **Saksan** alustava talousarviosuunnitelma on kaiken kaikkiaan neuvoston 20. heinäkuuta 2020 antaman suosituksen mukainen. Useimmilla Saksan talousarviosuunnitelman toimenpiteillä tuetaan talouden toimeliaisuutta huomattavan epävarmassa tilanteessa. Saksaa kehotetaan tarkastelemaan säännöllisesti tukitoimenpiteiden käyttöä, vaikuttavuutta ja riittävyyttä ja olemaan valmis tarvittaessa mukauttamaan niitä muuttuviin olosuhteisiin.

Komissio katsoo, että **Kreikan** alustava talousarviosuunnitelma on kaiken kaikkiaan neuvoston 20. heinäkuuta 2020 antaman suosituksen mukainen. Useimmilla Kreikan talousarviosuunnitelman toimenpiteillä tuetaan talouden toimeliaisuutta huomattavan epävarmassa tilanteessa. Kun otetaan huomioon Kreikan julkisen talouden velan taso ennen covid-19-pandemian puhkeamista, on erityisen tärkeää, että Kreikka varmistaa, että samalla kun toteutetaan julkisen talouden tukitoimenpiteitä, turvataan julkisen talouden kestävyys keskipitkällä aikavälillä. Kreikkaa kehotetaan tarkastelemaan säännöllisesti tukitoimenpiteiden käyttöä, vaikuttavuutta ja riittävyyttä ja olemaan valmis tarvittaessa mukauttamaan niitä muuttuviin olosuhteisiin.

Komissio katsoo, että **Irlannin** alustava talousarviosuunnitelma on kaiken kaikkiaan neuvoston 20. heinäkuuta 2020 antaman suosituksen mukainen. Useimmilla Irlannin talousarviosuunnitelman toimenpiteillä edistetään talouden toimeliaisuutta huomattavan epävarmassa tilanteessa. Irlantia kehotetaan tarkastelemaan säännöllisesti tukitoimenpiteiden käyttöä, vaikuttavuutta ja riittävyyttä ja olemaan valmis tarvittaessa mukauttamaan niitä muuttuviin olosuhteisiin.

Komissio katsoo, että **Italian** alustava talousarviosuunnitelma on kaiken kaikkiaan neuvoston 20. heinäkuuta 2020 antaman suosituksen mukainen. Useimmilla Italian talousarviosuunnitelman toimenpiteillä edistetään talouden toimeliaisuutta huomattavan epävarmassa tilanteessa. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että osa toimenpiteistä ei ole väliaikaisia ja että niihin ei liity tasapainottavia toimenpiteitä. Kun otetaan huomioon Italian julkisen talouden velan taso ja keskipitkän aikavälin suuret kestävyyshaasteet ennen covid-19-pandemian puhkeamista, on erityisen tärkeää, että Italia varmistaa, että samalla kun toteutetaan julkisen talouden tukitoimenpiteitä, turvataan julkisen talouden kestävyys keskipitkällä aikavälillä. Italiaa kehotetaan tarkastelemaan säännöllisesti tukitoimenpiteiden käyttöä, vaikuttavuutta ja riittävyyttä ja olemaan valmis tarvittaessa mukauttamaan niitä muuttuviin olosuhteisiin.

Komissio katsoo, että **Latvian** alustava talousarviosuunnitelma on kaiken kaikkiaan neuvoston 20. heinäkuuta 2020 antaman suosituksen mukainen. Useimmilla Latvian talousarviosuunnitelman toimenpiteillä tuetaan talouden toimeliaisuutta huomattavan epävarmassa tilanteessa. Latviaa kehotetaan tarkastelemaan säännöllisesti tukitoimenpiteiden käyttöä, vaikuttavuutta ja riittävyyttä ja olemaan valmis tarvittaessa mukauttamaan niitä muuttuviin olosuhteisiin.

Komissio katsoo, että **Luxemburgin** alustava talousarviosuunnitelma on kaiken kaikkiaan neuvoston 20. heinäkuuta 2020 antaman suosituksen mukainen. Useimmilla Luxemburgin talousarviosuunnitelman toimenpiteillä tuetaan talouden toimeliaisuutta huomattavan epävarmassa tilanteessa. Luxemburgia kehotetaan tarkastelemaan säännöllisesti tukitoimenpiteiden käyttöä, vaikuttavuutta ja riittävyyttä ja olemaan valmis tarvittaessa mukauttamaan niitä muuttuviin olosuhteisiin.

Komissio katsoo, että **Liettuan** alustava talousarviosuunnitelma on kaiken kaikkiaan neuvoston 20. heinäkuuta 2020 antaman suosituksen mukainen. Useimmilla Liettuan talousarviosuunnitelman toimenpiteillä tuetaan talouden toimeliaisuutta huomattavan epävarmassa tilanteessa. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että osa toimenpiteistä ei ole väliaikaisia ja että niihin ei liity tasapainottavia toimenpiteitä. Liettuaa kehotetaan tarkastelemaan säännöllisesti tukitoimenpiteiden käyttöä, vaikuttavuutta ja riittävyyttä ja olemaan valmis tarvittaessa mukauttamaan niitä muuttuviin olosuhteisiin. Viranomaisia kehotetaan toimittamaan komissiolle ja euroryhmälle päivitetty alustava talousarviosuunnitelma heti sen jälkeen, kun uusi hallitus on astunut virkaan, ja sääntöjen mukaisesti vähintään kuukautta ennen kuin kansallisen parlamentin on määrä hyväksyä talousarviota koskeva lakiehdotus.

Komissio katsoo, että **Maltan** alustava talousarviosuunnitelma on kaiken kaikkiaan neuvoston 20. heinäkuuta 2020 antaman suosituksen mukainen. Useimmilla Maltan talousarviosuunnitelman toimenpiteillä tuetaan talouden toimeliaisuutta huomattavan epävarmassa tilanteessa. Maltaa kehotetaan tarkastelemaan säännöllisesti tukitoimenpiteiden käyttöä, vaikuttavuutta ja riittävyyttä ja olemaan valmis tarvittaessa mukauttamaan niitä muuttuviin olosuhteisiin.

Komissio katsoo, että **Alankomaiden** alustava talousarviosuunnitelma on kaiken kaikkiaan neuvoston 20. heinäkuuta 2020 antaman suosituksen mukainen. Useimmilla talousarviosuunnitelmien toimenpiteillä tuetaan talouden toimeliaisuutta huomattavan epävarmassa tilanteessa. Alankomaita kehotetaan tarkastelemaan säännöllisesti tukitoimenpiteiden käyttöä, vaikuttavuutta ja riittävyyttä ja olemaan valmis tarvittaessa mukauttamaan niitä muuttuviin olosuhteisiin.

Komissio katsoo, että **Portugalin** alustava talousarviosuunnitelma on kaiken kaikkiaan neuvoston 20. heinäkuuta 2020 antaman suosituksen mukainen. Useimmilla Portugalin talousarviosuunnitelman toimenpiteillä tuetaan talouden toimeliaisuutta huomattavan epävarmassa tilanteessa. Kun otetaan huomioon Portugalin julkisen talouden velan taso ja keskipitkän aikavälin suuret kestävyyshaasteet ennen covid-19-pandemian puhkeamista, on erityisen tärkeää, että Portugali varmistaa, että samalla kun toteutetaan julkisen talouden tukitoimenpiteitä, turvataan julkisen talouden kestävyys keskipitkällä aikavälillä. Portugalia kehotetaan tarkastelemaan säännöllisesti tukitoimenpiteiden käyttöä, vaikuttavuutta ja riittävyyttä ja olemaan valmis tarvittaessa mukauttamaan niitä muuttuviin olosuhteisiin.

Komissio katsoo, että **Slovakian** alustava talousarviosuunnitelma on kaiken kaikkiaan neuvoston 20. heinäkuuta 2020 antaman suosituksen mukainen. Useimmilla Slovakian talousarviosuunnitelman toimenpiteillä tuetaan talouden toimeliaisuutta huomattavan epävarmassa tilanteessa. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että osa toimenpiteistä ei ole väliaikaisia ja että niihin ei liity tasapainottavia toimenpiteitä. Slovakiaa kehotetaan tarkastelemaan säännöllisesti tukitoimenpiteiden käyttöä, vaikuttavuutta ja riittävyyttä ja olemaan valmis tarvittaessa mukauttamaan niitä muuttuviin olosuhteisiin.

Komissio katsoo, että **Slovenian** alustava talousarviosuunnitelma on kaiken kaikkiaan neuvoston 20. heinäkuuta 2020 antaman suosituksen mukainen. Useimmilla Slovenian talousarviosuunnitelman toimenpiteillä tuetaan talouden toimeliaisuutta huomattavan epävarmassa tilanteessa. Sloveniaa kehotetaan tarkastelemaan säännöllisesti tukitoimenpiteiden käyttöä, vaikuttavuutta ja riittävyyttä ja olemaan valmis tarvittaessa mukauttamaan niitä muuttuviin olosuhteisiin.

Komissio katsoo, että **Espanjan** alustava talousarviosuunnitelma on kaiken kaikkiaan neuvoston 20. heinäkuuta 2020 antaman suosituksen mukainen. Useimmilla Espanjan

talousarviosuunnitelman toimenpiteillä tuetaan talouden toimeliaisuutta huomattavan epävarmassa tilanteessa. Kun otetaan huomioon Espanjan julkisen talouden velan taso ja keskipitkän aikavälin suuret kestävyyshaasteet ennen covid-19-pandemian puhkeamista, on erityisen tärkeää, että Espanja varmistaa, että samalla kun toteutetaan julkisen talouden tukitoimenpiteitä, turvataan julkisen talouden kestävyys keskipitkällä aikavälillä. Espanjaa kehotetaan tarkastelemaan säännöllisesti tukitoimenpiteiden käyttöä, vaikuttavuutta ja riittävyyttä ja olemaan valmis tarvittaessa mukauttamaan niitä muuttuviin olosuhteisiin.

LIITE II: Komission syksyn 2020 talousennusteen laadintamenetelmä ja taustaoletukset

Asetuksen (EU) N:o 473/2013 7 artiklan 4 kohdan mukaan kokonaisarviointiin on liitettävä komission yksiköiden kustakin jäsenvaltiosta laatimien uusimpien talousennusteiden laadinnassa käyttämät menetelmät (myös mallit) ja oletukset, mukaan lukien arviot talousarviotoimien vaikutuksista talouskasvuun. Komission asiantuntijat laativat riippumattomasti komission syksyn 2020 talousennusteen, jonka pohjana olevat oletukset on selitetty varsinaisessa ennusteasiakirjassa.[13]

Julkista taloutta koskevat tiedot vuoteen 2019 saakka perustuvat tietoihin, jotka jäsenvaltiot toimittivat komissiolle ennen 1. lokakuuta 2020 ja jotka Eurostat vahvisti 22. lokakuuta 2020. Eurostat ei ole tehnyt muutoksia jäsenvaltioiden syksyllä 2020 toimittamiin tietoihin. Eurostat peruutti aiemman varaumansa, joka koski Tanskan vuodelta 2019 toimittamien tietojen laatua. Varauma johtui siitä, että Tanskan tilastoviranomaisten maaliskuussa 2020 toimittamat tiedot olivat puutteellisia ja sisälsivät paljon tilastollisia poikkeamia. Tanskan tilastoviranomaiset ovat sittemmin toimittaneet täydelliset tiedot, ja tietojen hajanaisuus väheni huomattavasti.

Rahoitusvakautta edistävät toimet on kirjattu ennustetta varten Eurostatin 15. heinäkuuta 2009 tekemän päätöksen mukaisesti.[14] Sellaiset pääomitustoimet, joista on riittävän tarkat tiedot, on otettu mukaan ennusteeseen rahoitustaloustoimina (jotka lisäävät velkaa mutta eivät alijäämää), elleivät jäsenvaltiot ole ilmoittaneet toisin. Pankkien veloille ja talletuksille annettuja valtiontakauksia ei ole otettu mukaan valtion menoihin, ellei ennusteen valmistumiseen mennessä ole saatu näyttöä siitä, että kyseisiin takauksiin on turvauduttu. Sen sijaan valtion (tai muiden julkisyhteisöjen sektoriin luettavien tahojen) pankeille myöntämät lainat yleensä kasvattavat julkisen talouden velkaa.

Vuotta 2021 koskevassa ennusteessa on otettu huomioon jo vahvistetut tai kansalliselle parlamentille esitetyt talousarviot sekä kaikki muut riittävän yksityiskohtaisesti tiedossa olevat toimet. Syksyn ennusteessa on etenkin otettu huomioon kaikki tiedot, jotka sisältyvät lokakuun puoliväliin mennessä toimitettuihin alustaviin talousarviosuunnitelmiin. Ennusteiden perustana oleva oletus politiikan muuttumattomuudesta merkitsee käytännössä sitä, että nykyinen tulo- ja menokehitys on ekstrapoloitu vuoden 2022 osalta, ja lisäksi on otettu huomioon ne toimet, joista on riittävän tarkat tiedot.

Julkisen talouden velkaa koskevat EU:n aggregaatit ennustevuosille 2020–2022 julkaistaan konsolidoimattomina (valtioiden välisten lainojen vaikutusta ei ole poistettu). Aikasarjojen yhtenäisyyden varmistamiseksi aiempien vuosien tietoja käsitellään samalla tavalla. Jäsenvaltiokohtaista julkisen talouden velkasuhdetta vuosina 2020–2022 koskevissa ennusteissa on otettu huomioon Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettujen takausten, muille jäsenvaltioille myönnettyjen kahdenvälisten lainojen sekä ennusteen

[13] Komission syksyn 2020 talousennusteen pohjana olevat menetelmäoletukset ovat saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/autumn-2020-economic-forecast_en

[14] Saatavilla seuraavassa osoitteessa: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2041337/FT-Eurostat-Decision-9-July-20093--final-.pdf.

tiedonkoontipäivänä suunnitteilla olleen Euroopan vakausmekanismin pääomaosuuden vaikutus.[15]

Komission syksyn 2020 talousennusteen mukaan vuoden 2021 alustavissa talousarviosuunnitelmissa esitetyt julkisen talouden toimenpiteet ovat kokonaisvaikutukseltaan alijäämää lisääviä (vaikutus noin 1 % suhteessa BKT:hen). Menoja lisäävien toimenpiteiden odotetaan edistävän kielteistä vaikutusta. Kaikkien toimenpiteiden mekaanisen vaikutuksen BKT:n kasvuun odotetaan olevan lyhyellä aikavälillä positiivinen.

Arvion tulkitsemisessa on kuitenkin syytä varovaisuuteen seuraavassa esitetyistä syistä.

- Asetuksessa (EU) N:o 473/2013 säädetään alustaviin talousarviosuunnitelmiin sisältyvien toimenpiteiden vaikutusten arvioinnista, joten ennen talousarviosuunnitelmien laatimista hyväksytyt ja voimaan tulleet toimenpiteet eivät ole mukana arvioissa, vaikka niillä voi olla lisävaikutus vuotta 2021 koskeviin julkisen talouden ennusteisiin.
- Ilmoitettujen toimenpiteiden vaikutus ilmaistaan suhteessa perusskenaarioon, jossa politiikka ei muutu. Finanssipolitiikan suuntaus ei ole tässä perusskenaariossa välttämättä neutraali. Esimerkiksi joidenkin menoerien trendikasvu voi olla potentiaalista kasvua suurempaa tai pienempää, perusskenaariossa saattaa näkyä aiempien toimenpiteiden lisävaikutus tai aiempien toimenpiteiden toteutus voi päättyä vuonna 2021.

Joidenkin jäsenvaltioiden julkisen talouden ennusteisiin sisältyy toimenpiteitä, joiden rahoituksen odotetaan tulevan Next Generation EU -ohjelmasta / elpymis- ja palautumistukivälineestä. Komission syksyn 2020 talousennusteen mukaan nämä toimenpiteet kasvattavat alijäämää, vaikka ne lopulta voidaankin rahoittaa elpymis- ja palautumistukivälineestä saatavilla avustuksilla. Tämän seurauksena kyseisten jäsenvaltioiden ennakoidut alijäämät saattavat olla yliarvioituja.

[15] Euroopan rahoitusvakausvälineen operaatioiden tilastollisesta kirjaamisesta 27. tammikuuta 2011 tehdyn Eurostatin päätöksen mukaisesti, ks. http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5034386/2-27012011-AP-EN.PDF.

LIITE III: Velkakestävyysanalyysi ja herkkyysanalyysi

Tässä liitteessä analysoidaan julkisen velan kehityksen herkkyyttä mahdollisille makrotalouden (talouskasvun, korkojen tai julkisen talouden perusjäämän) häiriöille, kuten asetuksen (EU) N:o 473/2013 7 artiklassa edellytetään. Stokastisten velkaennusteiden avulla voidaan arvioida, millä tavoin julkisen velan kehitykseen saattavat vaikuttaa nimellisen BKT:n kasvuun kohdistuvat riskit, rahoitusmarkkinoiden kehitys ja julkisen talouden tilanteeseen vaikuttavat finanssipoliittiset häiriöt. [16]

Stokastisia arvioita käytettäessä makrotaloustilanteeseen liittyvää epävarmuutta kuvataan etäisyytenä vuosiksi 2021–2025 ennustetun velkauran keskiskenaariosta. Tätä varten tarkastellaan kahta keskiskenaariota:

- Komission syksyn 2020 talousennusteen skenaario, johon sisältyy perusennuste vuoteen 2022 saakka[17]. Vuodesta 2023 alkaen jäsenvaltioiden oletetaan yleisesti mukauttavan asteittain rakenteellista perusjäämäänsä palatakseen tasolle, jota komission syksyn 2019 talousennusteessa (eli ennen pandemiaa) ennakoitiin vuodeksi 2021.
- Vuoden 2021 alustavien talousarviosuunnitelmien skenaario, johon sisältyy perusennuste vuoteen 2021 saakka. Vuodesta 2022 alkaen jäsenvaltioiden oletetaan mukauttavan asteittain rakenteellista perusjäämäänsä palatakseen tasolle, jota vuoden 2020 alustavissa talousarviosuunnitelmissa (eli ennen pandemiaa) ennakoitiin vuodeksi 2021.[18]

Kun keskiskenaariossa oletettuun makrotaloustilanteeseen kohdistetaan häiriöitä, saadaan kuviossa III.1 näkyvä viuhkamainen mahdollisten velkakehitysurien jakauma. Jakauma sisältää laajan joukon mahdollisia makrotalouden olosuhteita, joita simuloitaessa oli mukana jopa 2 000 talouskasvuun, korkoihin ja perusjäämään kohdistettua häiriötä. Häiriöiden suuruus ja korrelaatio vastaavat näiden muuttujien historiallista volatiliteettia ja niiden keskinäisiä suhteita.[19]. Viuhkajakaumasta saadaan tietoa euroalueen velan erilaisten kehityskulkujen todennäköisyydestä, kun otetaan huomioon sellaisten talouskasvuun, korkoihin ja perusjäämään kohdistuvien häiriöiden mahdollisuus, joiden suuruus ja korrelaatio mukailevat aikaisempia malleja.

Viuhkakuvioissa keskiskenaarion mukainen velkaurakehitys on kuvattu katkoviivalla. Simulaatioiden mediaanikehitys on kuvattu yhtäjaksoisella mustalla viivalla. Viuhkakuvio kattaa 80 prosenttia kaikista mahdollisista velkakehitysurista (kuvion ulkopuolelle on jätetty 20 % vähiten todennäköisistä häiriöistä). Erityyppiset varjostukset kuvaavat erilaisia osuuksia mahdollisten velkakehitysurien kokonaisjakaumasta.

---

[16] Tässä käytettyä julkisen talouden velan stokastista arviointimenetelmää on kuvattu Euroopan komission raportissa *Debt Sustainability Monitor 2019*, liite A7, sekä julkaisussa Berti, K., *Stochastic public debt projections using the historical variance-covariance matrix approach for EU countries*, 2013, European Economy Economic Paper No. 480.

[17] Komission syksyn 2020 talousennusteessa on otettu huomioon finanssipoliittiset toimenpiteet (jotka on hyväksytty ja/tai joista on ainakin uskottavasti ilmoitettu) ja tiedot 22. lokakuuta 2020 saakka.

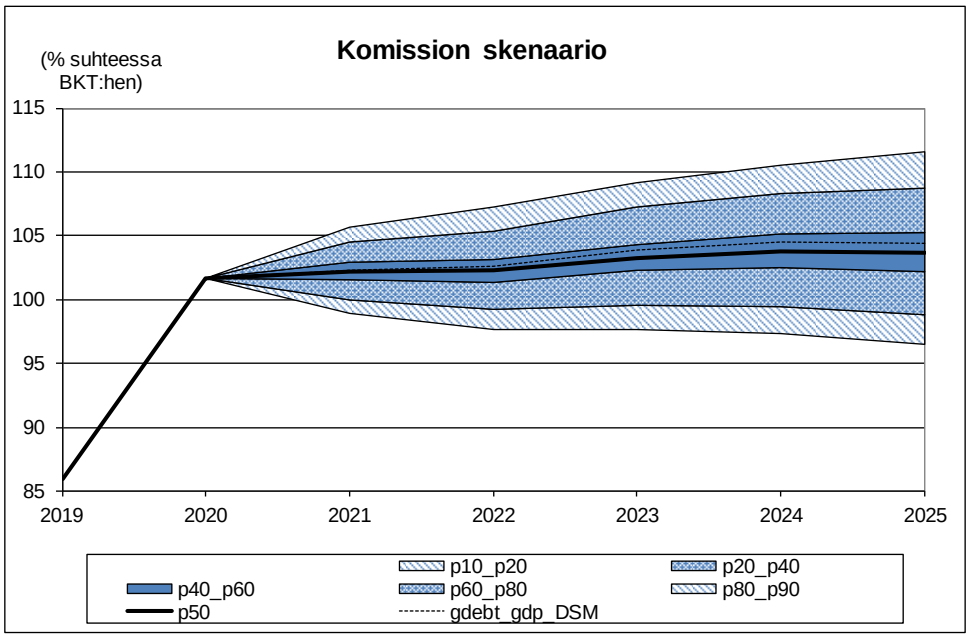
[18] Tämä tarkoittaa, että alustavien talousarviosuunnitelmien mukaisessa skenaariossa euroalueen rakenteellisen perusjäämän oletetaan lähentyvän 3,2 prosentin alijäämästä suhteessa BKT:hen vuonna 2021 kohti 1,1 prosentin alijäämää suhteessa BKT:hen vuonna 2025, kun taas komission skenaarion mukaan alijäämä olisi 2,9 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2021 ja 1,0 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2025.

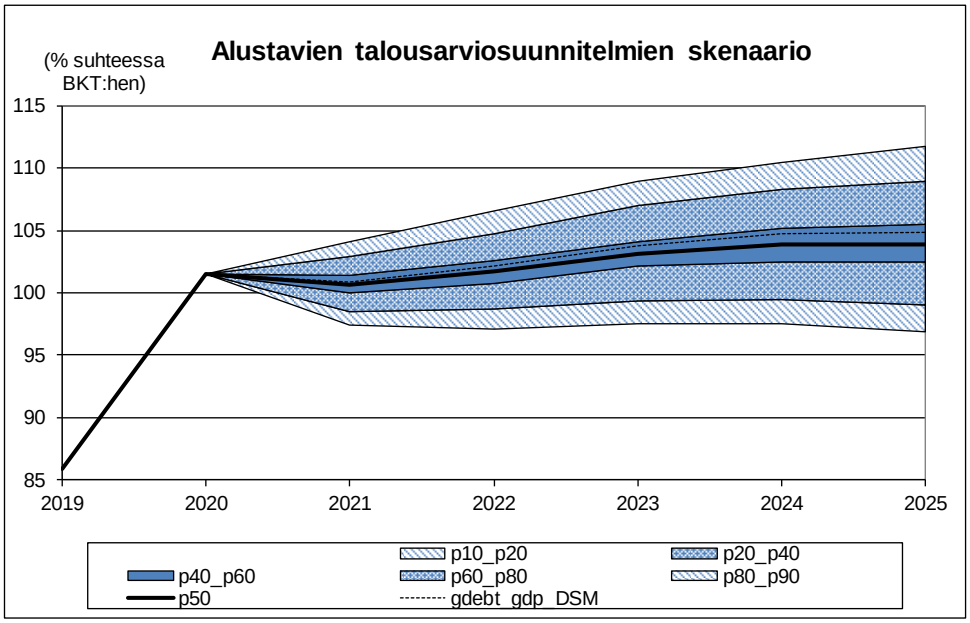
[19] Häiriöiden oletetaan noudattavan yhteistä normaalijakaumaa.

Simulaatiot viittaavat siihen, että vuonna 2021 euroalueen velkasuhde on 99–106 prosenttia suhteessa BKT:hen komission skenaarion mukaan 80 prosentin todennäköisyydellä. Alustavien talousarviosuunnitelmien skenaariossa velkasuhde on 97–104 prosenttia suhteessa BKT:hen. Vuoteen 2025 mennessä on 50 prosentin todennäköisyys sille, että velkasuhde olisi suurempi kuin noin 104 prosenttia suhteessa BKT:hen kummankin skenaarion mukaan.

Näihin ennusteisiin liittyy muitakin riskejä. Koska häiriöiden suuruus ja korrelaatio vastaavat muuttujien pitkän aikavälin kehitystä, menetelmällä ei voida ottaa huomioon tosiaikaista epävarmuutta, jota saattaa esiintyä etenkin tuotantokuilua arvioitaessa. Tuotantokuilua tarkistetaan yleensä alaspäin, potentiaalista tuotantoa koskevaa tosiaikaista arviota pienemmäksi, Tuleviin velkauriin voi liittyä tästä epävarmuudesta johtuva lisäriski, jota ei ole otettu huomioon tässä analyysissa. Toinen epävarmuustekijä liittyy ehdollisten vastuiden realisoitumiseen, koska viuhkakuviot osoittavat vain riskit, jotka ovat toteutuneet aiemmin perusjäämän heikkenemisenä.

Kuvio III.1: Julkisen talouden velkaa koskevat stokastiset arviot – komission ennusteeseen pohjautuva skenaario ja alustaviin talousarviosuunnitelmiin pohjautuva skenaario





LIITE IV: Taulukot

Taulukko IV.1: Reaalisen BKT:n kasvu (%) vakausohjelmien (VO), alustavien talousarviosuunnitelmien (ATS) ja komission syksyn 2020 talousennusteen (KOM) mukaan

	2020			2021		
Maa	VO	ATS	KOM	VO	ATS	KOM
BE	-8,0	-7,4	-8,4	8,6	6,5	4,1
DE	-6	-5,8	-5,6		4,4	3,5
EE	-8,0	-5,5	-4,6	8,0	4,5	3,4
IE	-10,5	-2,4	-2,3	6,0	1,7	2,9
EL	-4,7	-8,2	-9,0	5,1	7,5	5,0
ES	-9,2	-11,2	-12,4	6,8	9,8	5,4
FR	-8,0	-10,0	-9,4		8,0	5,8
IT	-8,0	-9,0	-9,9	4,7	6,0	4,1
CY	-7,0	-5,5	-6,2	6,0	4,5	3,7
LV	-7,0	-7,0	-5,6	1,0	5,1	4,9
LT	-7,3	-1,5	-2,2	6,6	3,3	3,0
LU	-6,0	-6,0	-4,5	7,0	7,0	3,9
MT	-5,4	-7,4	-7,3	3,9	5,0	3,0
NL	1,4	-5,0	-5,3	1,6	3,5	2,2
AT	-5,2	-6,8	-7,1	3,5	4,4	4,1
PT		-8,5	-9,3		5,4	5,4
SI	-8,1	-6,7	-7,1	3,5	5,1	5,1
SK	-7,2	-6,7	-7,5	6,8	5,5	4,7
FI	-5,5	-4,5	-4,3	1,3	2,6	2,9
EA	-6,7	-7,6	-7,8	5,7	5,9	4,2

Taulukko IV.2: Nimellinen rahoitusasema (% suhteessa BKT:hen) vakausohjelmien (VO), alustavien talousarviosuunnitelmien (ATS) ja komission syksyn 2020 talousennusteen (KOM) mukaan

	2020			2021		
Maa	VO	ATS	KOM	VO	ATS	KOM
BE	-7,5	-10,3	-11,2		-6,0	-7,1
DE	-7 1/4	-6 ¼	-6,0		-4 ¼	-4,0
EE	-10,1	-6,6	-5,9	-3,8	-6,7	-5,9
IE	-7,4	-6,2	-6,8	-4,1	-5,7	-5,8
EL	-4,7	-8,6	-6,9	-0,2	-3,9	-6,3
ES	-10,3	-11,3	-12,2		-7,7	-9,6
FR	-9,0	-10,2	-10,5		-6,7	-8,3
IT	-7,1	-10,5	-10,8	-4,2	-7,0	-7,8
CY	-4,3	-4,5	-6,1	-0,4	-0,7	-2,3
LV	-9,4	-7,6	-7,4	-5,0	-3,9	-3,5
LT	-11,4	-8,8	-8,4	-3,9	-5,0	-6,0
LU	-8,5	-7,4	-5,1	-3,0	-2,7	-1,3
MT	-7,5	-9,4	-9,4	-3,6	-5,9	-6,3
NL	1,1	-7,2	-7,2	0,1	-5,5	-5,7
AT	-8,0	-9,5	-9,6	-1,9	-6,3	-6,4
PT		-7,3	-7,3		-4,3	-4,5
SI	-8,1	-8,6	-8,7		-6,6	-6,4
SK	-8,4	-9,7	-9,6	-4,9	-7,4	-7,9
FI	-7,2	-7,7	-7,6	-4,0	-5,0	-4,8
EA	-7,3	-8,6	-8,8	-3,5	-5,9	-6,4

Taulukko IV.3: Velkasuhde (% suhteessa BKT:hen) vakausohjelmien (VO), alustavien talousarviosuunnitelmien (ATS) ja komission syksyn 2020 talousennusteen (KOM) mukaan

	2020			2021		
Maa	VO	ATS	KOM	VO	ATS	KOM
BE	115,0	116,8	117,7		113,6	117,8
DE		71	71,2		70 1/4	70,1
EE	21,9	18,2	17,2	23,4	23,6	22,5
IE	69,1	62,6	63,1	68,4	66,6	66,0
EL	188,8	197,4	207,1	176,8	184,7	200,7
ES	115,5	118,8	120,3		117,4	122,0
FR	115,2	117,5	115,9		116,2	117,8
IT	151,8	158,0	159,6	147,5	155,6	159,5
CY	116,8	114,8	112,6	103,2	111,0	108,2
LV	51,7	47,3	47,5	52,2	46,0	45,9
LT	50,6	47,7	47,2	52,7	50,2	50,7
LU	28,7	27,4	25,4	29,6	29,4	27,3
MT	54,5	55,0	55,2	55,5	58,6	60,0
NL	46,3	59,1	60,0	45,2	61,1	63,5
AT	81,4	84,0	84,2	79,3	84,8	85,2
PT		134,8	135,1		130,9	130,3
SI	82,4	82,4	82,2		80,9	80,2
SK	61,3	62,2	63,4	62,0	65,0	65,7
FI	69,1	70,2	69,8	71,5	72,8	71,8
EA	100,2	101,5	101,7	97,4	100,9	102,3