



# EURO & TALOUS

SUOMEN PANKIN AJANKOHTAISIA ARTIKKELEITA TALOUDESTA

# Sisältö

---

Kansallisina koronatukina myönnettiin kaikkiaan n. 1 300 miljardia euroa Euroopassa vuonna 2020	3
---	---

---

## ANALYYSI

# Kansallisina koronatukina myönnettiin kaikkiaan n. 1 300 miljardia euroa Euroopassa vuonna 2020

2.9.2021 – Analyysi – Kansainvälinen talous



Karlo Kauko  
Neuvonantaja



Tatu Räsänen  
Ekonomisti

Koronapandemia vaikutti voimakkaasti myös talouteen. Koronapandemiasta ja sulkutoimista aiheutuneeseen reaalityalouden ja sosiaaliseen kriisiin vastaamiseksi EU:n jäsenmaat ryhtyivät tukemaan yrityksiä ja kotitalouksia kansallisilla koronatukitoimilla, esimerkiksi lainojen takauksilla, lainojen lyhennysvapailta, verohelpotuksilla ja suorilla avustuksilla. Koronatukiohjelmien enimmäislaajuus vuonna 2020 oli yhteensä 2 507 miljardia euroa. Tässä artikkelissa tehdään lyhyt katsaus Euroopassa vuoden 2020 aikana käyttöön otettuihin valtioiden koronatukitoimiin. Tiedot perustuvat Euroopan järjestelmäriskikomitean (EJRK) suosituksen puitteissa tehtyyn seurantaan.



Tässä artikkelissa esitetyt mielipiteet ovat kirjoittajien omia eivätkä välttämättä edusta Suomen Pankin näkemystä.

## Kansalliset koronatukiohjelmat otettiin nopeasti käyttöön ympäri Eurooppaa

Kansalliset koronatukitoimet otettiin Euroopassa käyttöön nopealla aikataululla vuoden 2020 alkupuolella koronapandemiasta aiheutuneeseen reaalityalouden kriisiin vastaamiseksi. Koko Euroopan unionin tasolla vuonna 2020 julkaistujen koronatukiohjelmien *enimmäislaajuus* oli 2 507 miljardia euroa, mikä on 17,5 % suhteessa EU:n bruttokansantuotteeseen (Taulukko 1). Tukiohjelmien enimmäislaajuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä euromääräistä ylärajaa sille, mihin saakka tukea on mahdollista yrityksille ja kotitalouksille tukiohjelmien (pl. valtiollisten lyhennysvapaaohjelmien) puitteissa myöntää.

Laajat valtiontuet yrityksille ovat lähtökohtaisesti olleet Euroopan unionin alueella kiellettyjä niiden kilpailua vääristävän luonteen vuoksi, mutta koronatoimien osalta tähän on tehty poikkeus. Väliaikaisen valtionapukehikon <sup>[1]</sup> puitteissa sallittiin valtiolliset lyhennysvapaaohjelmat (nk. moratoriot) <sup>[2]</sup>, julkiset takaukset, julkiset lainat, tulonsiirrot, valtionavut, suorat tuet, veronmaksulykkäykset, verohelpotukset, julkinen tuki vientituotoille ja pääomasijoitukset. Valtion tukea luvattiin myöntää selkeästi eniten julkisina takauksina (1 531 miljardia euroa), samalla kun muihin tukimuotoihin myönnettyjen varojen osuus oli pienempi. Esimerkiksi suorina tukina luvattiin myöntää 315 miljardia euroa. Useimmissa maissa lainataukauksia annettiin yrityksille selvästi enemmän kuin kotitalouksille. Tukia on kohdennettu etenkin haavoittuville toimialoille kuten ravintoloille ja matkailualalle. Tukiohjelmat olivat valtioiden itsensä rahoittamia ja niillä pyrittiin pehmentämään akuutin kriisin puhkeamisesta ja tehdyistä sulkutoimista yritysten ja kotitalouksien taloudelliseen tilaan aiheutunutta iskua. Tuet vahvistivat keskuspankkien, pankkivalvojen <sup>[3]</sup> ja makrovakausviranomaisten <sup>[4]</sup> tekemien toimien ohella rahoitusjärjestelmän vakautta.

---

1. Euroopan komission 13.3.2020 tiedonanto koordinoituista taloudellisista toimista covid-19-epidemian vaikutusten lieventämiseksi <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0112>, jonka perusteella jäsenmaat saivat ottaa määrääjäksi käyttöön koronatukitoimia.

2. Valtiollisten lyhennysvapaaohjelmien ohella pankit päättivät useissa maissa itse tarjota laajasti asiakkailleen lyhennysvapaakampanjoita, joita ei tule käsittää osaksi näitä niin kutsuttuja moratorioita, joihin luetaan vain kansallisten viranomaisten päätöksellä käyttöön otetut lyhennysvapaaohjelmat.

3. <https://www.eurojatalous.fi/fi/blogit/2020/rahoitusvakaus-koronaolosuhteissa-vaatii-isoja-paatoksia-joustavuutta-ja-yhteispelia/>

4. <https://vuosikertomus.suomenpankki.fi/2020/toimintakertomus/rahoitusvakaus/koronapandemia-edellytti-poikkeuksellisia-toimia-rahoytusvakauden-yllapitamiseksi/>

Taulukko 1.

	Mrd. euroa		% -osuus 2019 BKT:sta	
	Toteutunut taso	Julkaistu enimmäislaajuus	Toteutunut taso	Julkaistu enimmäislaajuus
<b>Valtiolliset lyhennysvapaaohjelmat</b>	474		3,3	
<b>Julkiset takaukset</b>	461	1531	3,2	10,7
<b>Julkiset lainat</b>	79	202	0,6	1,4
<b>Suorat tuet</b>	136	315	0,9	2,2
<b>Veronmaksulykkäykset</b>	106	167	0,7	1,2
<b>Veronmaksuhelpotukset</b>	34	75	0,2	0,5
<b>Julkinen tuki vientituotoille</b>	4	216	0,0	1,5
<b>Julkisten tukien kokonaismäärä</b>	<b>820</b>	<b>2507</b>	<b>5,7</b>	<b>17,5</b>
<b>Julkisten tukien kokonaismäärä (sis. valtiolliset lyhennysvapaaohjelmat)</b>	<b>1290</b>		<b>9,0</b>	

Lähde: Suositus ESRB/2020/8 (viitepäivä 31.12.2020), EKP (MNA, BSI CBD).

Taulukossa 1 on lisäksi eritelty myönnettyjen koronatuken *toteutunut* taso tukimuodoittain koko Euroopan unionin alueelta. Vuoden 2020 loppuun mennessä koronatuken (pl. julkiset lyhennysvapaaohjelmat) oli käytetty kaikkiaan 820 miljardin euron edestä, mikä vastaa noin 33 % kaikkien tukien enimmäislaajuudesta. Lisäksi julkisia lyhennysvapaaohjelmia hyödynnettiin vuonna 2020 kaikkiaan 474 miljardin euron verran. Merkittävä osa tukiohjelmiin kanavoidusta rahoituksesta jäi siten käyttämättä vuonna 2020. Käyttämättä jääneiden tukien korkeaa osuutta voivat selittää hallinnolliset pullonkaulat, haavoittuvaisten ja korkeasti velkaantuneiden yritysten haluttomuus ottaa uutta velkaa, tiukat kriteerit tuen saannille, yleisestä epävarmuudesta johtuva lainojen kysynnän puute, tukiohjelmien mitoittaminen tarkoituksellisesti kunnianhimoisen suuriksi ja joidenkin tukimuotojen muita suurempi houkuttelevuus.

Yleisimmin käytettyjä tukimuotoja vuoden 2020 aikana olivat valtiolliset lyhennysvapaaohjelmat 474 mrd. euroa (3,3 % BKT:sta), julkiset takaukset 461 mrd. euroa (3,2 % BKT:sta), suorat tuet 136 mrd. euroa (0,9 % 2019 BKT:sta) ja veronmaksulykkäykset 106 mrd. euroa (0,7 % BKT:sta). Vuonna 2020 myönnettyjen julkisten takausten toteutunut taso vastasi n. 56 %:n, suorien tukien taso n. 17 %:n ja veronmaksulykkäysten taso n. 13 %:n osuutta kaikista vuonna 2020

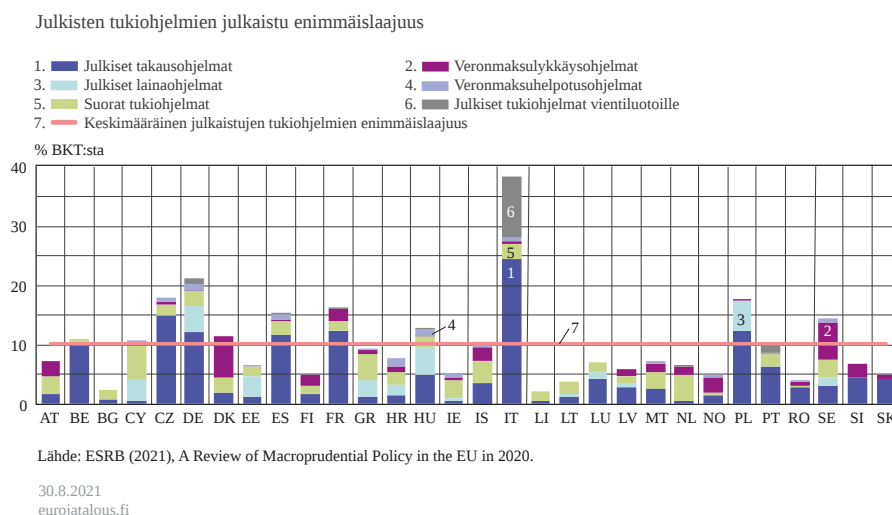
myönnettyistä koronatuista (pl. julkiset lyhennysvapaaohjelmat).

Koko koronakriisin ajalta näiden tukiohjelmien puitteissa myönnettyjen tukien toteutunutta tasoa koskevat luvut tulevat vielä nousemaan, sillä osa koronatuikiohjelmista on vielä käynnissä. Tämän ohella vuoden 2021 aikana on koronapandemian uusien aaltojen myötä otettu käyttöön vielä kokonaan uusia tukiohjelmiä. Tämän ohella erityisesti julkisten lainatakauksien toteutuneet kustannukset nähdään vasta, kun talouden elpymisvauhdista saadaan tarkempia tietoja.

## Käyttöön otetuissa tukiohjelmissa maakohtaista vaihtelua

Suurin osa Euroopan maista otti käyttöön laajoja julkisia takausohjelmia, mutta tämän ohella osa maista otti käyttöön myös suoria tukia ja veronmaksulykkäyksiä. Käyttöön otetuista tukiohjelmissa ja niiden julkaistusta enimmäislaajuudesta voidaan havaita merkittäviä maakohtaisia eroja. Näitä eroja voivat selittää ainakin maakohtaiset erot haavoittuvuuksissa ja finanssipolitiikan liikkumavaran eroavaisuus maittain.

Kuvio 1.



Kuviossa 1 maakohtaisten koronatuikien enimmäislaajuus on esitetty suhteessa maan bruttokansantuotteeseen vuonna 2019 (BKT). Kuvion 1 mukaan koronatuikitoimet olivat suurimpia Italiassa (n. 38 % BKT:sta), Saksassa (n. 21 % BKT:sta), Tšekissä (n. 18 % BKT:sta), Puolassa (n. 18 % BKT:sta), Ranskassa (n. 16 % BKT:sta), Espanjassa (n. 15 % BKT:sta) ja Ruotsissa (n. 14 % BKT:sta). Euroopan maista veronmaksulykkäyksiä käytettiin tukimuotona aktiivisesti Norjassa, Ruotsissa, Suomessa ja Tanskassa, joissa veronmaksulykkäykset olivatkin enimmäislaajuudeltaan merkittävin tukimuoto. Sen sijaan suorat tuet yrityksille olivat tukiohjelmissa enimmäislaajuudeltaan merkittävimmät Alankomaissa, Bulgariassa, Irlannissa, Islannissa, Itävallassa, Kreikassa, Kyproksella, Latviassa, Liettuaissa ja Maltalla. Puolestaan Unkarissa ja Virossa julkiset lainat yrityksille olivat yleisimmin käytetty tukimuoto.

Tukiohjelmien raportointi EJRK:lle ei kaikilta osin täytä Euroopan unionin tilastotiedonkeruun

kriteerejä. Raportointi koettiin tarpeelliseksi käynnistää mahdollisimman nopeasti ja ilman uusien raportointivelvoitteiden asettamista tukiohjelmista vastaaville viranomaisille. Raportoivilla viranomaisilla oli vain hyvin vähän aikaa suunnitella järjestelyt, jotka tarvittiin raportoitavien tietojen keräämiseksi. Tämän myötä raportoinnissa käytetyn käsitteistön ja määritelmien tulkinnoissa voi olla eroavaisuuksia eri maiden välillä. Raportoinnissa saattaa esiintyä lisäksi datapuutteita etenkin suorien tukien, veronmaksulykkäysten ja -helputusten sekä vientiluottojen julkisen tuen kohdalla, sillä raportointi ei ollut näiden tukiohjelmien osalta pakollista.

## Aktiivinen seuranta edesauttaa tukitoimien makrovakausvaikutuksien arviointia

Laajoilla tukiohjelmilla on ollut myönteisiä vaikutuksia makrovakauteen ja talouteen Euroopassa. Nämä vaikutukset liittyvät etenkin tukiohjelmien vaikutuksiin kotitalouksien velkaantumiseen, yritysten likviditeetin riittävyteen, rahoitusolojen säilymiseen suotuisana, sekä akuutista talouden kriisistä toipumisen nopeuteen. Tukitoimet ovat myös osaltaan ehkäisseet sosiaalisten ongelmien syntymistä<sup>[5]</sup>. Koronarokotukset ovat edenneet lupaavasti ympäri Eurooppaa, mutta erityisesti uusien helposti leviävien koronavirusvarianttien yleistymisen voi hidastaa talouden avautumista ja toipumisvauhtia. Koronatukiohjelmien riittävä kesto ja kohdentuminen ehkäisevät reaalityöelämän kriisin pitkittymistä ja tukevat kasvun käynnistymistä. Tukiohjelmilla on tuettu luotonantoa Euroopassa, sillä noin 1/3 uusista pankkien myöntämistä yrityslainoista maaliskuun joulukuussa 2020 oli sellaisia, joissa hyödynnettiin joko julkisia lainatakauksia tai julkisia lainoja.

Euroopan järjestelmäriskikomitean (EJRK) suosituksessa<sup>[6]</sup> kiinnitettiin huomiota kansallisten koronatukitoimien seuraamiseen. Tämän suosituksen myötä Euroopan unionin alueen kansalliset makrovakausviranomaiset ryhtyivät seuraamaan ja säännöllisesti raportoimaan EJRK:lle kansallisista koronatukiohjelmista ja niiden enimmäislaajuudesta<sup>[7]</sup> Suomen Pankki ja Finanssivalvonta ovat tehneet EJRK:n suosituksen mukaista seuranta Suomessa.

---

5. Kotitalouksien mahdollisuuksia sopeutua tulojen heikkenemiseen tukivat vuonna 2020 erityisesti lyhennetyt työajan järjestelyt, kansalliset lyhennysvapaaohjelmat ja veronmaksulykkäykset. Tämän ohella useissa maissa otettiin käyttöön erinäisiä työmarkkinoiden joustoja kotitalouksien tulojen ylläpitämiseksi ja työttömyyden ehkäisemiseksi. Pandemian puhkeamisvaiheessa korostuivat irtisanomisista ja työajan lyhennyksistä aiheutuneeseen tulojen heikentymiseen kohdistuvat tukitoimet. Tämän ohella useissa maissa otettiin käyttöön erinäisiä palkka- ja työllistämistukia, sekä uudelleen koulutautumiseen kohdistettuja tukitoimia. Lisäksi useissa maissa otettiin käyttöön uusia tai uudistettiin olemassa olevia lyhennetyt työajan käytäntöjä ja lomautusjärjestelmiä.

6. Euroopan järjestelmäriskikomitea antoi toukokuussa 2020 kansallisille makrovakausviranomaisille suosituksen kerätä systemaattisesti tietoa tukitoimien yleisyydestä Euroopassa. (Euroopan järjestelmäriskikomitean suositus 2020/08 velkatoriorioiden, julkisten takausjärjestelyjen ja muiden reaalityöelämän suojelemiseksi covid-19-pandemian johdosta toteutettujen finanssipoliittisten toimenpiteiden rahoitusvakauteen kohdistuvien vaikutusten seurannasta [https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/esrb.recommendation200608\\_on\\_monitoring\\_financial\\_implications\\_of\\_fiscal\\_support\\_measures\\_in\\_response\\_to\\_the\\_COVID-19\\_pandemic\\_3~c745d54b59.fi.pdf](https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/esrb.recommendation200608_on_monitoring_financial_implications_of_fiscal_support_measures_in_response_to_the_COVID-19_pandemic_3~c745d54b59.fi.pdf))

7. Lue lisää EJRK:n "Review of Macroprudential Policy in EU 2020" -raportista: [https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/review\\_macroprudential\\_policy/esrb.report.20210701\\_review\\_macroprudential\\_policy\\_2020~ac542128f9.en.pdf?ab5fc916647bd630364f87caafaeedd](https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/review_macroprudential_policy/esrb.report.20210701_review_macroprudential_policy_2020~ac542128f9.en.pdf?ab5fc916647bd630364f87caafaeedd); Samantapaisia kyselyitä on tehty myös mm. Maailmanpankissa.

## **Avainsanat**

koronapandemia, lyhennysvapaaohjelmat, makrovakaus, tukiohjelmat, valtiontuet