

AHVENANMAAN VALTUUSKUNNAN

PÄÄTÖS

21.7.2022

ERITYISESTÄ AVUSTUKSESTA

COVID-19-PANDEMIAN

VAIKUTUSTEN 2020 VUOKSI

Postiosoite:

Ahvenanmaan valtuuskunta
Ahvenanmaan valtionvirasto
PL 58
22101 MAARIHAMINA

Puhelin:

vaihde 018 635 270 018 635 268

Faksi:

018 635 268

Osoite Helsingissä:

Annankatu 22 A 3
00100 HELSINKI

Asia

Ahvenanmaan maakunnan hallitus on kirjeessään 9.12.2021 hakenut erityistä avustusta, ensisijaisesti Ahvenanmaan itsehallintolain 51 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla, niiden olennaisten kansantaloudellisten häiriöiden poistamiseksi, joita maakunnalle erityisesti aiheutui vuonna 2020. Toissijaisesti, itsehallintolain 51 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla, maakunnan hallitus hakee erityistä avustusta sellaisten covid-19-pandemian (jäljempänä pandemia) aiheuttamien kustannusten kattamiseksi, joita ei voi kohtuudella jättää maakunnan kannettavaksi.

Maakunnan hallitus anoo erityistä avustusta yhteensä 17 537 120 euroa (ei sis. alv).

Ahvenanmaan valtuuskunta on hankkinut asiaa koskevat lausunnot valtiovarainministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä sekä oikeusministeriöltä, ja maakunnan hallitus on vastannut niihin.

Maakunnan hallituksen kirje

Maakunnan hallitus toteaa kirjeessään 9.12.2021 ja vastineessaan 23.6.2022 muun muassa seuraavaa:

Viitaten itsehallintolain 51 §:n 1 momentin 1 kohtaan maakunnan hallitus toteaa, että pandemiasta on aiheutunut erityisesti maakuntaan kohdistuvia olennaisia kansantaloudellisia häiriöitä. Maakunnan hallitus anoo, että ne maakunnalle pandemiasta aiheutuneet kustannukset, joita ei muutoin ole korvattu, korvattaisiin kokonaisuudessaan. Pandemia vaikutti Ahvenanmaahan rajusti. Vuonna 2020 muun muassa Ahvenanmaan BKT laski alustavien laskelmien mukaan 19 prosenttia ja lisäksi matkailu Ahvenanmaalle väheni 67 prosenttia vuodesta 2019 ja hotelliyöpymisten määrä 56 prosenttia. Työttömyys oli 3,5 prosenttia vuonna 2019, ja se kasvoi niin, että vuonna 2020 vuotuinen keskiarvo oli 9,5 prosenttia ja korkeimmillaan työttömyysaste oli 13,1 prosenttia toukokuussa 2020.

Itsehallintolain 51 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan maakunnalle tulee myöntää valtion varoista avustusta muun muassa tuhoisasta luonnontapahtumasta tai siihen rinnastettavasta tapahtumasta aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi, jollei kustannusten kohtuudella tule jäädä maakunnan kannettavaksi. Itsehallintolain 51 §:ää laadittaessa ei aavistettu pandemian vaikutuksia, joten maakunnan hallitus perustaa anomuksensa toissijaisesti 51 §:n 1 momentin 2 kohtaan siinä tapauksessa, että Ahvenanmaan valtuuskunta ei katso 51 §:n 1 momentin 1 kohdan määräyksen olevan sovellettavissa nyt esillä olevaan tapaukseen. Maakunnan hallitus katsoo siis, että pandemia voidaan luokitella itsehallintolain tarkoittamaksi tuhoisaksi luonnontapahtumaksi tai siihen rinnastettavaksi tapahtumaksi.

Maakunnan hallitus toteaa yhteenvetona, että maakunnan ei voida kohtuudella odottaa yksin vastaavan sille koituvista kustannuksista tilanteessa, jossa Ahvenanmaan kansantalous kärsii olennaisista, erityisesti maakuntaan kohdistuvista häiriöistä ja jossa kyseinen kansantaloudellinen häiriö on seurausta Ahvenanmaan ulkopuolisista toimenpiteistä, lähinnä erilaisista matkustus- ja muista rajoituksista, joista Suomen ja Ruotsin viranomaiset ovat päättäneet pandemian vuoksi. Pandemia sinänsä on

eräänlainen ”ulkoinen” syy kansantaloudellisiin häiriöihin ja niistä itsehallintoelimille aiheutuviin lisäkustannuksiin.

Erityistä avustusta koskevassa hakemuksessaan maakunnan hallitus käsittelee pandemiaa yleisesti, sen taloudellisia vaikutuksia Ahvenanmaalle, maakunnan hallituksen toimenpiteitä ja niitä kustannuksia, joita pandemiasta aiheutui vuonna 2020 ja joita ei ole korvattu valtion toimenpitein ja/tai taloudellisella tuella.

Yhteenvetona maakunnan hallitus toteaa pandemiasta, että Ahvenanmaan talous ajautui nopeasti voimakkaaseen taantumaa, kun rajaliikenne ja matkailuelinkeinot suljettiin tai niitä rajoitettiin Ahvenanmaan ulkopuolella pandemian torjumiseksi tehtyjen toimenpiteiden seurauksena. Välittömästi nähtiin, että Ahvenanmaan talous on riippuvainen matkailuun ja merenkulkuun liittyvistä elinkeinoista. Tilanne johti olennaisiin kansantaloudellisiin häiriöihin, jotka kohdistuivat erityisesti maakuntaan. Ahvenanmaan maakunta teki kaiken voitavan oman toimivaltansa puitteissa varmistaa elinkeinon selviytymisen, hoitaakseen kasvavan työttömyyden sekä lieventää Ahvenanmaan talouden taantumaa. Lähtökohtana maakunta piti itsehallintolain 51 §:n määräyksiä, jotka epäsuorasti edellyttävät, että itsehallinnon tulee oma-toimisesti pyrkiä poistamaan erityisesti maakuntaan kohdistuvat olennaiset kansantaloudelliset häiriöt sekä ryhtyä tuhoisan luonnontapahtuman tai siihen verrattavan tapahtuman edellyttämiin toimenpiteisiin. Toimenpiteistä aiheutui maakunnalle kustannuksia, jotka itsehallintojärjestelmän mukaan tulee kattaa valtion varoista. Maakunnan hallituksen laskelmien mukaan kustannusten yhteenlaskettu määrä vuonna 2020 oli 17 537 120 euroa (ei sis. alv).

Itsehallintolain mukaiset edellytykset erityisen avustuksen myöntämiselle

Erityistä avustusta koskevat säännökset sisältyvät nykyisen itsehallintolain 51 §:ään. Säännöksiä on myöhemmin muutettu lailla Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta (98/2020), joka tuli voimaan 1.1.2021. Siirtymäsäännöksessä todetaan, että muutetun itsehallintolain voimaantulon aikaan voimassa olleiden 51 §:n säännösten mukaista erityistä avustusta voidaan anoa sellaisiin kuluihin, jotka liittyvät lainmuutoksen voimaantuloa edeltävään vuoteen. Ahvenanmaan valtuuskunta toteaa, että nyt esillä oleva hakemus koskee vuoteen 2020 liittyvien kustannusten korvaamista, joten se on käsiteltävä tuolloin voimassa olleiden säännösten mukaan.

Lain 51 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan maakunnalle tulee myöntää valtion varoista avustusta erityisesti maakuntaa kohtaavien olennaisten kansantaloudellisten häiriöiden estämiseksi tai poistamiseksi.

Lain 51 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan maakunnalle tulee myöntää valtion varoista avustusta tuhoisasta luonnontapahtumasta, ydinonnettomuudesta, öljypäästöistä tai niihin rinnastettavasta tapahtumasta aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi, jollei kustannusten kohtuudella tule jäädä maakunnan kannettavaksi.

Lain 51 §:n 2 momentin mukaan maakunnan hallituksen on tehtävä avustusta koskeva esitys viimeistään kustannusten syntymistä seuraavana kalenterivuonna. Asia on, jos mahdollista, ratkaistava kuuden kuukauden kuluessa sen vireille tulosta. Ahvenanmaan valtuuskunta toteaa, että hakemus on vastaanotettu 9.12.2021 eli 51 §:n 2 momentissa säädetyssä määräajassa.

Nykyisen itsehallintolain esitöiden yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 73/1990 vp. s. 93) todetaan 51 §:n 1 momentin 1–2 kohtien osalta erityisistä avustuksista seuraavaa:

”Momentin 1 kohdan mukaan maakunnalle suoritetaan valtion varoista erityistä avustusta erityisesti maakuntaan kohdistuvien olennaisten kansantaloudellisten häiriöiden ehkäisemiseksi tai poistamiseksi. Tässä on kysymys maakunnan elintärkeitä etuja uhkaavasta taloudellisesta taantumasta. Tällainen tilanne saattaa syntyä esimerkiksi Ahvenanmaan taloudelle erittäin tärkeiden suhdanneherkkien alojen kuten merenkulun ja matkailusta riippuvaisten palveluelinkeinojen voimakkaasti taantuessa. Säännös edellyttää häiriöiden aiheutuneen Ahvenanmaan ulkopuolisista toimenpiteistä. Näin ollen on perusteltua, että maakunta saa tästä korvausta valtionavustuksen muodossa. Säännös on nähtävä myös sitä taustaa vasten, että maakunnalla ei ole mahdollisuuksia harjoittaa omaa johdonmukaista elinkeinopolitiikkaa, koska verotusoikeuden ehdotetaan jäävän edelleen valtakunnalle. Jotta vältettäisiin nyt kysymyksessä olevien tilanteiden syntyminen, on hallintoa koskevaan 30 §:ään otettu säännökset siitä, että maakunnan viranomaisten tulee saada tilaisuus neuvotteluun tässä tarkoitetuista kysymyksistä.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa ehdotetaan, että maakunnalla on oikeus saada erityistä avustusta luonnonkatastrofista, ydinvoimaonnettomuudesta, öljypäästöistä tai niihin rinnastettavasta tapahtumasta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Edellytyksenä on, ettei kustannusten jääminen yksin maakunnan kannettavaksi ole kohtuullista. Esimerkiksi ei ole kohtuullista, että maakunta yksin vastaisi suurehkon öljyonnettomuuden kustannuksista. Avustusta olisi suoritettava etenkin sellaisissa tilanteissa, jolloin maakunnan toimin on estetty vahingon seuraamusten ulottuminen maan muihin osiin. Säännös edellyttää valtiovallan valvovan maakunnan etuja kansainvälisissä yhteyksissä, esimerkiksi öljysuojarahastossa.”

Ahvenanmaan valtuuskunnan päätös

Ahvenanmaan valtuuskunta myöntää valtion varoista Ahvenanmaan maakunnalle Ahvenanmaan itsehallintolain 51 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla 17 537 120 euron suuruisen erityisen avustuksen niiden olennaisten kansantaloudellisten häiriöiden estämiseksi ja poistamiseksi, joita maakunnalle erityisesti aiheutui vuonna 2020.

Perustelut

Ahvenanmaan valtuuskunta toteaa, että itsehallintolain 51 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan maakunnalle tulee myöntää valtion varoista avustusta erityisesti maakuntaa kohtaavien olennaisten kansantaloudellisten häiriöiden estämiseksi tai poistamiseksi. Säännöksen yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee muun muassa, että kysymys on yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja uhkaavasta tilanteesta, esimerkiksi suhdanneherkkien alojen kuten merenkulun tai matkailusta riippuvaisten palveluelinkeinojen voimakkaan taantumisen seurauksena, ja lisäksi säännös edellyttää, että kyseiset kansantaloudelliset häiriöt ovat seurausta Ahvenanmaan ulkopuolisista toimenpiteistä.

Viitaten itsehallintolain 51 §:n 1 momentin 1 kohtaan maakunnan hallitus toteaa, että pandemiasta on aiheutunut erityisesti maakuntaan kohdistuvia olennaisia kansantaloudellisia häiriöitä. Maakunnan hallitus anoo, että ne maakunnalle pandemiasta aiheutuneet kustannukset, joita ei muutoin ole korvattu, korvattaisiin kokonaisuudessaan. Pandemia vaikutti Ahvenanmaahan rajusti. Vuonna 2020 muun muassa Ahvenanmaan BKT laski alustavien laskelmien mukaan 19 prosenttia ja lisäksi matkailu Ahvenanmaalle väheni 67 prosenttia vuodesta 2019 ja hotelliyöpymisten määrä 56 prosenttia. Työttömyys oli 3,5 prosenttia vuonna 2019, ja se kasvoi niin, että vuonna 2020 vuotuinen keskiarvo oli 9,5 prosenttia ja korkeimmillaan työttömyysaste oli 13,1 prosenttia toukokuussa 2020. Vastineessaan 23.6.2022 maakunnan hallitus esittää, että Ahvenanmaan tilasto- ja tutkimustoimiston (ÅSUB) päivittämien alustavien laskelmien mukaan BKT laski 18 prosenttia vuonna 2020, ei 19 prosenttia kuten aiemmassa laskelmassa oli esitetty. Valtiovarainministeriö tuo esiin, että Tilastokeskuksen tietojen mukaan koko Suomen BKT laski 2,3 prosenttia vuonna 2020. Maakunnan hallituksen hakemuksessa mainittiin silloisen alustavan tiedon mukaan, että Suomen BKT laski 3 prosenttia vuonna 2020. Näin ollen huomioidaan pieni tarkistus alustaviin laskelmiin sekä Ahvenanmaan että Suomen BKT:n osalta. Maakunnan hallitus katsoo edelleen tosiasian olevan, että Ahvenanmaan kansantalous kärsi voimakkaasti vuonna 2020.

Ahvenanmaan valtuuskunta katsoo mainitun lainkohdan tunnusmerkistöön viitaten sekä sen perusteella, mitä maakunnan hallitus on esittänyt hakemuksessaan, joka koskee erityistä avustusta pandemiasta vuonna 2020 aiheutuneiden kulojen kattamiseksi, että itsehallintolain 51 §:n 1 momentin 1 kohdan säännös on sovellettavissa tässä asiassa. Ahvenanmaan valtuuskunta katsoo, että maakunnalle tulee myöntää valtion varoista maakunnan anoma avustus. Anottu avustus vastaa määrällisesti pandemiasta maakunnan taloudelle aiheutunutta erityistä negatiivista häiriötä.

Maakunnan hallituksen 9.12.2021 tekemän hakemuksen johdosta Ahvenanmaan valtuuskunta on pyytänyt asiassa lausunnot valtiovarainministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä ja oikeusministeriöltä sekä lisäselvityksiä.

Valtiovarainministeriön lausunnossa todetaan, että koronavirus aiheutti globaalin pandemian, jolla on ollut merkittäviä taloudellisia vaikutuksia koko yhteiskuntaan myös Suomessa. Valtiovarainministeriö toteaa, että ministeriö ei voi kaikilta osin varmistua siitä, että maakunnan hallituksen hakemuksessa esitetyt kirjanpidolliset covid-19-kustannukset ovat välttämättömiä kuluja, jotka ovat aiheutuneet epidemian hoidosta. Valtiokonttori on kustannustuesta annetun lain nojalla maksanut ahvenanmaalaisille yrityksille yhteensä noin 8 miljoonaa euroa, josta noin 6 miljoonaa euroa kohdentuu vuoteen 2020.

Lisäselvityksessään valtiovarainministeriö on todennut, että eduskunnan hyväksymissä lisäbudjeteissa vuodelle 2020 on budjetoitu 9,4 miljardia euroa koronatilanteen perusteella. Tämä summa sisältää myös elvyttäviä toimia. Suurimmat erät on kuvattu lisäselvityksessä.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää lausunnossaan, että lausuntopyyntöön tietojen perusteella ei ole mahdollista arvioida, onko mahdollinen tukiohjelma EU:n valtiontukisääntöjen mukainen. Ministeriö huomauttaa yleisesti, että kun maakunnan hallitus

hakee itsehallintolain 51 §:n mukaista lisävavustusta sen perusteella, että maakunta tukee avustuksella yrityksiä, tulee EU:n valtiontukisäännöt ottaa huomioon myönnettäessä yrityksille tukia. Ministeriö huomauttaa lisäksi, että Valtiokonttori on pandemian vuoksi maksanut 8,5 miljoonaa euroa valtiontukea yrityksille, joiden kotipaikka on Ahvenanmaalla.

Työ- ja elinkeinoministeriö on lisäselvityksessään tuonut esiin seuraavat Valtiokonttorilta saadut tiedot:

Kustannustuki, kaikki hakukierrokset:

1. Hakemuksia yrityksiltä 40 593 kpl
2. Tukea myönnetty 837 200 555 euroa

Kustannustuki Ahvenanmaalle, kaikki hakukierrokset:

1. Hakemuksia yrityksiltä 189 kpl
2. Tukea myönnetty 7 669 834 euroa

Sosiaali- ja terveysministeriö on lausunnossaan 14.2.2022 todennut ainoastaan, että ministeriö ei myönnä erityistä avustusta tässä muodossa.

Oikeusministeriö on ilmoittanut, että ministeriö ei anna lausuntoa asiassa, koska sillä ei ole helposti saatavilla riittäviä tietoja hakemuksen kokonaisarviointia varten. Ihmisten tartuntatautien torjunta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan. Ahvenanmaan talouteen liittyvät asiat kuuluvat itsehallintolain 7 luvun mukaan valtiovarainministeriön hallinnonalaan.

Ahvenanmaan valtuuskunta on antanut Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle mahdollisuuden esittää vastineensa valtuuskunnan hankkimista lausunnoista, minkä maakunnan hallitus teki kirjeessään 23.6.2022. Asiakirja on otsikoitu ”vastineeksi” ja siinä maakunnan hallitus muun muassa korostaa, että ne maakunnan hallituksen 9.12.2021 jättämässä hakemuksessa esitetyt kustannukset, jotka maakunnalle on aiheutunut vuonna 2020 pandemian vaikutusten poistamiseksi, eivät sisällä valtiontukia ahvenanmaalaisille yrityksille tai muille ahvenanmaalaisille toimijoille. Toisin sanoen hakemuksen mukainen erityinen avustus koskee yksinomaan maakunnan hallitukselle aiheutuneita kustannuksia, joita muut maakunnan hyväksi tulleet valtiontuet eivät kata.

Ahvenanmaan valtuuskunta toteaa, etteivät valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö tai sosiaali- ja terveysministeriö ole lausunnoissaan ottaneet kantaa maakunnan hallituksen hakemuksen perusteisiin eli siihen, onko itsehallintolain 51 § erityisistä avustuksista ministeriöiden käsityksen mukaan sovellettavissa nyt esillä olevaan asiaan. Mainitut ministeriöt eivät ole myöskään kyseenalaistaneet maakunnan hallituksen esittämiä pandemiaan liittyviä kustannuksia sen paremmin perusteiltaan kuin määrältään. Sen sijaan ne ovat edellä esitetyllä tavalla tuoneet esiin eräitä valtion maakunnalle suorittamia maksuja.

Maakunnan hallitus toteaa vastineessaan 23.6.2022, että itsehallintolain 51 §:n 1 momentin 1 kohta tai sen yksityiskohtaiset perustelut eivät tue sitä tulkintaa, että lainkohta olisi muotoiltu koskemaan yksinomaan tilanteita, joissa maakunta on erityisen huonossa asemassa muuhun Suomeen verrattuna, mistä Ahvenanmaan valtuuskunta on yhtä mieltä. Ratkaisevia, tunnusmerkistön mukaisia kriteerejä ovat maakunnan joutuminen erityisesti maakuntaan kohdistuvien olennaisten kansantaloudellisten häiriöiden kohteeksi sekä se, että häiriö on seurausta Ahvenanmaan ulkopuolista toimenpiteistä. Nämä seikat valtuuskunta katsoo edellä mainitulla tavalla toteennäytetyiksi.

Lopuksi valtuuskunta kiinnittää Ahvenanmaan maakunnan hallituksen huomion EU:n valtioneuvoston päätöksistä johtuviin velvollisuuksiin.

Asiaan liittyvät asiakirjat ovat liitteenä.

Maarianhamina, 21.7.2022

Peter Lindbäck
puheenjohtaja

Nils Lampi

Emma Dahlén

Outi Suviranta

Eija Siitari

Rainer Åkerblom
sihteeri