

ÅLANDSDELEGATIONENS

BESLUT

15.5.2023

OM TILLSKOTT UNDER EXCEPTIONELLA

FÖRHÅLLANDEN MED ANLEDNING

AV COVID-19-PANDEMINS

INVERKAN 2021

## Ärende

Ålands landskapsregering har i skrivelse 20.12.2022 anhållit om tillskott under exceptionella förhållanden i enlighet med 51 § 1 mom. 1 punkten i självstyrelselagen för Åland för att undanröja sådana väsentliga rubbningar i samhällsekonomin som särskilt drabbat landskapet. De exceptionella förhållandena hänför sig till Covid-19-pandemins inverkan år 2021.

Landskapsregeringens anhållan om tillskott uppgår till sammanlagt 6 110 177 euro, exklusive moms.

Ålandsdelegationen har berett finansministeriet, arbets- och näringsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet samt justitieministeriet att inkomma med utlåtanden över ansökan. Av nämnda ministerier har finansministeriet inkommit med utlåtande, över vilket landskapsregeringen uttalat sig. Justitieministeriet har meddelat att de inte avser att avge utlåtande i ärendet.

## Landskapsregeringens anhållan

I skrivelsen 20.12.2022 hänvisar landskapsregeringen inledningsvis till att det är de ändrade bestämmelserna om tillskott under exceptionella förhållanden i självstyrelselagens 51 § som blir tillämpliga samt att Ålandsdelegationen 21.7.2022 beviljat landskapsregeringen (rätteligen landskapet Åland) ett särskilt bidrag till förhindrande och undanröjande av de väsentliga rubbningar i samhällsekonomin som särskilt drabbade landskapet Åland år 2020.

Därefter redogörs närmare för grunden för anhållan om tillskott under exceptionella förhållanden, om restriktioner och undantagsförhållanden under år 2021, om Covid pandemins ekonomiska konsekvenser på Åland och om landskapsregeringens åtgärder med anledning av den ekonomiska nedgången år 2021.

Landskapsregeringen konstaterar att inrikesministeriet under år 2021 löpande beslutade om inreserestriktioner som begränsade inresandet till landet. Inreserestriktionerna gällde såväl den inre som den yttre gränskontrollen och medförde under vissa perioder ett totalt reseförbud. Undantagstillstånd utlystes på nytt den 1 mars 2021 och varade till den 27 april 2021. Inreserestriktionerna slopades slutligt den 8 maj 2022. Ålands landskapsregering konstaterar följaktligen att i likhet med år 2020 har rubbningarna i den åländska ekonomin varit en följd av åtgärder som vidtagits utanför Åland.

Covid-19-pandemin har fortsättningsvis särskilt rubbat den åländska samhällsekonomin även under år 2021. Landskapsregeringen redogör för konsekvenserna av pandemin för det åländska samhället och de kostnader som pandemin medfört för landskapet och som inte kompensats på annat sätt genom statliga åtgärder. Den åländska ekonomin började under 2021 återhämta sig men vägen tillbaka är lång då BNP föll med ca 15 procent år 2020. Jämfört med den finländska ekonomin i övrigt har den åländska ekonomin haft svårt att komma i gång då en stor del av året omgärdades av reserestriktioner införda med anledning av pandemin som slog hårt mot den åländska passagerarsjöfarten och turismen samt vissa branscher knutna till sjöfartsklustret. Preliminära siffror visar att Ålands BNP steg med sju procent år 2021 jämfört med år 2020. BNP-volymtillväxten för Åland var emellertid under år 2020 minus 15

procent jämfört med en BNP-volymtillväxt om minus 2,3 procent i övriga Finland. Åland har således haft svårt att återhämta sig från det stora BNP-tappet under år 2020 och åtgärder har därför vidtagits även under 2021 för att hantera de väsentliga rubbningarna av samhällsekonomin som Covid-19-pandemin medfört.

Särskilt den åländska turismen drabbades hårt av Covid-19-pandemin. Passagerarsjöfarten och besöksnäringen återhämtade sig en aning under år 2021. Inresandet till Åland ökade år 2021 med cirka 30 procent från år 2020. Trots ökningen låg antalet inresande p.g.a. pandemin fortfarande 57 procent under nivån för år 2019. Turismens årliga omsättningstillväxt uppskattas vara 21 procent år 2021. Medan turismens omsättningstillväxt förbättrades något under år 2021 låg omsättningen fortfarande cirka 31 procent under nivån för år 2019. Antalet övernattningar minskade med 36 procent jämfört med år 2019.

Det genomsnittliga relativa arbetslöshetstalet för år 2020 blev 9,5 procent. År 2021 minskade arbetslösheten och det årsvisa medeltalet för 2021 var 6,8 procent. År 2021 var arbetslösheten som högst i mars då den var 9,5 procent, vilket sammanfaller med den tidsperiod då undantagstillstånd på nytt infördes i Finland och inreserestriktionerna skärptes. I genomsnitt utgjordes över hälften av fjolårets arbetslöshetstal av långtidsarbetslösa. Detta belyser ytterligare pandemins återverkningar på arbetsmarknaden samt att det finns "matchningsproblem" på arbetsmarknaden. Ungdomsarbetslöshetsgradens årsmedeltal låg på 13,1 procent år 2020. Årsnoteringen för 2021 blev 7,7 procent. Det genomsnittliga relativa arbetslöshetstalet för 2021 om 6,8 procent visar att vidtagna åtgärder utanför Åland gjorde att arbetslösheten på Åland fortsatt under 2021 var historiskt hög jämfört med före pandemin, då det genomsnittliga relativa arbetslöshetstalet var 3,5 procent.

### **Finansministeriets utlåtande och landskapsregeringens bemötande därav**

I sitt utlåtande över landskapsregeringens anhållan anför finansministeriet beträffande bruttonationalprodukten att BNP och förädlingsvärdet är problematiska mätare för en regional ekonomi, då det tillagda värdet på området inte nödvändigtvis förblir på området. Nedgången i BNP och dess följder behöver inte förbli på området. Det är speciellt vidkommande på Åland då en stor del av nedgången beror på sjöfarten. Mottagarna av de vinster och löner som följer av förädlingsvärdet är delvis utanför Åland. Då det gäller ökningen av arbetslösheten konstaterar ministeriet att den visserligen var snabbare än i resten av landet men från en utgångsnivå med full sysselsättning. Arbetslöshetsgraden på Åland var lägre än i hela landet under år 2020 och under 2021 sjönk den snabbare än i resten av landet. På basen av sysselsättningsgraden led Åland klart mindre än det övriga landet. Sysselsättningsgraden sjönk inte ens under år 2020 och under år 2021 steg sysselsättningsgraden betydligt mer än i resten av landet och graden var från början på en klart högre nivå.

Beträffande kostnaderna konstaterar finansministeriet att i specifikationen över de totala kostnaderna som Covid-19 pandemin vållade landskapet under 2021 framkommer i anhållan att understöden till kommunerna uppgått till ca 1,192 miljoner euro. Finansministeriet vill lyfta fram att de åländska kommunerna, liksom kommunerna på fastlandet, åtnjöt en förhöjd andel av intäkterna från samfundsskatten åren 2020-2021 på 10 procentenheter. Höjningen innebar att de åländska kommunernas skattefinansiering

förstärktes med cirka 2,8 miljoner euro år 2020 och med cirka 3,4 miljoner euro år 2021.

Finansministeriet påpekar även att situationen för företag och privatpersoner som råkat i betalningssvårigheter på grund av Covid-19-pandemin underlättades också år 2021 genom att dröjsmålsräntan på de skatter som är föremål för betalningsarrangemang sänktes tillfälligt med 4,5 procentenheter från 7 procent till 2,5 procent. Skatteförvaltningen underlättade också genom sina egna åtgärder villkoren för betalningsarrangemang. Beloppet av de skatter som omfattades av ytterligare lindrade betalningsarrangemang år 2021 uppgick till totalt cirka 312 miljoner euro. Av totalbeloppet uppskattades cirka 2,7 miljoner euro komma skatteskyldiga i landskapet Åland tillgodo. Denna senareläggning av 2021 års beskattning höjer skatteutfallet för åren 2022-2023 och tillfaller därmed landskapet och de åländska kommunerna med viss fördröjning.

Finansministeriet vill även påpeka att Ålands hälso- och sjukvård och Ålands landskapsregering erhöll inalles ca 5,887 miljoner euro statsunderstöd för social- och hälsovården för kostnader orsakade av Covid-19 pandemin under 2021 genom social- och hälsovårdsministeriet. Statskontoret har betalat sammanlagt cirka 8,6 miljoner euro i stöd till åländska företag enligt lagen om kostnadsstöd, och av dessa hänför sig grovt beräknat cirka hälften till 2021.

I sitt bemötande över finansministeriets utlåtande anför landskapsregeringen att den inte använder BNP som en beräkningsgrund för anhållan om tillskott, utan endast för att belysa hur kraftigt den åländska ekonomin påverkades av Covid-19-pandemin och de restriktioner som infördes med anledning av pandemin. Landskapsregeringen är enig med finansministeriet om att mottagare av löner och vinster delvis finns utanför Åland, men vill ytterligare framföra att förädlingsvärdet inom sjöfarten påverkar Åland även om rederiernas fartyg inte är registrerade på Åland. De största långsiktiga effekterna av nedgången i produktionen och vinsterna inom passagerartrafiken är att fartyg sålts, chartrats ut och tagits ur trafik på grund av bristande lönsamhet. Trafiken mellan Finland och Sverige upprätthålls på affärsmässiga grunder. Resultatet är avsevärt färre avgångar från och ankomster till Åland jämfört med situationen före pandemin, något som starkt påverkar det åländska ö-samhället. Resultatet illustreras av resandestatistiken.

Vad gäller arbetslösheten framhåller landskapsregeringen att det är förändringen till följd av de exceptionella förhållanden som covid-19-pandemin förde med sig som är en relevant indikator på effekterna av pandemin, inte vilket arbetslöshetsläget var före pandemin, varken på Åland eller i Finland. Ökningen av arbetslösheten var större på Åland till följd av pandemin och restriktionerna och landskapet har nu en större andel långtidsarbetslösa än tidigare.

Beträffande kostnaderna anför landskapsregeringen att kommunerna i riket utöver de förhöjda samfundsskatteandelarna tagit del av förhöjda statsandelar om totalt 300 miljoner euro år 2021 på grund av de ekonomiska effekterna av Covid-19-pandemin. Av motiveringarna till höjningen framgår att stödåtgärderna säkerställer förutsättningarna för att ordna basservice och minskar behovet av ekonomiska anpassningsåtgärder såsom permitteringar eller uppsägningar av personal i kommunerna (RP 148/2020 rd). De åländska kommunerna erhåller inte statsandelar. Landskapsregeringen har därför

temporärt under år 2021 kompenserat de åländska kommunerna i form av landskapsandelar för att stärka kommunernas förutsättningar att hantera följderna av pandemin (LF nr 24/2020-2021).

Landskapsregeringen anför även att senareläggningen av 2021 års beskattning enbart rör sig om en förskjutning av skatteinkomsterna för såväl staten som kommunerna och den ekonomiska effekten sammantaget under åren 2021-2023 är närmast marginell. I landskapsregeringens anhållan om tillskott under exceptionella förhållanden ingår inte några kostnader som kan hänföras till dessa betalningsarrangemang. Landskapsregeringen framhåller även att kostnader för social- och hälsovård som Ålands landskapsregering och Ålands hälso- och sjukvård har haft inte ingår i landskapsregeringens anhållan om tillskott under exceptionella förhållanden.

### **Förutsättningarna för beviljandet av tillskott under exceptionella förhållanden enligt självstyrelselagens 51 § 1 mom. 1 punkt**

Bestämmelserna om särskilda bidrag intogs i 51 § i den gällande självstyrelselagen. Bestämmelserna har sedermera ändrats genom lagen om ändring av självstyrelselagen för Åland (FFS 98/2020) som trätt i kraft 1.1.2021. Enligt övergångsbestämmelsen kan särskilt bidrag enligt de bestämmelser i 51 § som gällde vid ikraftträdandet av den ändrade självstyrelselagen sökas för utgifter som hänför sig till året före ikraftträdandet av lagändringen, därefter gäller de nya bestämmelserna om tillskott under exceptionella förhållanden. Ålandsdelegationen konstaterar att föreliggande ansökan gäller ersättning för kostnader som hänför sig till år 2021, varvid den ska behandlas enligt de nya bestämmelserna.

Jämlikt 51 § 1 mom. 1 punkten ska landskapet beviljas bidrag av statsmedel till förhindrande eller undanröjande av sådana väsentliga rubbningar i samhällsekonomin som särskilt drabbar landskapet.

Enligt 51 § 2 mom. ska framställning om bidrag göras av landskapsregeringen senast under året efter det kalenderår till vilket utgifterna hänför sig. Ärendet ska om möjligt avgöras inom sex månader efter framställningen. Ålandsdelegationen konstaterar att ansökan inkommit 20.12.2022, och således inom den i 51 § 2 mom. föreskrivna tidsfristen. Av detaljmotiveringen till den ändrade 51 § 1 mom. 1 punkten framgår att den ändrade paragrafens innehåll motsvarar den tidigare bestämmelsen om särskilda bidrag.

I detaljmotiveringarna i förarbetena till gällande självstyrelselag (RP 73/1990 rd. s 90-91) konstateras beträffande 51 § 1 mom. 1 punkten om särskilda bidrag följande:

”Enligt 1 *punkten* utgår ett särskilt bidrag av statsmedel till landskapet till förhindrande eller undanröjande av väsentliga rubbningar i samhällsekonomin, vilka särskilt drabbar landskapet. Det är här fråga om en sådan ekonomisk tillbakagång att vitala samhällsfunktioner i landskapet hotas. En sådan kan uppstå t.ex. till följd av en kraftig nedgång inom konjunkturkänsliga näringar såsom sjöfarten och de av turismen beroende servicenäringarna, av vilka den åländska ekonomin är beroende i hög grad. Stadgandet förutsätter att rubbningarna är en följd av åtgärder som har vidtagits utanför Åland. Det är i så fall motiverat att landskapet erhåller kompensation i form av statsbidrag. Stadgandet bör även ses mot bakgrunden av att landskapet saknar möjligheter att bedriva

en konsekvent egen näringspolitik, eftersom beskattningsrätten fortsättningsvis föreslås bli kvar hos riket. För undvikande av att en sådan situation uppkommer, har det i 30 § om förvaltningen införts stadganden om att landskapsmyndigheterna skall ges möjlighet till samråd i frågor inom berörda områden.”

I detaljmotiveringen till den ändrade 51 § 1 mom. anges i regeringens proposition 320/2018 rd följande:

”51 §. *Tillskott under exceptionella förhållanden.* Paragrafens innehåll motsvarar nuvarande 51 § i vilken det föreskrivs om särskilda bidrag. I paragrafen är det fråga om statsbidrag som i vissa fall beviljas landskapet Åland. Tillskottet är vanligtvis av engångskaraktär. Namnet på detta föreslås därför ändrat. De fall i vilka tillskott beviljas regleras i 1 mom. Grunderna är desamma som i nuvarande bestämmelse. I bestämmelsen föreslås av lagtekniska skäl att Ålandsdelegationens nuvarande uppgift i sammanhanget ska beaktas. Enligt 56 § 3 mom. 3 punkten i självstyrelselagen ska Ålandsdelegationen fortsättningsvis bevilja tillskott och besluta om de villkor som ska vara förenade med dem.

Enligt 1 mom. 1 punkten i paragrafen ska landskapet Åland beviljas tillskott av statsmedel i synnerhet till förhindrande eller undanröjande av sådana väsentliga rubbningar i samhällsekonomin som särskilt drabbar landskapet. Här handlar det till exempel om en ekonomisk recession som hotar landskapets vitala intressen. En sådan situation kan uppstå exempelvis inom konjunktur känsliga branscher som är synnerligen viktiga för Ålands ekonomi, såsom vid en kraftig recession inom servicenäringar som är beroende av sjöfarten eller turismen. Bestämmelsen förutsätter att störningarna inte orsakats av självstyrelseorganen. Därför är det motiverat att landskapet Åland får ersättning för detta i form av statsbidrag”.

### **Ålandsdelegationens beslut**

Ålandsdelegationen förkastar landskapsregeringens anhållan av 20.12.2022 om tillskott under exceptionella förhållanden med anledning av Covid-19-pandemins inverkan 2021.

### **Motivering**

Ålandsdelegationen konstaterar att självstyrelselagens 51 § 1 mom. 1 punkt förutsätter att två rekvisit ska samtidigt vara uppfyllda för att ett nu aktuellt tillskott under exceptionella förhållanden alls ska kunna beviljas. Det förutsätts för det första att det skett väsentliga rubbningar i samhällsekonomin och för det andra att dessa rubbningar särskilt drabbat landskapet.

Vid fattandet av beslutet om särskilt bidrag för 2020 utgick Ålandsdelegationen från de preliminära siffror som utvisade att Ålands BNP 2020 jämfört med 2019 sjunkit med 19 procent, inresandet minskade med 67 procent och antalet hotellövernattningar med 56 % samt arbetslösheten med ett årsmedeltal om 9,5 procent. De slutliga siffrorna för 2020 som presenteras i landskapsregeringens föreliggande ansökan utvisar att BNP 2020 de facto sjönk med 15 procent, inresandet till Åland med 66,8 procent och antalet övernattningar med totalt 58,3 procent, samt att årsmedeltalet för arbetslösheten var 9,5 procent.

Såsom ovan anges framgår det av landskapsregeringens anhållan att den åländska ekonomin under 2021 började återhämta sig från 2020. Ålands BNP steg med sju procent år 2021 jämfört med 2020. Inresandet till Åland ökade 2021 med cirka 30 procent från år 2020. Turismens årliga omsättningstillväxt uppskattades vara 21 procent 2021. Det årsvisa medeltalet för arbetslösheten 2021 var 6,8 procent.

Ålandsdelegationen noterar att återhämtningen av den åländska ekonomin fortgått under 2022.

Finansministeriet beskriver i sitt utlåtande faktorer som dämpat verkningarna av pandemin. Landskapsregeringen har i bemötandet inkommit med kompletteringar och förtydliganden, men inte ifrågasatt de fakta finansministeriet anför.

Med beaktande av den återhämtning av den åländska ekonomin som skett sedan 2020 anser Ålandsdelegationen att det inte längre 2021 förelåg sådana väsentliga rubbningar i samhällsekonomin som särskilt drabbade landskapet på det sätt som självstyrelselagens 51 § 1 mom. 1 punkten avser.

Eftersom kriterierna för tillskott under exceptionella förhållanden inte uppfylls uttalar sig Ålandsdelegationen inte i övrigt om ärendet.

Handlingarna i ärendet bifogas.

Mariehamn, 15.5.2023

Olli Mäenpää  
suppleant för ordföranden

Nils Lampi

Emma Dahlén

Eija Siitari

Susanna Lindroos-Hovinheimo

Rainer Åkerblom  
sekreterare