

Alueiden elinkeinoelämän kasvun ja kilpailukyvyn edistäminen



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUKSET

7/2022



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Alueiden elinkeinoelämän kasvun ja kilpailukyvyn edistäminen

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 7/2022

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/7/04.07.02/2021

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tuloksellisuustarkastuksen Alueiden elinkeinoelämän kasvun ja kilpailukyvyn edistäminen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään työ- ja elinkeinoministeriölle, Business Finlandille, RR-ELY-keskuksille, maakuntien liitoille sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, hallintovaliokunnalle, valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaostolle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista työ- ja elinkeinoministeriöllä, Business Finlandilla, RR-ELY-keskuksilla ja maakuntien liitoilla on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2025.

Helsingissä 17. kesäkuuta 2022

Anna-Liisa Pasanen
johtaja

Osmo Halonen
johtava tuloksellisuustarkastaja

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (pdf)
ISBN 978-952-499-523-8 (pdf)
URN:ISBN:978-952-499-523-8
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-523-8>

Tarkastuskertomuksen valokuva
Lari Järnefelt

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksessa selvitettiin, onko aluekehittämispäätöksen 2020–2023 toimeenpano luonut riittävät toimintaedellytykset elinkeinoelämälle ja miten toimintaympäristön muutokset ovat vaikuttaneet päätöksen toimeenpanoon ja elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin eri alueilla.

Lisäksi selvitettiin covid-19-kriisistä johtuneiden alueellisten elvytystoimien valmistelua, toimeenpanoa sekä kriisin vuoksi matkailutoimialoille tarkoitettujen kehittämistukipäätösten perustelujen johdonmukaisuutta ja alueellista vaihtelua. Tapaustarkasteluna arvioitiin myös kohdennetun aluetoimenpiteen (EU-rahoitteisen matkailuhankkeen) vaikutusta matkailun edistämiseen pohjoiskalottialueella.

Tarkastuksella pyrittiin tuottamaan uutta tietoa valtioneuvoston aluekehittämispäätösten valmistelusta, toteuttamisesta sekä toimintaympäristön muutosten vaikutuksista aluekehittämispäätöksen toimeenpanoon.

Kansallisen aluekehitysrahoituksen tempoilevuus vaikeuttaa aluekehittämisen suuntaamista ja toimeenpanoa

Vuosien 2020–2023 aluekehittämispäätöksen valmistelu ja toimeenpano on toteutettu suunnitellusti, mutta kansallisen aluekehitysrahoituksen merkittävät vaihtelut ja aluekehittämispäätöksen toimeenpanosuunnitelman puutteelliset vaikuttavuusindikaattorit heikentävät aluekehittämistoiminnan suuntaamista ja vaikuttavuuden seurantaan. Nykyisen aluekehittämispäätöksen tavoitteet on asetettu vuoteen 2030 ja rahoitus neuvotellaan yleensä hallituskausittain. Kansallisen aluekehittämisen tavoitteiden toteuttaminen ja vuoropuhelu alueiden ja kaupunkien kanssa sopimuksellisen toiminnan yksityiskohdista edellyttäisivät johdonmukaisempaa ja pitkäjänteisempää resurssisuunnittelua.

Alueelliset koronaelvytystoimet ovat tukeneet välillisesti aluekehittämispäätöksen tavoitteita ja toimeenpanoa

Aluekehittämispäätöksessä korostetaan sitä, että Suomen kilpailukyvyyn ja alueiden elinvoiman kannalta on välttämätöntä, että kaikkialla Suomessa on innovaatiotoimintaan ja yrittäjyyteen kannustava toimintaympäristö. Päätöksen linjaukset ja toimeenpano näkyvät myös valtion talousarvioiden työ- ja elinkeinoministeriön pääluokan luvun 32.30 (Työllisyys ja yrittäjyys) alueiden kehittämistä koskevien momenttien selvitysosissa.

Covid-19-kriisi kaksinkertaisti alueiden tukemisen määrärahat vuodesta 2020 alkaen edellisiin vuosiin verrattuna. Vuonna 2020 alueiden kehittämiseen suunnattiin yhteensä lähes 680 miljoonaa euroa. Osa määrärahojen käytöstä realisoituu viiveellä.

Syksyllä 2020 alueille myönnettiin elvytysrahoitusta. Sen tavoitteena oli elinkeinorakenteen uudistuminen, joka nojaa osaamiseen ja innovaatioihin sekä suuntautuu kansainvälisesti. Lisäksi rahoituksen ehtona oli, että toimenpiteiden tulee vauhdittaa digitalisaatiota ja tukea hiilineutraalin ja kestävä yhteiskunnan rakentumista. Tarkastuksen perusteella alueelliset elvytystoimet ovat tukeneet välillisesti myös aluekehittämispäätöksen tavoitteita ja toimeenpanoa.

Elvytyspaketin runsaan 100 miljoonan euron käyttö edellytti alueellisen selviytymissuunnitelman laatimista. Selviytymissuunnitelmat ovat pääasiassa hyvin yleisen tason linjauksia. Niissä mainittiin varsin hyvin aluekehittämispäätöksen painopisteet ja poikkileikkaavat teemat, digitalisaatio sekä kestävä kehitys. Osallisuuden ja hyvinvoinnin lisääminen sekä eriarvoistumisen ehkäisy sen sijaan esiintyvät vain muutamien maakuntien suunnitelmissa.

Suunnitelmien sisältöä tai laatua ei arvioitu osana rahoitusprosessia, joten niillä ei ollut merkitystä rahoituksen alueellisessa jakautumisessa. Rahoituksen jaossa käytettiin laskennallisen mallin lisäksi osittain myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Matkailutoimialoille koronaepidemian vuoksi myönnettyissä kehittämistuissa oli alueellista ja toimialakohtaista vaihtelua

Tarkastuksessa käsiteltiin kehittämistukia, jotka Business Finland ja ELY-keskukset myönsivät keväällä 2020 covid-19-kriisistä kärsineille matkailutoimialojen yrityksille. Tarkastus kohdistui majoitus- ja ravitsemistoimintaan, vapaa-ajan ja urheiluvälineiden vuokraustoimintaan sekä ohjelmalveluihin ja matkanjärjestäjille myönnettyyn kehittämistukeen, jonka yhteissumma oli lähes 120 miljoonaa euroa. Business Finland myönsi tukea noin 84 miljoonaa euroa ja ELY-keskukset noin 35 miljoonaa euroa.

Matkailutoimialojen yritysten tukipäätöksissä oli alueellista vaihtelua. Business Finlandin tukipäätöksissä oli hieman enemmän alueellista poikkeavuutta kuin ELY-keskusten päätöksissä. Tukipäätösten perustelut eivät olleet kaikilta osin johdonmukaisia, eikä tuen hakijoita kohdeltu alueellisesti täysin yhdenvertaisesti. Business Finlandin aineistosta nousi esille myös yksittäisiä tapauksia, joissa samankaltaisia tai jopa täysin identtisiä hakemuksia oli käsitelty eri tavoin eri alueilla. Havaitut poikkeamat ovat kuitenkin varsin pieniä suhteessa analyysiin sisältyneisiin päätösmääriin. Business Finlandin mukaan yrityksen maakunta ei ollut tukihakemuksen arviointi- eikä rahoituskriteerinä. Hakemuksen laatua ei myöskään arvioitu tarkastuksessa.

Yleisimmät hylkäysperustelut olivat kuitenkin kriteerien mukaiset, eli tukihakemukset eivät täyttäneet asetettuja ehtoja. Hylkäysperuste on koskenut esimerkiksi investointeja sekä oman henkilöstön operatiivisia menoja. Maininta ruoan kotiinkuljetuksesta kasvatti hylkäyksen todennäköisyyttä, kun taas verkkokaupan mainitseminen hakemuksessa lisäsi hakemuksen hyväksymisen todennäköisyyttä. Aluekehittämispäätöksen poikkileikkaavan teeman (digitalisaatio tai kestävä kehitys) maininta hakemuksessa paransi sekä Business Finlandille että ELY-keskuksille osoitettujen hakemusten läpimenoa, vaikka teemat eivät olleet edellytyksenä asetetuissa ehdoissa tai päätöksenteon perusteluissa.

Alueellisella matkailualan hankkeella ei ollut matkailua edistäviä vaikutuksista

Tapaustarkasteluna arvioitiin vuosina 2015–2022 toteutetun, alueellisesti kohdennetun matkailualan hankkeen tuloksia kansainvälisen matkailun menekinedistämisessä. Kyseinen matkailuhanke kuului EU:n alueellisen yhteistyön (EAY) ohjelmiin ohjelmakaudella 2014–2020. Tarkastuksessa analysoitiin tilastollisesti hankkeen päätavoitetta, eli matkailijamäärien kasvattamista kymmenellä prosentilla, kansainvälisten matkailijoiden yöpymisvuorokausien perusteella.

Alueittaisten matkailutilastojen analysoinnissa ei löydetty luotettavaa näyttöä siitä, että Visit Arctic Europe -hanke olisi lisännyt ulkomaisten matkailijoiden yöpymisvuorokausia pohjoiskalottialueella eli Pohjois-Suomessa, Pohjois-Ruotsissa ja Pohjois-Norjassa. Esimerkiksi Suomessa hankkeen vaikutusta ei pystytä erottamaan pitkän ajan trendistä, joka Lapissa eroaa muun maan kehityksestä sekä maakunta- että kuntatason tilastojen perusteella. Tapaustarkastelun tuloksia ei voi kuitenkaan yleistää koskemaan EU:n alueellisen yhteistyön ohjelman tuloksia kokonaisuudessaan.

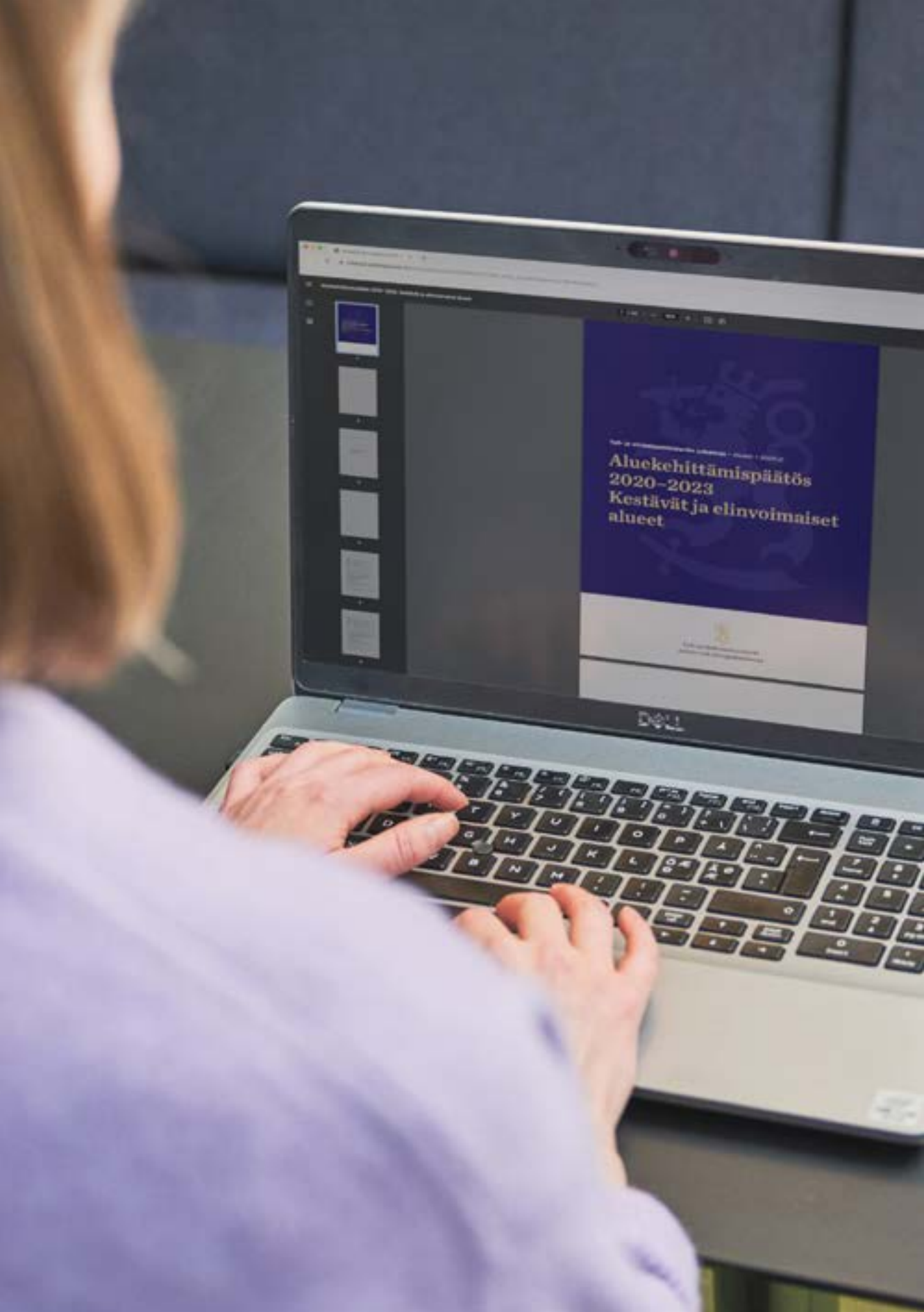
Tarkastusviraston suositukset

Aluekehittämispäätöksen painopistealueiden toiminnasta vastaavien ministeriöiden, etenkin työ- ja elinkeinoministeriön tulisi

1. asettaa tulevassa aluekehittämispäätöksen toimeenpanosuunnitelmassa nykyistä kattavammat vaikuttavuusmittarit, joiden perusteella on mahdollista arvioida painopistealueiden toimien vaikuttavuutta
2. varmistaa johdonmukaisella resurssien suunnittelulla toiminnan pitkäjänteisyys ja vaikuttavuuden edellytykset aluekehittämistoiminnalle asetettujen tavoitteiden pohjalta.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	9
2 Onko aluekehittämisspätöksen 2020–2023 suunnittelu ollut tarkoituksenmukaista ja toimeenpano käynnistynyt suunnitellusti?	12
2.1 AIKO-arvioinnin tuloksia ei ole hyödynnetty riittävästi aluekehittämisen toimintatapojen ja instrumenttien uudistamisessa	12
2.2 Laajalla valmisteluverkostolla on pyritty edistämään ALKE-päätöksen toimeenpanoa	15
2.3 Lyhytjänteisyys vaikeuttaa kansallisen aluekehittämisen suuntausta ja toimeenpanoa	19
2.4 Alueellinen koronaelvitys on tukenut välillisesti aluekehittämisspätöksen tavoitteita ja toimeenpanoa	23
3 Olivatko matkailutoimialojen covid-19-epidemian alkuvaiheen kehittämistukien päätöspäätöselut johdonmukaisia ja oliko tukipäätöksissä havaittavissa alueellista vaihtelua?	33
3.1 Tukipäätöksissä oli alueellista vaihtelua	33
3.2 Hylkäyspäätöksissä oli alueellista vaihtelua	41
3.3 ALKE-päätöksen poikkileikkaavan teeman mainitseminen lisäsi hyväksymisen todennäköisyyttä	42
4 Tapaustarkastelu: Onko aiemmin toteutetulla alueellisesti kohdennetulla edistämishjelmalla pystytty lisäämään matkailualan taloudellista aktiviteettia?	45
4.1 EU käyttää alueellisen yhteistyön ohjelmiin miljardeja euroja	45
4.2 Visit Arctic Europe -hankkeella pyrittiin lisäämään kansainvälisten matkailijoiden yöpymisvuorokausia pohjoiskalottialueella	46
4.3 Luotettavaa näyttöä vaikutuksista ei löydetty	47
Liite: Miten tarkastettiin	49
Viitteet	53



Aluekehittämispäätös
2020-2023
Kestävät ja elinvoimaiset
alueet

1 Mitä tarkastettiin

Tarkastus kohdistui aluekehittämispäätösprosessin ja päätöksen toimeenpanon lisäksi alueiden covid-19-kriisin elvytykseen sekä koronaepidemian matkailutoimialoille aiheuttamaan häiriötilanteeseen valtakunnallisesti tarkoitetun kehittämistuen suuntaamiseen, tuen hakemiseen, myöntämiseen ja tukipäätösten perusteluihin. Matkailutoimialat (mm. majoitus- ja ravitsemistoiminnan toimialat) olivat merkittäviä kärsijöitä epidemian aikana. Tapaus-tarkasteluna arvioitiin myös EU-rahoitteisen matkailuhankkeen vaikutusta matkailun edistämiseen pohjoiskaloottialueella.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko aluekehittämispäätöksen 2020–2023 toimeenpano luonut riittävät edellytykset elinkeinoelämän taloudelliselle toiminnalle ja miten toimintaympäristön muutokset ovat vaikuttaneet päätöksen toimeenpanoon ja elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin eri alueilla. Lisäksi tarkastuksessa selvitettiin covid-19-kriisistä johtuneiden alueellisten elvytystoimien toimeenpanoa sekä matkailutoimialan yritysten häiriötilanteen kehittämistukipäätösten perustelujen johdonmukaisuutta ja alueellista vaihtelua.

Valtioneuvoston aluekehittämispäätöksen toimeenpanoa tuetaan muun muassa valtion talousarvion momentin 32.30.40 (Alueiden kestävä kasvun ja elinvoiman tukeminen) määrärahoilla sekä EU:n rakennerahastovaroin (momentti 32.30.64 EU:n ja valtion rahoitusosuus EU:n alue- ja rakennepolitiikan ja muihin koheesio-politiikan ohjelmiin). Toimeenpanon vastuutahoina tai osallistujina ovat kaikki ministeriöt ja aluekehittämistoimijat.

Covid-19-kriisistä johtuvaan alueiden elvytykseen kohdennettiin lokakuussa 2020 yli 100 miljoonaa euroa Suomen rakennerahasto-ohjelmasta (momentti 32.30.64) sekä alueiden kestävä kasvun ja elinvoiman tukemisen (momentti 32.30.40) ja pk-yritysten kehittämishankkeiden tukemisen määrärahoista (momentti 32.30.42).

Edellisten lisäksi valtakunnallisesti on myönnetty koronayritystukia useilta eri valtion talousarvion momenteilta. Tarkastuksessa käsiteltiin koronayritystuista ELY-keskusten ja Business Finlandin matkailutoimialojen yrityksille myönnettyjä, koronaepidemiasta aiheutuneiden häiriötilanteiden kehittämistukia, joita myönnettiin momenteilta 32.30.42 (Yritysten kehittämishankkeiden tukeminen) ja 32.20.40 (Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tukeminen). Business Finland ja ELY-keskukset myönsivät

koronaepidemiasta johtuvaa häiriörahoitusta yhteensä noin 1,3 miljardia euroa maaliskesäkuun 2020 aikana. Näistä tarkastuksen kohteena oleville matkailutoimialoille myönnettiin lähes 120 miljoonaa euroa. Koronaepidemiasta johtuvan häiriötilannerahoituksen tavoitteita ei ole määritelty aluelähtöisesti.

Covid-19-kriisin alkuvaiheen kehittämisavustukset

Valtiovarainvaliokunnan mietinnön (VaVM 13/2020 vp) mukaan yrityksille myönnetty koronahäiriötilanteen kehittämisavustus eli niin sanottu häiriötuki oli tarkoitettu koronaepidemiasta johtuvien häiriöiden korjaamiseen siten, että elinvoimaiset yritykset selviävät kriisitilanteen yli. Näiden tukien haut suljettiin samassa yhteydessä, kun kustannustukea koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle 8.6.2020.¹

Business Finlandin rahoitusmuodot yrityksille olivat esiselvitys liiketoiminnan häiriötilanteisiin (enintään 10 000 euroa) sekä kehittämisrahoitus liiketoiminnan häiriötilanteisiin (enintään 100 000 euroa). ELY-keskukset myönsivät tukia tilanneanalyysiin (enintään 10 000 euroa) sekä kehittämistoimenpiteisiin (enintään 100 000 euroa).

Tarkastuksessa käytettiin koronaepidemian alkuvaiheessa yrityksille myönnettyistä häiriötilanteen kehittämisavustuksista sanamuotoa (häiriötilanteen) kehittämistuki.

Tarkastuskysymykset olivat seuraavat:

- Onko aluekehittämispäätöksen 2020–2023 suunnittelu ollut tarkoituksenmukaista ja toimeenpano käynnistynyt suunnitellusti?
- Olivatko matkailutoimialojen covid-19-epidemian alkuvaiheen kehittämistukien päätöspäätökset johdonmukaisia ja oliko tukipäätöksissä havaittavissa alueellista vaihtelua?
- Onko aiemmin toteutetulla alueellisesti kohdennetulla edistämishjelmalla pystytty lisäämään matkailualan taloudellista aktiiviteettiä?

Kriteereinä olivat alueiden kehittämistä koskevassa lainsäädännössä määriteltyjen aluekehittämispäätöksen toimeenpanosuunnitelman ja seurantaindikaattoreiden laatimista koskevien tehtävien toteutuminen, koronatuille säädöksissä asetettujen ehtojen täyttyminen sekä Interreg Pohjoinen -EU-ohjelman aktiiviteetti-indikaattoreiden mukaisten tavoitteiden saavuttaminen.

Aluekehittämispäätöksen 2020–2023 painopisteissä kuvataan tavoitetilaa vuoteen 2030 asti, joten päätöksen painopisteiden tavoitteiden toteutumista ei voitu tarkastuksessa vielä arvioida. Covid-19-epidemiasta johtuvat yritystukitoimenpiteet olivat käynnissä tarkastuksen aikana, joten toimialojen tukitoimenpiteiden vaikutusten arviointi laajemmin oli tarkastuksen kuluessa myös ennen aikaista. Toimialoista matkailualaa käytettiin koronatukiesimerkkinä säädöksissä asetettujen ehtojen täyttymisen tarkastelussa. Kohdennetun aluetoimenpiteen vaikutusten tapaustarkastelu käsitteli EU:n alueellisen yhteistyön Interreg Pohjoinen -ohjelmaan kuuluvaa Visit Arctic Europe -hanketta vuosina 2015–2022.

2 Onko aluekehittämispäätöksen 2020–2023 suunnittelu ollut tarkoituksenmukaista ja toimeenpano käynnistynyt suunnitellusti?

Vuosien 2020–2023 aluekehittämispäätöksen (ALKE-päätös) valmistelu ja toimeenpano on toteutettu suunnitellusti, mutta toiminnan vaikuttavuutta ja vaikuttavuuden mittaamista häiritsevät resursoinnin ja rahoitusinstrumenttien lyhytjänteisyys sekä vaikuttavuusindikaattoreiden puutteellisuus. Lyhytjänteisen toiminnan vaikutukset heikentävät kansallisen aluekehittämisen tavoitteiden asettamista ja niiden jalkauttamista sekä vuoropuhelua alueiden kanssa ja sopimuksellisen toiminnan toteuttamista.

Toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ovat lisänneet panostusta alueiden kehittämiseen ainakin lyhyellä aikavälillä. Alueelliset elvytystoimet ovat välillisesti tukeneet myös aluekehittämispäätöksen tavoitteita ja toimeenpanoa. Syksyllä 2020 myönnetyn alueellisen elvytyspaketin suuruus oli runsaat 100 miljoonaa euroa.

Alueiden tukemiseen suunnatun määrärahan kasvu on näkynyt erityisesti covid-19-epidemian alkuvaiheessa. Vuonna 2020 alueiden kehittämiseen suunnattu määräraha (yhteensä lähes 680 milj. euroa) oli yli kaksinkertainen aiempiin vuosiin verrattuna. Alueiden kehittämisen ja rakennerahastopolitiikan määrärahat ovat sisällyneet vuodesta 2020 lähtien työ- ja elinkeinoministeriön pääluokan lukuun 32.30 (Työllisyys ja yrittäjyys). Aiemmin pääluokan luku oli 32.50 (Alueiden kehittäminen ja rakennerahastopolitiikka).

2.1 AIKO-arvioinnin tuloksia ei ole hyödynnetty riittävästi aluekehittämisen toimintatapojen ja instrumenttien uudistamisessa

Lain alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta (756/2021, 2 §) mukaan alueiden kehittämisen tavoitteena on edistää alueiden kestävästä kehityksestä, kasvusta ja kilpailukykyä, asukkaiden hyvinvointia ja elinympäristön

laatua. Alueiden kehittämistoimintaa suuntaavat lisäksi valtioneuvoston hallituskaudeksi määrittelemät alueiden kehittämisen painopisteet (*aluekehittämispäätös*) ja maakuntien liittojen valmistelemat maakuntaohjelmat. Näitä kansallisia tavoitteita tuetaan EU:n ohjelmakausille laadittujen ohjelmien toteutuksella.

Alueelliset innovaatiot ja kokeilut (AIKO) -toimenpiteen arvioinnissa todettiin, että valtioneuvoston vuonna 2019 valmistelemassa uudessa aluekehittämispäätöksessä vuosille 2020–2023 huomioitaisiin AIKO-arvioinnissa saadut opit.²

Tarkastuksessa keskityttiin AIKO-arvioinnin keskeisiin tuloksiin sekä siihen, miten ne näkyvät aluekehittämisen toimintatapojen ja instrumenttien uudistamisessa. Tarkastelun kohteeksi valittiin kolme osa-aluetta, jotka olivat:

1. Verkostot ja yhteistyö
2. Mittarit ja ohjaus
3. Rahoitus ja jatkuvuus.

AIKO-arvioinnissa nähtiin kehittämiskohteiksi verkostomainen toimintatapa, seurantaan käytettävät indikaattorit sekä rahoitusinstrumenttien jatkuvuus.

AIKO-arvioinnin mukaan verkostomainen toimintatapa parantaa valtiollisten, alueellisten ja paikallisten tavoitteiden yhteensovittamista ja toteutumista. Arvioinnissa suositeltiin määrittelemään tarkemmin sopimuksellisen yhteistyön sisällöt ja sen tarkoitus, etenkin toimijoiden vuorovaikutus toiminnan toteutuksessa, kehityksessä ja seurannassa sekä se, millaista verkostojohdantamista tarvitaan sopimusten toteutukseen. AIKO-arvioinnissa havaittiin puutteita erityisesti alueiden ja valtion välisessä, sopimuskauden aikaisessa yhteistyössä.³

AIKO-arvioinnin mukaan toiminnan pidemmän aikavälin vaikutuksista on ollut haasteellista kerätä tietoa käytössä olevista indikaattoreista. Raportointi on myös teettänyt paljon lisätyötä eikä ole tuottanut käyttökelpoisia tuloksia. Myös hankkeiden lyhyt toteutusaika on rajoittanut mahdollisuuksia edistää isoja kehityskokonaisuuksia, ja rahoituksen pienuus on koettu ongelmalliseksi suhteessa tavoitteisiin.⁴

Arvioinnin perusteella vaikuttavuustavoitteisiin tarvittaisiin parempi indikaattorikonaisuus, jolla pystytään mittaamaan sopimuskaudella toteutuneita tuloksia. Indikaattoreiden sekä seurannan avulla olisi mahdollista luoda myös kuva toiminnan odotetuista kokonaisvaikutuksista pidemmällä tähtäimellä. Seurantaan käytettävät indikaattorit tulisi räätälöidä siten, että ne sopivat kullekin rahoitusinstrumentille.⁵

Rahoituksen tulisi myös olla selkeästi pitkäjänteisempää. Vaikka rahoitus seuraa hallituskausia, pitäisi välttää sitä, että sama rahoitus rakennetaan ja brändätään joka hallituskaudella uudelleen. Rahoituksen lyhytjänteisyys on johtanut siihen, että aluekehityksen rahoitusinstrumentit päättyvät nopeasti hallituskauden päätyttyä ja vastaava rahoitus käynnistyy uudelleen nimettynä seuraavalla hallituskaudella. Valtion rahoitusinstrumenttien suunnittelussa tulisi pyrkiä takaamaan pitkäjänteisyys ja jatkumo yli hallituskausien.⁶

Kansallisen aluekehittämisen instrumenttien ja indikaattoreiden uudistaminen edellyttää pitkäjänteisempiä rahoitusmalleja

Vuosien 2020–2023 aluekehittämispäätöksessä (ALKE-päätös) todetaan, että alueiden välisellä temaattisella ja toiminnallisten alueiden tai vyöhykkeiden verkostoyhteistyöllä vahvistetaan kumppanuutta, kokemusten vaihtoa ja kehittämistoimien kansallista vaikuttavuutta. Aluekehittämisen toimintamallia ja sen vaikuttavuutta kehitetään pitkäjänteisesti alueiden kehittämistä koskevan lainsäädännön puitteissa.⁷ Myös ALKE-päätöksen toimeenpanosuunnitelmassa puhutaan aluekehittämisen toimintamallin uudistamisesta, jonka tavoitteena on vahvistaa vuorovaikutteisuutta ja sopimuksellisuutta sekä ottaa käyttöön niin sanotut aluekehittämiskeskustelut.

TEM:n edustajien mukaan sopimuksellinen yhteistyö jatkuu kaupunkien kanssa. Vuonna 2022 pidettävissä aluekehittämiskeskusteluissa valtion ja maakuntien kesken on myös tarkoitus kokeilla sopimuksellisen yhteistyön elementtejä. Keskusteluihin tuodaan lisäksi sopimuksellisen yhteistyön määrärahaa, joka kohdennetaan tiettyihin teemoihin.⁸

AIKO-arvioinnissa hyviä yhteistyön ja kumppanuuksien onnistumisen mittareina pidettiin käynnistyneiden kehitysprosessien ja kokeilujen lukumäärää ja yhteistyösuhteiden kestoja.⁹ Vuosien 2020–2023 ALKE-päätöksen toimeenpanosuunnitelmassa ei ole kuitenkaan nimetty mittareita tämän tyyppisen toiminnan ja tavoitteiden seurantaan.

Vuosien 2020–2023 ALKE-päätös ei vastaa suoraan AIKO-arvioinnin indikaattoreita koskevaan kritiikkiin. ALKE-päätöksen toimeenpanosuunnitelman mittarit vaikuttavat olevan enemmän indikaattoreita hallitusohjelman tavoitteille kuin ALKE-päätökselle. Vaikka aluekehittämispäätös toteuttaa hallitusohjelman tavoitteita, varsinaiset aluekehittämisen tavoitteet ja mittarit jäävät toimeenpanosuunnitelmassa yleiselle tasolle. Toiminnan vaikuttavuuden kannalta aluekehittämisen instrumenttien ja



ALKE-päätös ei vastaa suoraan AIKO-arvioinnin indikaattoreita koskevaan kritiikkiin.

indikaattoreiden uudistaminen ja suunnittelu edellyttäisivät myös pitkäjänteisempiä rahoitusmalleja.

Tavoitetasolla pitkäjänteisyys kuuluu sisäänrakennettuna vuosien 2020–2023 ALKE-päätökseen. Päätöksen painopisteissä kuvataan tavoitetilaa vuoteen 2030. Pidempää perspektiiviä tuotiin esiin myös vuosien 2020–2023 aluekehittämispäätöksen valmistelua käsittelevässä työpaperissa ”Aluekehittäminen monivärikuvassa”.¹⁰ Pitkäjänteisyystavoite ei kuitenkaan vastaa AIKO-arvioinnin kritiikkiin samansisältöisten rahoitusohjelmien lyhytjänteisyydestä. AIKO-arvioinnissa rahoituskauden lyhyys nähtiin ongelmalliseksi myös siksi, että yksittäisen instrumentin tai hankkeen vaikutavuuden todentaminen on hyvin hankalaa, koska monet muutkin politiikkatoimet ja tekijät vaikuttavat samanaikaisesti alueen kehitykseen.¹¹

TEM:n asiantuntijoiden mukaan indikaattorikysymys on vaikea, ja ministeriössä on tunnustettu, että eri rahoituserille tulisi olla selkeät ja yhteneväiset indikaattorit. Indikaattoreita ja tavoitteita on myös vaikea määritellä, jotta ne olisivat realistisia suhteessa rahoituksen määrään. Resurssien ja instrumenttien pitäisi olla pysyvämpiä. Ministeriössä katsotaan, että kansalliseen aluekehittämiseen liittyvässä rahoituksessa ei ole käytetty riittävää pitkäjänteisyyttä. Ylhäältä annettuja kansallisia tavoitteita ei ole myöskään toteutettu ideaalilla tavalla, jos niitä verrataan alueiden omiin lähtökohtiin perustuvaan kehittämiseen. Tästä syystä aluekehittämisen rahoitusta ei ole nyt kytketty samalla tavalla kansallisiin prioriteetteihin kuin aikaisemmin, vaan se on tarkoitettu ALKE-päätöksen toimeenpanoon, joka perustuu maakuntien omiin lähtökohtiin.¹²



Resurssien ja instrumenttien pitäisi olla nykyistä pysyvämpiä.

2.2 Laajalla valmisteluverkostolla on pyritty edistämään ALKE-päätöksen toimeenpanoa

Aluekehittämispäätösten (ALKE-päätös) sisällöt ja valmistelu ovat riippuneet kulloisenkin hallituksen kokoonpanosta sekä hallitusohjelmien tavoitteista. Päätöksen valmisteluun ovat vaikuttaneet muun muassa käynnissä olleet muutokset talouden ja väestön rakenteissa, erilaiset hallinnolliset uudistussuunnitelmat sekä EU-ohjelmakauden valmisteluvaiheen ajankohta. Tarkastuksessa selvitettiin, miten ALKE-päätösten sisällöt ovat poikenneet toisistaan ja miten tehdyt valinnat näkyvät pääministeri Marinin hallituksen ja pääministeri Sipilän hallituksen ALKE-päätösten painotuksissa.

ALKE-päätökset kiinnittyvät vahvasti voimassa olevaan hallitusohjelmaan

Vuosien 2016–2019 ALKE-päätöksessä painopisteinä olivat Uudistamalla kasvua, Elinvoimaa alueiden verkostoitumisesta ja Hyvinvointia kumppanuuksilla.¹³

Vuosien 2016–2019 ALKE-päätöksessä aluepoliittiset tavoitteet ja toimenpiteet kytkeytyivät pääministeri Sipilän hallitusohjelman viiteen painopistealueeseen, joita olivat:

1. Työllisyys ja kilpailukyky
2. Osaaminen ja koulutus
3. Hyvinvointi ja terveys
4. Biotalous ja puhtaat ratkaisut
5. Digitalisaatio, kokeilut ja normit.¹⁴

Vuosien 2020–2023 päätöksen painopisteet ja alueiden kehityksen kannalta keskeiset linjaukset strategisiksi nostoiksi ovat:

1. Ilmastonmuutoksen hillintä ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen
2. Kestävä yhdyskuntakehitys ja toimivat yhteydet
3. Uudistuva elinkeinoelämä ja TKI-toiminnan vauhdittaminen
4. Osaaminen ja sivistys aluekehityksen voimavarana
5. Osallisuuden ja hyvinvoinnin lisääminen sekä eriarvoistumisen ehkäisy.¹⁵

Vuosien 2020–2023 päätöksessä strategisena nostona on lisäksi aluekehittämisen toimintamalli, jonka vaikuttavuutta on tarkoitus kehittää pitkäjänteisesti alueiden kehittämistä koskevan lainsäädännön puitteissa.

Vuosien 2020–2023 ALKE-päätös on sidottu vahvasti pääministeri Marinin hallitusohjelman ilmasto- ja kestävyystavoitteisiin. Kaikkia vuosien 2020–2023 päätöksen painopisteitä poikkileikkaavina teemoina ovat kestävä kehitys ja digitalisaatio. Kestävän kehityksen Agenda 2030 -tavoitteita pidetään vuosien 2020–2023 päätöksessä aluekehittämisen pohjana.¹⁶



Kestävän kehityksen Agenda 2030 -tavoitteita pidetään aluekehittämisen pohjana vuosien 2020–2023 päätöksessä.

Verkostotoiminta on lisääntynyt ALKE-päätöksen valmistelussa ja toimeenpanossa

Vuosien 2016–2019 ja vuosien 2020–2023 ALKE-päätösten valmisteluihin oli osallistettu samat tahot, mutta jälkimmäinen päätös valmisteltiin laajassa alueiden uudistumisen neuvottelukunnan (AUNE) valmisteluverkostossa. Edellisen päätöksen valmistelua varten nimettiin työryhmä. Aluekehittämisspätöksen laajalla valmisteluverkostolla pyrittiin edistämään päätöksen toimeenpanoa.

Teemat olivat molemmissa päätöksissä samantyyppiset, mutta vuosien 2020–2023 ALKE-päätöksessä on painotettu enemmän aluekehittämisen toimintamallia sekä vahvemmin sopimuksellisuutta kuin edellisessä päätöksessä. Edellisen päätöksen valmistelu oli puolestaan vahvemmin hallinnonalakohtainen.

Oleellisin ero valmisteluprosessissa on ollut ministeriön edustajien mukaan se, että nykyisessä päätöksessä on pyritty laajaan osallistumiseen ja valmistelutapa on ollut hieman erilainen. Tavoitteena on ollut se, että mukanaolo prosessissa edesauttaa päätöksen toimeenpanoa.¹⁷

ALKE-päätösten termeissä on pieniä sävyeroja

Molemmissa päätöksissä tuodaan esiin se, että alueita tulee kehittää niiden erityispiirteet ja vahvuudet huomioiden. Molemmissa korostetaan myös alueiden välistä verkostoitumista, hallinnonalat ylittävää yhteistyötä ja toiminnallisia aluekokonaisuuksia.

ALKE-päätösten välistä jatkuvuutta edustaa rakennemuutostilanteiden sopimuksellinen yhteistyö, jota molemmissa päätöksissä pyritään edistämään. Tosin termejä sopimuksellisuus, sopimuksellinen yhteistyö ja sopimusperustaisuus on tuotu uusina termeinä vuosien 2020–2023 ALKE-päätökseen. Edellisessä päätöksessä puhuttiin yleisemmin sopimuksista ja yhteistyöstä.

Toimintaympäristön muutoksiin ja rakennemuutoksiin pyrittiin vuosien 2016–2019 päätöksessä vastaamaan laaja-alaisella osaamisella ja verkostoitumisella.¹⁸ Myös vuosien 2020–2023 päätöksessä todetaan, että pitkäjänteinen kyvykkyyksien kehittäminen sekä osaamisperustan uusintaminen rakentavat alueille vahvan pohjan selviytyä niin kansallisista kuin globaaleistakin muutoksista. Vuosien 2020–2023 päätöksen mukaan rakennemuutostilanteiden sopimuksellisen yhteistyön jatkosta tehdään linjaus ja menettelyn jatkuessa sille määritellään toimintamalli ja alueiden valintakriteerit.¹⁹ Molemmissa päätöksissä on tuotu esiin ennakkoinnin merkitys.

Kun tarkastellaan rakennemuutoksia ja alueiden resilienssiä, ALKE-päätösten välillä on myös eroja. Vuosien 2016–2019 päätöksessä resilienssi liitettiin talouden, yritysten ja elinkeinoelämän sopeutumiseen ja ennakoivaan rakennemuutokseen (ERM), joka konkretisoituu Alueiden resilienssi -työkalussa.²⁰ Vuosien 2020–2023 päätöksessä korostuvat alueiden muutosjoustavuudessa monipuolisen elinkeinorakenteen lisäksi myös pehmeämmät ja yksilöllähtöiset keinot, kuten hyvinvointi, osaaminen, kyvykkyyksien täysmääräinen hyödyntäminen, syrjäytymisen ehkäisy, osallisuus ja tasa-arvo.²¹ Pehmeiden potentiaalien näkökulma tuotiin esiin myös vuosien 2020–2023 päätöksen valmistelupaperissa täydentämään aluekehityksen kovia mittareita.²²



Vuosien 2020–2023 ALKE-päätöksessä on korostettu aluekehittämisen toimintamallia sekä sopimuksellisuutta aiempaa vahvemmin.

Vuosien 2016–2019 päätöksessä hyvinvoinnin turvaaminen nähtiin Suomen kilpailukyvyyn rakentamisessa keskeisenä tavoitteena.²³ Osaavan ja hyvinvoivan väestön katsottiin päätöksessä luovan alueille elinvoimaa. Haasteena väestön hyvinvoinnille pidettiin väestön keskittymistä suurimpiin kaupunkeihin ja niiden kehysalueille.²⁴ Vuosien 2020–2023 päätöksen valmistelupaperissa puolestaan todetaan, että yleisesti vallalla oleva kuva kehityksestä on rajoittunut. Todellisuudessa aktiivisuutta on alueilla tasaisemmin, kehitys on monimuotoisempaa ja tulevaisuus avaa monia suuntia. Erityisen huonosti näiden tulkintojen nähtiin tavoittavan ihmisten kausittaista liikkuvuutta ja sen myötä alueiden toimintaan laajalti vaikuttavaa monipaikkaisuuden dynamiikkaa. Alueet eivät tyhjenekään, vaan tilan käyttö muuttuu.²⁵ Tästä syystä vuosien 2020–2023 päätöksessä monipaikkaisuutta ja paikkariippumattomuutta korostetaan aiempaa päätöstä enemmän. Samalla vuosien 2020–2023 päätöksessä todetaan, että taloudellisen kasvun mittarit tai väestömuutos ei anna kokonaiskuvaa alueen elinvoimaisuudesta.²⁶

Vuosien 2020–2023 päätöksessä pidetään keskeisenä hyvinvoinnin merkityksen tunnistamista ja tunnustamista toisaalta myös supistuvien alueiden elinvoimaisuuden kannalta (smart shrinkage) sekä kaupunkien segregaaation ehkäisyssä.²⁷ Vuosien 2016–2019 päätöksessä alueiden eriarvoistumisen ja sosiaalisen eriytymisen nähtiin rapauttavan hyvinvointia ja vähentävän sisäistä turvallisuutta.

Digitalisaatiota pidettiin vuosien 2016–2019 päätöksessä alueellista tasa-arvoa sekä palveluiden saavutettavuutta lisäävänä.²⁸ Vuosien 2020–2023 päätöksessä digitalisaation nähdään myös edistävän monipaikkaista elämää, kehittymistä ja kasvua.²⁹

Vuosien 2020–2023 päätöksessä suuret ja keskisuuret kaupungit toimivat verkottuvan aluerakenteen solmukohtina, joilla on tiivis vuorovaikutus ympäröivien alueiden kanssa. Kasvukäytävät yhdistävät erikokoisia keskuksia ja alueita kansallisesti ja kansainvälisesti.³⁰ Myös vuosien 2016–2019 päätöksessä todettiin eri puolilla maata sijaitsevien kaupunkien tärkeys aluerakenteen solmukohtina, mutta myös osaamisen ja taloudellisten toimintojen keskuksina. Lisäksi vuosien 2016–2019 päätöksessä korostettiin pääkaupunkiseudun ja muiden suurten kaupunkiseutujen keskeistä merkitystä koko Suomen hyvinvoinnille ja kilpailukyvyille.³¹ Vuosien 2020–2023 päätöksessä metropolialuetta ja suuria kaupunkeja pidetään korkean osaamisen keskittyminä, joissa on usein enemmän mahdollisuuksia yritystoiminnan, tutkimuksen ja koulutuksen vuorovaikutukseen ja ekosysteemien rakentumiseen kuin muilla alueilla. Päätöksessä korostetaan kuitenkin sitä, että innovaatiot eivät aina ole paikkasidonnaisia.³²



Vuosien 2020–2023 päätöksessä korostetaan aiempaa enemmän monipaikkaisuutta ja paikkariippumattomuutta.

Vuosien 2016–2019 päätöksessä alueiden kilpailukyvyyn ja hyvinvoinnin nähtiin riippuvan siitä, miten alueet pärjäävät kansainvälisillä markkinoilla. Lisäksi eri alueiden nähtiin toimivan erilaisissa kansainvälisissä yhteyksissä. Itä-Suomessa on Venäjä-yhteys, lännessä Itämeren maiden yhteistyö ja pohjoisessa Barentsin alueen yhteistyö.³³

Vuosien 2020–2023 päätöksessä todetaan, että alueiden sisäinen, niiden välinen sekä kansainvälinen fyysinen ja digitaalinen saavutettavuus vaikuttaa alueiden kilpailukykyyn merkittävästi. Vuosien 2020–2023 päätöksessä tuodaan kuitenkin aiempaa enemmän esiin koko maan näkökulma. Päätöksessä korostetaan muun muassa sitä, että Suomen kilpailukyvyyn ja alueiden elinvoiman kannalta on välttämätöntä, että kaikkialla Suomessa on innovaatiotoiminnalle ja yrittäjyydelle kannustava toimintaympäristö. Lisäksi toimivien viestintäyhteyksien saatavuus kaikkialla maassa nähdään alueiden kilpailukyvyyn kannalta olennaisen tärkeänä. Vuosien 2020–2023 päätöksessä tuodaan esiin myös se, että ilmastonmuutoksen hillintään ja sopeutumiseen liittyvät tekniset innovaatiot voivat olla Suomen kannalta globaali kilpailuetu ja kilpailukykytekijä.³⁴

Ilmastonmuutos nähtiin vuosien 2016–2019 päätöksessä alueiden kehitystä ja kilpailukykyä haastavana tekijänä.³⁵ Vuosien 2020–2023 päätöksessä tavoitteena on puolestaan vastata haasteisiin vahvistamalla aluekehittämisen toimia ilmastonmuutoksen hillitsemisessä ja hiilineutraaliin kiertotalouteen siirtymisessä. Alueellisilla toimilla pyritään myös lisäämään kilpailukykyä.³⁶

2.3 Lyhytjänteisyys vaikeuttaa kansallisen aluekehittämisen suuntausta ja toimeenpanoa

Tarkastuksessa selvitettiin, miten aluekehittämisen rahoituksen suuntaus on muuttunut pääministeri Sipilän ja pääministeri Marinin hallituskausien välillä ja näkyvätkö valtion talousarvion määrärahojen suuntaamisessa ALKE-päätöksien painotukset.

Toiminnan tempoilevuus ja kertaluonteiset rahoituserät haittaavat aluekehittämisen tavoitteiden asettamista ja toimeenpanoa

Vuosina 2016–2019 kansallista alueiden kehittämistä on rahoitettu muun muassa AIKO-toimenpiteen käynnistämisen määrärahasta. AIKO oli pääministeri Juha Sipilän hallituksen kilpailukykykärkihankkeen toimenpide, jonka rahoitukseen valtio kohdensi yhteensä 33,3 miljoonaa euroa.

AIKO-toimenpiteellä tuettiin ennakoidun rakennemuutoksen toteutumista maakunnissa sekä toteutettiin valtion ja kaupunkiseutujen, kasvuvyöhykkeiden ja temaattisten verkostojen kasvusopimuksia. Kasvusopimusten tavoitteena oli elinkeinoelämän kasvun ja kilpailukyvyn vahvistaminen. Ennakoidun rakennemuutoksen (ERM) toimilla vauhditettiin alueiden rakennemuutosta, toteutettiin nopeita ja kokeiluluonteisia uusia toimenpiteitä sekä vahvistettiin kykyä sopeutua elinkeinorakenteen muutoksiin.³⁷

Vuoden 2020 alusta voimaan tulleella rahoituslain muutoksella (1550/2019) AIKO-määräraha (32.50.40) korvattiin alueiden kestävän kasvun ja elinvoiman tukemisen määrärahalla (AKKE-määräraha, 32.30.40; ks. jäljempänä taulukko 1). Määrärahalla pyrittiin edistämään erilaisten alueiden ja kaupunkien kestävää kasvua ja elinvoimaa. Määrärahan tavoitteena oli tukea maakuntien omaehtoista kehittämistä, uudistaa elinkeinorakennetta ja vastata rakennemuutostilanteisiin. Lisäksi tavoitteena oli tukea sopimuksellista yhteistyötä alueiden ja kaupunkien kanssa, toteuttaa aluelähtöisiä nopeita ja joustavia kokeiluhankkeita sekä toimeenpanna aluekehittämiseen liittyviä linjauksia.³⁸

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa todetaan, että maakuntien liitoille kohdennetaan nopeasti ja joustavasti hyödynnettävää aluekehitysrahoitusta (entinen maakunnan kehittämisraha).³⁹ TEM:n edustajien mukaan kyseinen rahoitus on niin sanottua omaehtoisen kehittämisen rahoitusta, joka myönnetään AKKE-määrärahasta. Määräraha on alueilla vapaammin käytettävissä maakuntaohjelman toteuttamiseen, jossa on huomioitu ALKE-päätös. Ministeriön edustajien mukaan nykyisellä hallituskaudella sopimuksellisuus ja sopimusperustaisuus näkyvät uusina termeinä. Terminologisilla uudistuksilla yritetään luoda myös jotain uutta.⁴⁰

Aluekehittämisen keskeiset resurssit kanavoituvat EU:n alue- ja rakennepolitiikasta. Lisätalousarvioiden kautta muuhun toimintaan on kohdistettu lisäresursseja, mutta toiminta on tempoilevaa ja resurssien pysyvyys epävarmaa. TEM:n asiantuntijoiden mukaan aluekehittämisskeskustelut ja niiden valmistelut sekä ekosysteemisopimukset vievät paljon henkilöresursseja eivätkä resurssit riitä toteuttamaan vaikuttavan aluekehittämisen kokonaisuutta. Vaikutukset heikentävät kansallisen aluekehittämisen tavoitteiden asettamista ja niiden jalkauttamista sekä vuoropuhelua alueiden kanssa ja sopimuksellista toiminnan toteuttamista.⁴¹

ALKE-päätösten linjaukset näkyvät alueiden kehittämistä koskevien talousarviomomenttien selvitysosissa

Vuodesta 2020 lähtien alueiden kehittämisen määrärahat ovat sisällyneet työ- ja elinkeinoministeriön pääluokan lukuun 32.30 (Työllisyys ja yrittäjyys). Tätä aiemmin pääluokan lukuna oli 32.50 (Alueiden kehittäminen ja rakennerahastopolitiikka). Työ- ja elinkeinoministeriössä muutosta on perusteltu tavoiteasettelun selkeyttämisellä.⁴²

Vuonna 2020 työ- ja elinkeinoministeriön pääluokan luvusta 32.50 (Alueiden kehittäminen ja rakennerahastopolitiikka) pääluokan lukuun 32.30 (Työllisyys ja yrittäjyys) siirtyneet määrärahamomentit

32.50.40 Alueellisten innovaatioiden ja kokeilujen käynnistäminen -> 32.30.40 Alueiden kestävä kasvun ja elinvoiman tukeminen.

32.50.42 Yritysten kehittämishankkeiden tukeminen (vuonna 2016 momentti oli 32.30.45 Yritysten kehittämishankkeiden tukeminen) -> 32.30.42 Yritysten kehittämishankkeiden tukeminen.

32.50.44 Alueellinen kuljetustuki -> 32.30.44 Alueellinen kuljetustuki.

32.50.64 EU:n ja valtion rahoitusosuus EU:n rakennerahasto-, ulkorajayhteistyö- ja muihin koheesiopolitiikan ohjelmiin -> 32.30.64 EU:n ja valtion rahoitusosuus EU:n rakennerahasto-, ulkorajayhteistyö- ja muihin koheesiopolitiikan ohjelmiin (vuodesta 2021 lähtien EU:n ja valtion rahoitusosuus EU:n alue- ja rakennepoliittikan ja muihin koheesiopolitiikan ohjelmiin).

Taulukossa 1 on esitetty aluekehittämisen määrärahat momentteittain (pl. 32.50.65 Työllisyysperusteiset siirtomenot investointeihin, jonka määräraha poistettiin vuoden 2020 talousarviosta). Taulukosta voidaan havaita, että vuotta 2019 kuvaa panostuksen hiipuminen aluekehitykseen, kun taas covid-19-epidemian myötä alueiden tukemisen määrärahat ovat kasvaneet selvästi, ainakin tilapäisesti.

Taulukko 1: Alueiden kehittämisen määrärahat vuosina 2016–2022 kunkin vuoden hinnoin (vuoden 2022 määrärahat täydentävän esityksen 18.11.2021 mukaisena ja vuoden 2021 määrärahat talousarvion ja lisätalousarvioiden I–IV mukaisena. Muut vuodet tilinpäätöksien mukaan, milj. euroa).

Momentti	2022	2021 (TA+I-IV lisätalousarviot)	2020	2019	2018	2017	2016
32.30.40	38,4	52,1	50,0				
32.50.40				4,1	17,7	17,0	15,0
32.30.42	35,6	62,5	281,1				
32.50.42				4,9	12,1	21,9	
32.30.45							25,1
32.30.44	6,0	6,0	6,0				
32.50.44				6,0	5,0	5,0	5,0
32.30.64	394,2	411,5	341,3				
32.50.64				297,3	334,4	280,6	240,7
Yhteensä	474,3	532,1	678,4	312,3	369,2	324,4	285,9

Momenttitasolla selvimmät muutokset näkyvät edellä mainitun AIKO-määrärahan (momentti 32.50.40) muuttumisessa AKKE-määrärahaiksi (momentti 32.30.40) vuonna 2020 sekä koronaepidemian näkyminen AKKE-rahoituksessa ja yritysten kehittämishankkeiden tukemisessa (momentti 32.30.42). Erityisesti vuoden 2020 määrärahat yli kaksinkertaistuivat aiempiin vuosiin verrattuna. Yritysten kehittämishankkeiden tukeminen oli tuolloin poikkeuksellisen suurta, mikä johtui covid-19-kriisin elvytystoimista. EU:n ja valtion rahoitusosuus EU:n alue- ja rakennepoliittikan ja muihin koheesipoliittikan ohjelmiin (momentti 32.30.64) oli puolestaan suurin vuonna 2021.

Vuosien 2016–2019 talousarvioissa momentin 32.50.40 (Alueellisten innovaatioiden ja kokeilujen käynnistäminen) selvitysosissa tuotiin esiin aluekehittämispäätöksessä esitettyjä linjauksia. Vuosina 2016–2019 kyseistä momenttia koskevien lisätalousarvioiden määrärahat ovat kohdistuneet erityisesti rakennemuutoksista johtuviin korjaaviin toimenpiteisiin.

Myös vuosien 2020–2022 talousarvioissa momentin 32.30.40 (Alueiden kestävän kasvun ja elinvoiman tukeminen) selvitysosissa on korostettu uuden aluekehittämispäätöksen toimeenpanoa. Momenttia koskevissa lisätalousarvioissa kohdistettiin määrärahoja covid-19-epidemian elvytykseen, koronakriisin jälkeisen talouden ja työllisyyden elpymisen ja jälleenrakennuksen tukemiseen sekä äkillisiin rakennemuutoksiin varautumiseen.

Äkillisiin rakennemuutostilanteisiin varautuminen on näkynyt myös yritysten kehittämishankkeiden tukemisen momentilla (32.30.42; aik. 32.50.42 ja 32.30.45) eri vuosien talousarvioissa kyseisten momenttien selvitysosissa, täydentävissä talousarvioesityksissä tai lisätalousarvioissa. Vuoden 2021 talousarviossa ja vuoden 2022 talousarvioesityksessä varautuminen äkillisiin rakennemuutostilanteisiin näkyy aiempaa selkeämmin.

Osa aluekehittämisen määrärahoista on jäänyt käyttämättä

Vaikka momentin 32.30.40 määräraha on kasvanut vuosina 2020 ja 2021 selvästi vuoteen 2019 verrattuna, käytännössä kolmivuotisena siirtomäärärahana budjetoitu AKKE-rahoitus on kasautunut ja realisoitunut talousarviomenoina viiveellä. Osa vuoden 2021 käytetyistä määrärahoista on siten peräisin myös siirtyneistä eristä: vuoden 2020 määrärahasta (50 milj. euroa) siirtyi vuodelle 2021 yli 19 miljoonaa euroa, josta lähes kuusi miljoonaa euroa jäi edelleen käyttämättä. Vuodelta 2019 siirtyneen määrärahan (noin 0,9 milj. euroa) käyttöaika on puolestaan päättynyt vuoden 2021 lopussa. Määrärahasta jäi käyttämättä lähes 0,8 miljoonaa euroa, ja se näkyy kirjanpidossa siirretyn määrärahan peruutuksena.



Koronaepidemian myötä alueiden tukemisen määrärahat yli kaksinkertaistuivat edellisiin vuosiin verrattuna.



Osa määrärahoista realisoituu viiveellä. Osa jää kokonaan käyttämättä.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossaan täydennyksenä, että 24.3.2022 tehdyllä päätöksellä jaettiin momentin 32.30.40 vuoden 2021 talousarvion määrärahaa yhteensä 19 miljoonaa euroa ja 14 miljoonaa euroa vuoden 2022 talousarvion määrärahaa. Vuoden 2022 talousarvion määrärahaa jätettiin tässä yhteydessä jakamatta yhteensä 17,6 miljoonaa euroa, josta 9 miljoonaa euroa Alueelliset innovaatiot ja kokeilut (AIKO) -määrärahaa sekä 8,6 miljoonaa euroa Äkilliset rakennemuutokset -määrärahaa.

Momentin 32.30.42 vuoden 2021 määrärahan (noin 62,5 milj. euroa, arviomääräraha) käyttö oli yhteensä noin 50,1 miljoonaa euroa, josta covid-19-epidemiasta johtuvien yritysten kehittämisavustusten osuus käytöstä oli noin 43 miljoonaa euroa.

Momentin 32.30.64 (32.50.64) (EU:n ja valtion rahoitusosuus EU:n alue- ja rakennepolitiikan ja muihin koheesipolitiikan ohjelmiin) selvitysosat noudattelevat kulloisenkin EU-ohjelmakauden tavoitteita. Vuonna 2021 momentin 32.30.64 määräraha oli poikkeuksellisen suuri verrattuna aiempiin vuosiin. Vuoden 2021 ensimmäisessä lisätalousarviossa momentin 32.30.64 määrärahan 129,9 miljoonan euron ja myöntämisvaltuuden 295 miljoonan euron lisäys aiheutui lisätalousarvion selvitysosan mukaan Suomen rakennerahasto-ohjelmaan ”Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020” vuosille 2021–2023 kohdistuvasta REACT-EU-rahoituksesta. Momentin määrärahan (noin 411,5 milj. euroa, arviomääräraha) käyttö oli noin 296,2 miljoonaa euroa vuonna 2021.

Alueelliseen kuljetustukeen (momentti 32.30.44) myönnetty määräraha on vuosien saatossa kasautunut, sillä vuonna 2021 on käytetty vielä vuodelta 2019 siirtynyttä määrärahaa. Vuoden 2021 määräraha on kokonaan siirtynyt, ja vuoden 2020 määrärahaa on jäänyt käyttämättä 1,6 miljoonaa euroa kuuden miljoonan euron määrärahasta. Vuoden 2021 määräraha (6,0 milj. euroa) on kokonaan siirretty vuodelle 2022.

2.4 Alueellinen koronaelvytys on tukenut välillisesti aluekehittämispäätöksen tavoitteita ja toimeenpanoa

Alueiden yli 100 miljoonaa euron elvytysrahasta pääosa oli uudelleen kohdennettua EU-rakennerahastorahaa

Covid-19-epidemian seurauksena aluekehittämisen määrärahoja lisättiin merkittävästi vuonna 2020, kuten luvussa 2.3 esitettiin. Alueille kohdistetulla koronaelvytyspaketin rahoituksella oli tarkoitus elvyttää heikentynyttä aluetaloutta ja työllisyyttä sekä luoda uutta kasvua. Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeen (18.6.2020) mukaan elvytyspaketin muita osia olivat muun muassa kansallisen kau-

punkstrategian ja seutukaupunkiohjelman toimeenpano-ohjelman mukaiset toimenpiteet, innovaatioekosysteemisopimusten nopea käynnistäminen sekä alueiden verkostohankkeet.⁴³ Kaupunkipoliitiikan toimenpiteiden rahoitusta ohjaavat puolestaan kestävän kaupunkikehittämisen suunnitelma, kansallinen kaupunkistrategia ja seutukaupunkiohjelma. Näiden osien rahoitus ei ministeriön ohjeen mukaan sisältynyt alueellisiin selviytymissuunnitelmiin.

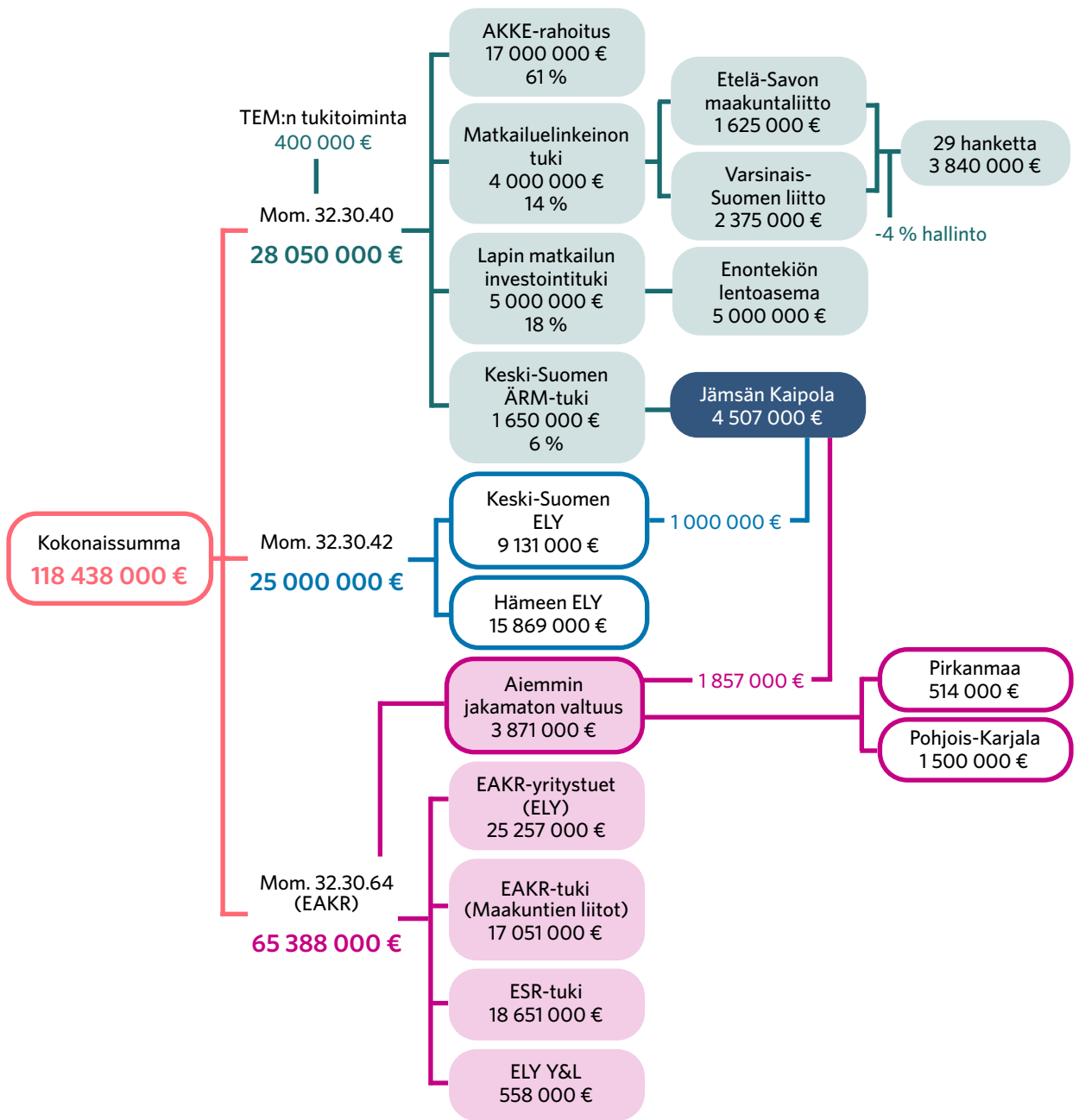
Alueiden koronaelvytystoimien rahoitus pohjautui valtioneuvoston 22.10.2020 tekemään päätökseen määrärahojen alueellisesta jaosta.⁴⁴ Kuviossa 1 on esitetty rahoituksen kokonaisuus. Alueiden koronaelvytyspaketin kokonaissuuruudeksi esitettiin työ- ja elinkeinoministeriön päätösmuistiossa (22.10.2020) noin 107,4 miljoonaa euroa, ja se koostui seuraavilta vuoden 2020 talousarvion momenteilta myönnettyistä määrärahoista:

- 32.30.40 Alueiden kestävän kasvun ja elinvoiman tukeminen: 17 miljoonaa euroa kohdennettavaksi koronakriisistä elpymiseen liittyviin toimenpiteisiin alueellisten selviytymissuunnitelmien perusteella. Määräraha sisältyi vuoden 2020 IV lisätalousarvioon.
- 32.30.42 Yritysten kehittämishankkeiden tukeminen: 25 miljoonaa euroa lisättyä valtuutta yritysten investointi- ja kehittämishankkeisiin. Määräraha sisältyi vuoden 2020 IV lisätalousarvioon.
- 32.30.64 EU:n ja valtion rahoitusosuus EU:n rakennerahasto-, ulkorajayhteistyö- ja muihin koheesipoliitiikan ohjelmiin: 65,4 miljoonaa euroa kohdistettavaksi alueellisten selviytymissuunnitelmien toimeenpanoon.

TEM:n asiantuntijoiden mukaan alueiden elvytykseen piti saada aikaan nopeita toimia. Siksi rahoituserät koottiin ja yhteensovitettiin kansallisista ja EU-varoista.⁴⁵ Myöhemmin käytettiin myös REACT-EU-rahoitusta, jota suunniteltiin kohdentuvan vuonna 2021 yhteensä noin 280 miljoonaa euroa ja esitettiin budjetoitavaksi lisätalousarvioon alkuvuodesta 2021.⁴⁶

Vuoden 2020 IV lisätalousarvion momentin 32.30.40 selvitysosan mukaan 29 miljoonan euron määrärahalisäyksestä 20 miljoonaa euroa kohdistettiin alueiden elinkeinoelämän ja työllisyyden elvyttämiseen ja vahvistamiseen. Tästä osuudesta varattiin maakuntien liitoille edellä mainittu 17 miljoonaa euroa alueellisten selviytymissuunnitelmien toimeenpanoon. Lisätalousarvion määrärahoista neljä miljoonaa euroa kohdistettiin alueiden matkailuelinkeinon tukemiseen ja viisi miljoonaa euroa pohjoisen matkailuinfrastruktuurin ylläpitämiseen. Nämä määrärahat sisältyivät myös koronaelvytyspaketin päätökseen.

TEM:n määrärahapäätös sisälsi lisäksi äkillisen rakennemuutoksen tukia sekä TEM:n omiin toimiin kohdentuvaa rahoitusta. TEM:n asiantuntijoiden mukaan määrärahapäätökseen sisältyvä Jämsän Kaipolan rakennemuutostilanteen rahoitus perustui poliittiseen päätökseen⁴⁷.



Kuvio 1: Alueiden selviytymissuunnitelmien toimeenpanon rahoitus sekä alueille kohdistuneet lisämäärärahat (22.10.2020). Lähde: Owal Group Oy:n tarkastusvirastolle tekemä selvitys.

Valtaosa (noin 65,4 milj. euroa) alueellisten selviytymissuunnitelmien toimeenpanoon kohdistettavasta rahoituksesta tulee päätöksen mukaan rakennerahastojen kautta (momentilta 32.30.64). Kyse on aiemmilta Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahaston (ESR) hankkeilta käyttämättä jääneestä sekä aiemmin jakamattomasta EU:n ja valtion rahoituksesta, toisen sanoen käynnissä olevan Suomen Kestävää kasvua ja työtä -rakennerahasto-ohjelman mukaisten määrärahojen uudelleen kohdentamisesta. Seurannan kannalta on ongelmallista, ettei koronaelvityshankkeita ole erotettavissa muista rakennerahastohankkeista.

Koska koronaelvityspaketin 107,4 miljoonan euron kokonaissummasta noin 65,4 miljoonaa euroa on olemassa olevia rakennerahastovaroja, voidaan varsinaisen lisärahoituksen osuutena pitää näiden erotusta eli 42 miljoonaa euroa (17 milj. euroa + 25 milj. euroa). Tästä 17 miljoonaa euroa kohdistuu suoraan alueellisten selviytymissuunnitelmien toimeenpanoon.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että erityisesti Suomen Kestävää kasvua ja työtä -rakennerahasto-ohjelman määrärahojen kohdentamisessa oli huomioitava mainitun lisäksi ohjelman tavoitteiden toteuttaminen sekä ohjelmaan kohdistuneet lisärahoitustarpeet ja -mahdollisuudet hankkeita rahoittavissa viranomaisissa.

Alueelliset selviytymissuunnitelmat eivät vaikuttaneet elvytysrahoituksen alueelliseen jakautumiseen

Maakunnan liittojen johdolla laadittava alueellinen selviytymissuunnitelma oli edellytys elvytyspaketin varojen käytölle. Selviytymissuunnitelmien tavoitteena oli alueen erityispiirteisiin perustuen tunnistaa aluetalouden ja työllisyyden elpymisen kannalta keskeiset toimet sekä vahvistaa alueellista resilienssiä. Suunnitelmaan tuli sisällyttää sekä nopean palautumisen painopisteet ja toimenpiteet että pidemmän tähtäimen valinnat uuden kasvun käynnistämiseksi. Suunnitelmien tuli kattaa vähintään vuodet 2020–2021.

Elvytysrahoituksen alueellinen jako oli tarkoitus perustua tilastoaineiston perusteella tehtyyn arvioon aluetaloudesta, alueen koronaresilienssistä eli sopeutumisen- ja muutosjoustavuudesta sekä covid-19-epidemian aluevaikutuksista (taulukko 2).⁴⁸



Elvytyspaketin lisärahoituksen osuus oli 42 miljoonaa euroa.

Taulukko 2: Elvytysrahoituksen alueellisessa jaossa käytetyt mittarit. Lähde: Alueiden kestävä kasvun ja elinvoiman tukeminen (AKKE) -määrärahan alueellinen jako. Työ- ja elinkeinoministeriö. Muistio 22.10.2020, Liite 2.

Aluetalous	Koronaresilienssi	Koronavaikutukset
- BKT €/as.	- Riskialttiiden työpaikkojen osuus	- Työttömien osuus (07/2020)
- Viennin arvo	- Korkeakoulutettujen osuus	- Työttömien määrän muutos helmi-heinäkuu
- Työllisyysaste (2019)	- Teollisuuden osuus liikevaihdosta	- Työllisyysaste (Q2/2020)
- Yritystiheys	- Yritysrakenteen monipuolisuus	- Irtisanottujen osuus henkilöstöstä (08/2020)
- Kasvuyritysten osuus	- Yrityspäätösten t&k-panostukset	
- T&K-menot/BKT	- Nordregio: Regional Potential Interest	
- Valtion työpaikkojen osuus	- Työsuhteiden pysyvyys	
- Työkäisten osuus		

Tarkastuksen perusteella selviytymissuunnitelmien rooli rahoitusprosessissa oli tekninen tai muodollinen. Suunnitelmien sisältöä tai laatua ei arvioitu ministeriössä osana rahoitusprosessia.⁴⁹ Rahoituksen alueellista jakoa ei tehty myöskään suoraan mallin perusteella, vaan siihen on tehty lisäksi muuta tarkoituksenmukaisuusharkintaa. TEM:n asiantuntijoiden mukaan AKKE-määrärahasssa käytettiin edellä mainittuja kriteereitä (aluetalous, koronaresilienssi ja koronavaikutukset; ks. taulukko 2), mutta muut rahoituserät ja niiden yhteensovitus oli ”palapelin kokoamista”.⁵⁰

Taulukossa 3 on esitetty kunkin maakunnan rahoituspäätöksen mukainen rahoitusosuus ja rahoituspäätöksen pohjana olleen tilastollisen mallin mukainen laskennallinen osuus (paljonko osuus olisi ollut, jos rahoitus olisi jaettu suoraan pohjana olleen tilastollisen mallin perusteella). Maakunnittain jaettava osuus elvytyspaketin noin 107,4 miljoonasta eurosta oli noin 106 miljoonaa euroa.⁵¹ Eniten elvytysvaroja kohdistettiin Uudellemaalle.

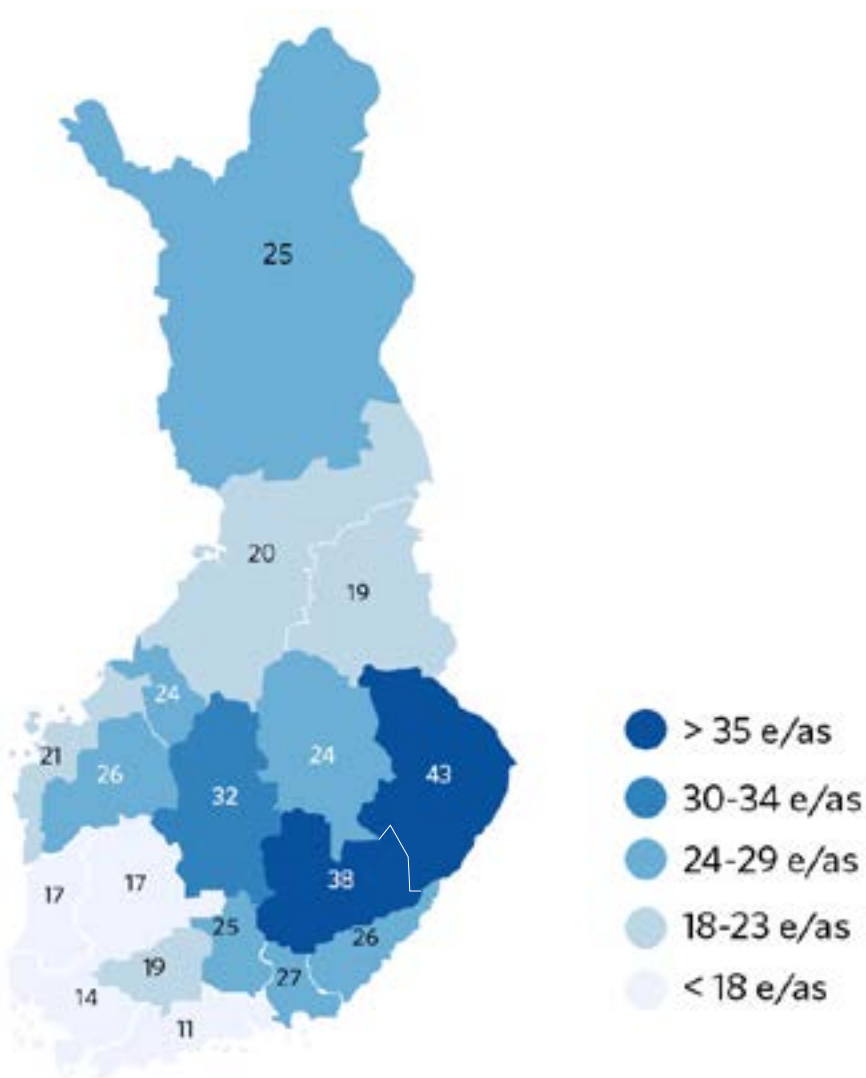


Rahoituksen jaossa käytettiin myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Taulukko 3: Koronaelvytyspaketin määrärahojen jakautuminen maakunnittain. Taulukko perustuu Owl Groupin tarkastusvirastolle tekemään selvitykseen alueiden elinkeinoelämän koronakriisistä elpymistä tukevista toimista. Taulukossa käytetyt tiedot perustuvat maakuntien ehdotusten perusteella TEM:ssä tehtyihin laskelmiin. Kansalliset yritystuet on jaettu RR-ELY-keskuksittain. Maakunnittainen jako on osittain indikaatiivinen.

Maakunta	Rahoitus yhteensä, euroa	Osuus	Tilastollisen mallin mukainen osuus
Uusimaa	19 396 688	18,3 %	23,0 %
Pirkanmaa	8 999 327	8,5 %	10,0 %
Keski-Suomi	8 738 801	8,2 %	5,7 %
Pohjois-Pohjanmaa	8 320 523	7,9 %	7,0 %
Pohjois-Karjala	6 965 811	6,6 %	4,1 %
Varsinais-Suomi	6 491 234	6,1 %	8,1 %
Pohjois-Savo	6 045 475	5,7 %	4,5 %
Päijät-Häme	5 050 037	4,8 %	4,7 %
Etelä-Pohjanmaa	5 030 734	4,7 %	4,5 %
Etelä-Savo	4 992 566	4,7 %	3,7 %
Lappi	4 475 060	4,2 %	4,2 %
Kymenlaakso	4 389 857	4,1 %	3,8 %
Pohjanmaa	3 742 982	3,5 %	2,9 %
Satakunta	3 713 849	3,5 %	4,4 %
Kanta-Häme	3 305 548	3,1 %	3,4 %
Etelä-Karjala	3 302 704	3,1 %	2,6 %
Keski-Pohjanmaa	1 661 845	1,6 %	1,4 %
Kainuu	1 365 259	1,3 %	1,8 %
Yhteensä	105 988 298	100 %	100 %

Kuviossa 2 on puolestaan esitetty, miten edellä mainitut koronaelvytyspaketin määrärahat jakautuvat suhteessa maakunnan asukasta kohti. Asukasta kohti laskettuna eniten rahoitusta kohdistui Pohjois-Karjalaan ja Etelä-Savoon. Vähiten puolestaan Uudellemaalle.



Kuvio 2: Koronaelvytyspaketin määrärahojen alueellinen jakautuminen maakunnan asukasta kohti (euroa/asukas). Pohjakartta (C) Maanmittauslaitos 2022.

Selviytymissuunnitelmien toimeenpanolle asetetuissa tavoitteissa korostuvat vihreä siirtymä, digitalisaatio ja muutosjoustavuus

Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeen mukaan selviytymissuunnitelmien toimeenpanossa keskeisiä tavoitteita ovat vihreän siirtymän ja digitalisaation edistäminen sekä muutosjoustavuuden eli resilienssin vahvistaminen.⁵²

Selviytymissuunnitelmien toimeenpanoon kohdennettujen varojen käyttöä koskivat seuraavat määräjät:

- Rakennerahastovaroista sekä uudelleen budjetoidut että REACT EU-valtuudet tulee sitoa hankkeiden jatkopäätöksiin ja uusiin hankkeisiin ohjelmakauden 2014–2020 hankkeille aiemmin määritellyn, 31.8.2023 päättyvän toteutusajan puitteissa. Mahdollisesta lisäajasta tukikelpoisuusajan päättymiseen (31.12.2023) asti ohjeistetaan myöhemmin erikseen.
- AKKE-määrärahalta (momentti 32.30.40) rahoitettavien hankkeiden tulee päättyä 31.12.2023 mennessä.
- Kansallisesta yritystuesta (momentti 32.30.42) kymmenen miljoonaa euroa tulee myöntää vuoden 2020 loppuun mennessä ja 15 miljoonaa euroa vuoden 2021 loppuun mennessä. ELY-keskuksia ohjeistetaan valtuuden käytöstä erikseen muun muassa Tuki2014-vuodenvaihdeohjeessa. Maakunnan liiton tulee yhdessä ELY-keskuksen kanssa raportoida selviytymissuunnitelman toimeenpanosta vuosittain, ensimmäisen keran tammikuussa 2022.⁵³

Liikekirjanpidon erittelyn (LKP-erittely) mukaan momentin 32.30.40 määrärahoista käytettiin vuonna 2021 kansalliseen aluekehittämiseen kahdeksan miljoonaa euroa, joka oli jaettu maakuntien liitoille. Äkillisiin rakennemuutoksiin oli käytetty momentin määrärahoista 7,7 miljoonaa euroa vuonna 2021. Vastaavasti momentille 32.30.42 budjetoidusta 25 miljoonan euron valtuudesta alueelliseen elvytykseen käytettiin vuonna 2021 momentin maksuista enintään noin 7,2 miljoonaa euroa. Momentin 32.30.64 arviomäärärahan käyttöä alueellisiin elvytyshankkeisiin vuonna 2021 ei voitu erottaa muista rakennerahastohankkeista.

Koska korona-elvytyshankkeita ei ole eriteltävissä rakennerahastohankkeista, tarkastelun kohteena olivat AKKE-hankkeet. AKKE-rahoitus (17 milj. euroa) kohdistui suoraan alueellisten selviytymissuunnitelmien toimeenpanoon. Tarkastelun kohteena oli erityisesti se, mikä merkitys selviytymissuunnitelmilla on ollut rahoituksen suuntaamisessa, ja toisaalta se, miten rahoitetut hankkeet vastaavat suunnitelmien tavoitteisiin. Koska kyseessä olivat juuri käynnistyneet hankkeet, tarkastelut perustuivat hankesuunnitelmiin sekä päätös- ja rahoitustietoihin.

AKKE-rahoituksella tuettujen hankkeiden (ks. kuvio 1) valinnassa maakunnan liittojen tuli noudattaa seuraavia kriteereitä:

- hankkeiden tuli edistää alueellisen selviytymissuunnitelman tavoitteita ja niiden tuli edistää suoraan tai välillisesti elinkeinon toimintaedellytyksiä tai työllisyyttä tai
- hankkeiden tuli edistää osaamiseen ja innovaatioihin perustuvaa elinkeinorakenteen uudistumista.⁵⁴

Lisäksi maakunta voi asettaa muita kriteereitä. Rahoituksen seurannassa tuli käyttää TEM:n ohjeen⁵⁵ mukaisia indikaattoreita. Ministeriön ohjeen mukaan alueellisten selviytymissuunnitelmien toimeenpanosta, tuloksista ja vaikuttavuudesta tehdään myöhemmin arviointi.⁵⁶

Selviytymissuunnitelmien rooli hanketason rahoituksessa on ollut varsin muodollinen

Tarkastuksessa käytetyt tiedot perustuivat kesäkuussa 2021 maakuntien liitoilta saatuihin rahoitustietoihin. Jokaisella maakunnalla on ollut omat, hieman toisistaan poikkeavat ohjeet ja käytännöt AKKE-rahoituksen hakuun, mutta pääperiaatteet rahoituksessa ovat kuitenkin kaikissa maakunnissa olleet samat:

- Hankkeen tulee edistää alueellisen selviytymissuunnitelman tavoitteita.
- Hankkeen tulee edistää suoraan tai välillisesti elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä tai työllisyyttä tai edistää osaamiseen ja innovaatioihin perustuvaa elinkeinorakenteen uudistumista.
- Kyseessä ei ole yksittäisen yrityksen liiketoiminnan edistäminen.
- Tuki on enintään 80 prosenttia hankkeen hyväksyttävistä kustannuksista.

Hankerahoituksen myöntökriteerit ovat siten vastanneet TEM:n ohjetta (2.10.2020).

Hankekuvausten ja rahoitustietojen pohjalta valittiin tarkemmin analysoitavaksi satunnaisesti viidestä eri maakunnasta valittuja hankkeita. Maakunnat olivat Uusimaa, Lappi, Satakunta, Kainuu ja Pohjois-Karjala. Analyysin kohteena oli 89 hanketta. Hankkeiden rahoitus oli yhteensä 8,9 miljoonaa euroa. Analyysissa tarkasteltiin, kuinka hyvin hankkeet toteuttavat alueellisissa selviytymissuunnitelmissa asetettuja tavoitteita.

Tarkastuksen perusteella hankkeiden rahoitus on perustunut hakemuksiin ja hakuilmoituksessa on viitattu alueen selviytymissuunnitelmaan, jonka tavoitteita hakemusten on edellytetty toteuttavan. Varsinaista muodollista arviota tai kriteereitä sille, milloin hanke toteuttaa selviytymissuunnitelmaa hankevalinnassa, ei ole, eikä se selviytymissuunnitelmien luonteen vuoksi olisi perusteltuaakaan. Selviytymissuunnitelmat sisältävät pääasiassa hyvin yleisen tason linjauksia ja väljiä painopisteitä.

Analyysin perusteella AKKE-rahoitus on kohdistunut pääasiassa kuntien, oppilaitosten ja yhdistysten yritysten toimintaympäristöä kehittäviin hankkeisiin. Käytännössä rahoitusta on myönnetty erilaisille välittäjäorganisaatioille ja yritysten toimintaympäristöä kehittäville toimijoille, kuten oppilaitoksille ja kunnille, mutta ohjeistuksen mukaisesti ei yritysten oman liiketoiminnan edistämiseen. Maakuntien liitot ovat rahoittaneet myös omia hankkeitaan, ja lisäksi useassa maakunnassa erityisesti ammattikorkeakoulut ovat olleet merkittäviä tuen saajia.

Selviytymissuunnitelmissa pääpaino on ollut uudistuvan elinkeinoelämän ja TKI-toiminnan vauhdittamisen sekä ilmastonmuutokseen ja kestäväan kehitykseen liittyvissä teemoissa

Aluekehittämisspätöksen 2020–2023 mukaiset viisi painopistettä sekä aluekehittämisen toimintamalli (ks. luku 2.2) ovat laajoja strategisia kokonaisuuksia, jotka integroituvat kaikkien alueiden keskeisiin tulevaisuuden teemoihin, joten alueelliset selviytymissuunnitelmat kokonaisuutena kiinnittyvät varsin hyvin myös aluekehittämisspätöksen tavoitteisiin. Selviytymissuunnitelmien toimeenpanon keskeiset tavoitteet eli vihreän siirtymän ja digitalisaation edistäminen sekä muutosjoustavuuden eli resilienssin vahvistaminen tukevat myös ALKE-pätöksen painopisteitä poikileikkaavia teemoja, joita ovat kestävä kehitys ja digitalisaatio.

Tarkastuksen perusteella alueiden selviytymissuunnitelmissa pääpaino on ollut ALKE-pätöksen painopisteistä ennen kaikkea uudistuvan elinkeinoelämän ja TKI-toiminnan vauhdittamisen teemoissa sekä toisaalta ilmastonmuutokseen ja kestäväan kehitykseen liittyvissä teemoissa. Sen sijaan osallisuuden ja hyvinvoinnin lisääminen sekä eriarvoistumisen ehkäisy näkyivät vain muutamien maakuntien suunnitelmissa (taulukko 4).



Osallisuuden ja hyvinvoinnin lisääminen sekä eriarvoistumisen ehkäisy näkyivät vain muutamien maakuntien suunnitelmissa.

Taulukko 4: Aluekehittämisspätöksen painopisteiden näkyminen selviytymissuunnitelmissa. Lähde: Owl Group Oy:n tarkastusvirastolle tekemä selvitys.

Alue	Ilmastonmuutoksen hillintä ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen	Kestävä yhdyskuntakehitys ja toimivat yhteydet	Uudistuva elinkeinoelämä ja TKI-toiminnan vauhdittaminen	Osaaminen ja sivistys aluekehityksen voimavarana	Osallisuuden ja hyvinvoinnin lisääminen sekä eriarvoistumisen ehkäisy
Pohjanmaa	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	ei huomioitu
Keski-Pohjanmaa	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	ei huomioitu
Kainuu	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	huomioitu jossain määrin	ei huomioitu
Uusimaa	huomioitu hyvin	huomioitu jossain määrin	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	huomioitu jossain määrin
Keski-Suomi	huomioitu jossain määrin	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	huomioitu jossain määrin
Pohjois-Karjala	huomioitu jossain määrin	huomioitu jossain määrin	huomioitu hyvin	huomioitu jossain määrin	huomioitu jossain määrin
Satakunta	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	huomioitu jossain määrin
Etelä-Pohjanmaa	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	huomioitu jossain määrin
Pohjois-Savo	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	huomioitu jossain määrin
Etelä-Karjala	huomioitu jossain määrin	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin
Päijät-Häme	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin
Lappi	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin
Etelä-Savo	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin
Kanta-Häme	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin
Kymenlaakso	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin	huomioitu hyvin

3 Olivatko matkailutoimialojen covid-19-epidemian alkuvaiheen kehittämistukien päätösperustelut johdonmukaisia ja oliko tukipäätöksissä havaittavissa alueellista vaihtelua?

Covid-19-epidemian alkuvaiheessa (keväällä 2020) tarkastuksessa mukana olleille matkailutoimialojen yrityksille myönnettiin häiriötilanteen kehittämistukea yhteensä lähes 120 miljoonaa euroa, josta 40 prosenttia kohdistui ravintolayrityksille. Matkailutoimialojen yritysten tukipäätöksissä oli alueellista vaihtelua. Tukipäätösten perustelut eivät olleet kaikilta osin johdonmukaisia. Business Finlandin tukipäätöksissä oli enemmän alueellista poikkeavuutta kuin ELY-keskusten päätöksissä.

Tuen hakijoita ei kohdeltu alueellisesti yhdenvertaisesti. Business Finlandin aineistosta nousi esille myös yksittäisiä tapauksia, joissa samankaltaisia tai jopa täysin identtisiä hakemuksia oli kohdeltu eri tavoin eri alueilla. Yleisimmät hylkäysperustelut olivat kuitenkin kriteerien mukaisia, eli tukihakemukset eivät täyttäneet asetettuja ehtoja. Hylkäysperuste on koskenut esimerkiksi investointeja sekä oman henkilöstön operatiivisia menoja. Yksittäisissä tapauksissa tukea oli myönnetty sellaisille yrityksille, jotka eivät täyttäneet avustusehtoja.

3.1 Tukipäätöksissä oli alueellista vaihtelua

Covid-19-epidemian alkuvaiheessa kehitettiin nopeassa tahdissa useita tukijärjestelmiä lieventämään poikkeuksellisen tilanteen yrityksille aiheuttamia vaikeuksia. Ensimmäisenä tukimuotona otettiin käyttöön maaliskuussa 2020 yritysten häiriötilanteen kehittämisrahoitus (jäljempänä kehittämistuki), jota Business Finland ja ELY-keskukset myönsivät kehittämisavustuksina yhteensä 1,3 miljardia euroa. Tästä Business Finlandin yrityksille myöntämät tuet olivat yhteensä noin 984 miljoonaa euroa ja ELY-keskusten yrityksille myöntämät tuet yhteensä noin 333 miljoonaa euroa. Häiriötilanteen kehittämistukien haut suljettiin Valtiokonttorin kustannustuen myötä kesäkuussa 2020.

Business Finlandin ja ELY-keskusten myöntämät kehittämistuet covid-19-epidemian alkuvaiheessa

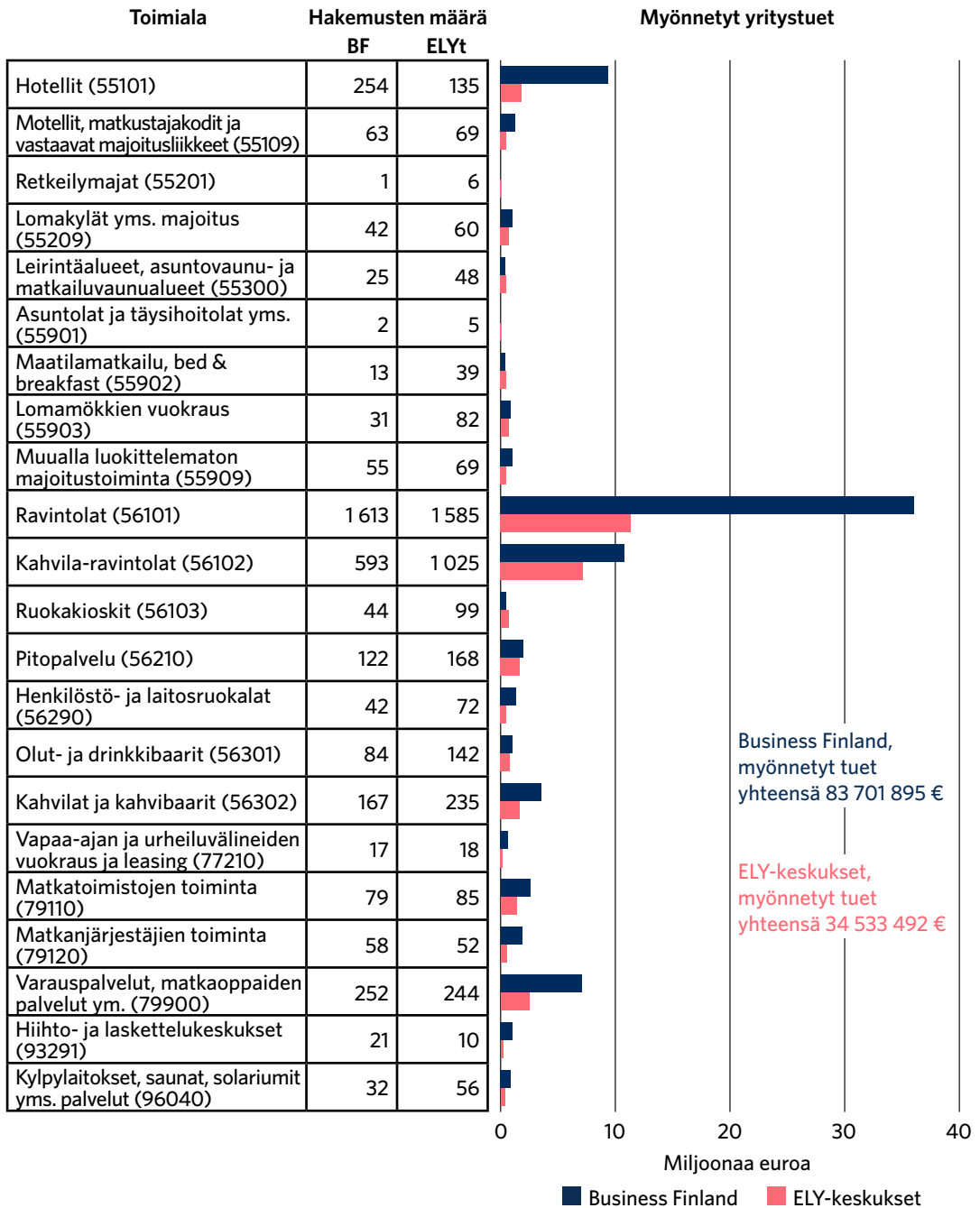
Business Finlandin rahoitus kohdistuu virastosta annetun lain mukaisesti tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaan. Rahoitus suunnattiin pandemiavaiheessa yrityksille, joilla oli 6–250 työntekijää. Alkuvaiheessa Business Finland rahoitti myös pienempiä yrityksiä, ennen kuin ELY-keskukset tulivat mukaan rahoittajiksi. Business Finlandin kehittämistukien hakuaika oli auki 19.3.–8.6.2020. Business Finlandilla oli kaksi eri rahoitusmuotoa yrityksille: esiselvitys liiketoiminnan häiriötilanteisiin (enintään 10 000 euroa) sekä kehittämisrahoitus liiketoiminnan häiriötilanteisiin (enintään 100 000 euroa).

ELY-keskukset tukivat koronarahoituksella pienyrityksiä, jotka kärsivät koronaviruksen aiheuttamista markkina- ja tuotantohäiriöistä. Tuki oli suunnattu enintään viisi henkilöä työllistäville yrityksille. Haku oli auki 31.3.–8.6.2020. Myös ELY-keskuksilla oli kaksi rahoitusmuotoa, jotka olivat samantyyppisiä kuin Business Finlandilla; tukia myönnettiin erikseen tilanneanalyysiin (enintään 10 000 euroa) sekä kehittämistoimenpiteisiin (enintään 100 000 euroa).

Matkailutoimialoille myönnettyistä 118 miljoonan euron kehittämistuista 40 prosenttia kohdistui ravintoloille

Tarkastuksessa käytettiin toimialaesimerkkinä matkailualaa, jonka yritykset olivat merkittäviä kärsijöitä epidemian aikana. Matkailualan ydinklusterista⁵⁷ tarkastukseen poimittiin mukaan majoitus- ja ravitsemistoiminnan toimialat (55- ja 56-alkuiset; TOL 2008 -luokitus) sekä osa ohjelmapalvelu- ja matkanjärjestäjätoimialoista (79-alkuiset, osa 93-alkuisista sekä 96-alkuiset toimialat). Matkailun laajasta klusterista poimittiin mukaan 77-alkuisista toimialoista vapaa-ajan ja urheiluvälineiden vuokraus. Laajasta klusterista jätettiin tarkastelusta pois muun muassa liikennevälineiden vuokraus ja leasing sekä henkilöliikennettä ja sitä palveleva toiminta, koska ne olisivat olleet tarkastuksen kannalta liian laajoja (henkilöliikenne ja sitä palveleva toiminta käsittää mm. rautatie-, taksi-, meri- ja lentoliikenteen). Tarkastettavat aineistot on saatu rahoittajien tukijärjestelmistä ja niitä on täydennetty verohallinnosta saaduilla tiedoilla.

Tarkastelussa mukana olleille matkailutoimialoille Business Finlandin ja ELY-keskusten myöntämä tuki oli vuonna 2020 yhteensä 118,2 miljoonaa euroa, josta Business Finlandin (BF) myöntämä tuki oli 83,7 miljoonaa euroa ja ELY-keskusten myöntämä tuki oli 34,5 miljoonaa euroa (ks. kuvio 3).



Kuvio 3: Tarkastukseen valitut toimialat ja niille myönnettyt häiriötilanteen kehittämistuet.

Business Finland ja ELY-keskukset vastaanottivat tarkastukseen valittujen toimialojen yrityksiltä vuonna 2020 yhteensä lähes 8 000 tukihakemusta, joista eniten oli ravintolayritysten (TOL 56101) hakemuksia. Yksittäisistä toimialoista ravintoloille myös myönnettiin eniten tukea, yhteensä yli 47 miljoonaa euroa, joka oli 40 prosenttia tarkastelussa mukana olleiden matkailutoimialojen kokonaistuesta vuonna 2020. Business Finlandilta ravintolat saivat tukea noin 36 miljoonaa euroa, ja ELY-keskusten myöntämä tuki oli runsaat 11 miljoonaa euroa.

Ravitsemistoimialojen (56-alkuiset) saama tuki oli yhteensä 79 miljoonaa euroa ja majoitustoimialojen (55-alkuiset) noin 20 miljoonaa euroa. Majoitus- ja ravitsemistoiminnan toimialojen saama tuki oli yhteensä siten lähes 99 miljoonaa euroa eli lähes 84 prosenttia tarkastelussa mukana olleiden matkailutoimialojen kokonaistuesta. Business Finlandin myöntämä tuki majoitus- ja ravitsemistoimialojen yrityksille oli noin 70 miljoonaa euroa.



Vuonna 2020 tukea myönnettiin eniten ravintoloille, yhteensä yli 47 miljoonaa euroa.

Myönnettyissä kehittämistuissa oli alueellista vaihtelua

Business Finlandin matkailualalle myöntämästä tuesta eniten kohdistui Uudellemaalle ja toiseksi eniten Lappiin (taulukko 5). Tuessa ovat mukana sekä esiselvitykseen myönnettyt tuet (enintään 10 000 euroa) että kehittämisrahoitus (enintään 100 000 euroa).

Taulukko 5: Business Finlandin myöntämä häiriötilanteen kehittämistuki matkailualalle (valitut toimialat) maakunnittain vuonna 2020.

Maakunta	Päätöksiä	% päätöksistä	% euroista	Myönnetty, €
Uusimaa	1 556	43,10 %	42,47 %	35 548 305
Lappi	253	7,01 %	10,89 %	9 115 434
Varsinais-Suomi	302	8,37 %	8,73 %	7 308 369
Pirkanmaa	268	7,42 %	6,94 %	5 810 693
Pohjois-Pohjanmaa	212	5,87 %	6,18 %	5 170 140
Pohjois-Savo	134	3,71 %	3,04 %	2 547 907
Etelä-Savo	89	2,47 %	2,78 %	2 328 619
Keski-Suomi	99	2,74 %	2,54 %	2 123 297
Satakunta	98	2,71 %	2,53 %	2 116 812
Pohjanmaa	78	2,16 %	2,12 %	1 777 914
Kymenlaakso	87	2,41 %	1,83 %	1 535 459
Päijät-Häme	85	2,35 %	1,79 %	1 497 640
Kanta-Häme	74	2,05 %	1,67 %	1 400 761
Etelä-Karjala	70	1,94 %	1,66 %	1 386 302
Pohjois-Karjala	73	2,02 %	1,62 %	1 359 791
Etelä-Pohjanmaa	62	1,72 %	1,56 %	1 307 396
Kainuu	50	1,39 %	1,48 %	1 236 520
Keski-Pohjanmaa	19	0,53 %	0,16 %	130 536
Ahvenanmaa	1	0,03 %	0 %	0
Yhteensä	3 610	100 %	100 %	83 701 895

Matkailutoimialoille esiselvityksiin myönnetty BF-tuki oli yhteensä 10,9 miljoonaa euroa ja kehittämisrahoitukseen myönnetty tuki oli yhteensä 72,8 miljoonaa euroa eli yhteensä 83,7 miljoonaa euroa. Hakemuksista hylättyjä oli kolmasosa.

ELY-keskusten matkailualalle myöntämästä tuesta eniten kohdistui myös Uudellemaalle ja toiseksi eniten Lappiin (taulukko 6). Tuessa ovat mukana sekä tilanneanalyysiin myönnetyt tuet (enintään 10 000 euroa) että kehittämistoimenpiteisiin myönnetyt tuet (enintään 100 000 euroa).

Taulukko 6: ELY-keskusten myöntämä häiriötilanteen kehittämistuki matkailualalle (valitut toimialat) maakunnittain vuonna 2020.

Maakunta	Päätöksiä	% päätöksistä	% euroista	Myönnetty, €
Uusimaa	1 305	30,32 %	27,38 %	9 454 032
Lappi	367	8,53 %	11,88 %	4 103 998
Varsinais-Suomi	357	8,29 %	8,26 %	2 854 024
Pohjois-Pohjanmaa	268	6,23 %	6,90 %	2 382 809
Pirkanmaa	326	7,57 %	5,24 %	1 808 910
Keski-Suomi	180	4,18 %	4,49 %	1 550 520
Pohjanmaa	141	3,28 %	4,46 %	1 540 750
Pohjois-Karjala	124	2,88 %	4,23 %	1 460 750
Pohjois-Savo	167	3,88 %	3,76 %	1 297 239
Kymenlaakso	161	3,74 %	3,65 %	1 262 020
Etä-Savo	137	3,18 %	3,26 %	1 124 240
Etä-Karjala	142	3,30 %	3,21 %	1 109 596
Päijät-Häme	129	3 %	2,97 %	1 024 840
Satakunta	162	3,76 %	2,93 %	1 012 080
Kanta-Häme	127	2,95 %	2,57 %	886 534
Etä-Pohjanmaa	101	2,35 %	2,13 %	735 230
Kainuu	63	1,46 %	1,35 %	467 420
Keski-Pohjanmaa	40	0,93 %	1,22 %	420 700
Ahvenanmaa	0			0
Ei tiedossa	7	0,16 %	0,11 %	37 800
Yhteensä	4 304	100 %	100 %	34 533 492

ELY-keskusten matkailutoimialoille tilanneanalyysiin myöntämä tuki oli yhteensä 15,5 miljoonaa euroa ja kehittämistoimenpiteisiin myöntämä tuki oli yhteensä 19,0 miljoonaa euroa. Hakemuksista hylättyjä oli noin 25 prosenttia. Hakemusten päätöksissä oli tukimuotojen välillä kuitenkin merkittäviä eroja.

Kaikista Business Finlandin myöntämistä häiriötilanteen kehittämistuista (yhteensä noin 984 milj. euroa) matkailutoimialojen saaman tuen suhteellinen osuus oli suurin Lapissa (28,4 %, kun koko maan keskiarvo oli 8,5 %). Myös ELY-keskusten häiriötilanteen kehittämistuista (yhteensä noin 333 milj. euroa) matkailutoimialojen saama suhteellinen osuus oli suurin Lapissa (26,4 %, kun koko maan keskiarvo oli 10,4 %). Uudenmaan matkailutoimialojen saaman tuen suhteellinen osuus BF-tuesta oli 8,8 prosenttia ja ELY-keskusten myöntämästä tuesta 8,0 prosenttia.



Matkailualalle myönnettyistä häiriötilanteen kehittämistuista suhteellinen osuus oli ylivoimaisesti suurin Lapissa.

Tukihakemusten hyväksymisessä oli alueellista vaihtelua

Tarkastuksessa tehdyn tekstianalyysin yhtenä tavoitteena oli tarkastella yhdenvertaisuuden toteutumista hakemusten käsittelyssä. Näkökulmiksi yhdenvertaisuuden tarkastelussa otettiin alueellinen yhdenvertaisuus sekä samankaltaisten hakemusten yhdenvertainen kohtelu. Käytetyistä aineistoista, menetelmistä ja tuloksista on laadittu tarkastusmuistio, joka on ladattavissa VTV:n verkkosivuilta.⁵⁸

Analyysin perusteella **Business Finlandin** tukien (esiselvitys- ja kehittämisrahoitus) myöntäminen ei ole ollut kaikilta osin yhdenvertaista alueellisesti. Alueellisia eroja havaittiin myös myönnettyissä summissa. Esille tuli myös joitakin tapauksia, joissa samankaltaisia hakemuksia oli kohdeltu eri tavoin eri alueilla. Tekstianalyysin perusteella löytyi lisäksi muutamia tapauksia, joissa hakemusten täytetyt tekstikentät olivat *täysin identtisiä tekstivirheineen*. Yritykset saattoivat olla eri maakunnista ja eri toimialoilta. Eräässä tällaisessa tapauksessa kaksi hakemusta oli hyväksytty ja kuusi hakemusta hylätty. Perustelut eivät olleet kaikilta osin myöskään johdonmukaisia. BF-tukea myönnettiin yksittäisissä tapauksissa myös sellaisille yrityksille, jotka eivät täyttäneet avustusehtoja. Edellä mainitut havainnot ovat kuitenkin verraten vähäisiä suhteessa analyysiin sisältyneiden päätösten määriin.

Business Finland toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että yrityksen maakunta ei ollut koronapandemian vuoksi myönnettyissä tuissa hakemuksen arviointi- eikä rahoituskriteeri.

Myös **ELY-keskusten** aineistoa tarkasteltiin alueellisesta ja samankaltaisten hakemusten näkökulmasta. Analyysin perusteella tukien (tilanneanalyysi ja kehittämistoimenpide) myöntämisessä ei ollut samankaltaista alueellista poikkeavuutta kuin Business Finlandin aineistossa tuli esille. Myöskään myönnettyissä summissa ei ollut suurta alueellista vaihtelua. Hakemusten hyväksynnässä oli analyysin perusteella kuitenkin havaittavissa jonkin verran alueellisia eroja, mutta samankaltaisten hakemusten yhdenvertaisen käsittelyn poikkeamia ei havaittu.



Business Finlandin ja ELY-keskusten hakemusten hyväksynnässä oli havaittavissa jonkin verran alueellisia eroja.

Analyysissa tukihakemusaineistoon yhdistettiin Patentti- ja rekisterihallituksesta saatu listaus yritysten taustalla olevista henkilöistä. Lisäaineiston avulla pyrittiin hahmottamaan mahdollista hakemusten ”tehtailua” ja sitä, hyväksyttiinkö hakemuksia todennäköisemmin, kun yrityksen taustalla oli tiettyjä henkilöitä. Analyysissa tarkasteltiin Business Finlandin ja ELY-keskusten aineistoa yhdessä. Analyysissa tuli esille, että tukiaineistojen yritysten taustalla oli samoja henkilöitä: parhaimmillaan yksi henkilö oli 16 hakemuksen taustahenkilönä. Analyysin mukaan voidaan todeta, että ketään hakemusten taustalla olevaa henkilöä ei suosittu. Analyysin perusteella hakemusten hylkäysprosentti jopa kasvoi, mitä useammassa hakemuksessa saman henkilön nimi oli.

Tukea hakeneiden yritysten verotettavan tulon muutoksessa oli suuria toimialakohtaisia eroja

Vuonna 2020 majoitus- ja ravitsemistoiminnan toimialojen (55–56) liikevaihdot pienentyivät merkittävästi aiemmista vuosista. Taulukossa 7 on esitetty kyseisten toimialojen liikevaihdon kehitys vuosina 2018–2020.

Taulukko 7: Majoitus- ja ravitsemistoiminnan toimialojen liikevaihto vuosina 2018–2020. Lähde: Tilastokeskuksen Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilaston mukaiset liikevaihtotiedot⁵⁹. Tilasto kuvaa Suomessa toimivia yrityksiä, ja aineisto perustuu Verohallinnon elinkeinoveroaineistoon sekä Tilastokeskuksen yritystiedusteluihin.

Majoitus- ja ravitsemisala (55–56), kaikki yritykset	Liikevaihto, 1 000 euroa
2018	7 054 161
2019	7 337 750
2020	5 426 289

Tarkastuksessa selvitettiin, miten häiriötilanteen kehittämistukea hakeneiden, tukea saaneiden sekä kielteisen päätöksen saaneiden matkailutoimialojen yritysten verotettava tulo muuttui vuonna 2020 verrattuna vuoteen 2019 eli ennen epidemiaa, mikä kertoo yrityksen taloudellisesta menestymisestä epidemian aikana. Tarkastuksessa ei käsitelty sitä, miten tukia hakeneiden tai saaneiden matkailutoimialojen yritysten liikevaihto on kehittynyt epidemian aikana.

Business Finlandin tukea (esiselvitys- ja kehittämisrahoitus) saaneiden matkailutoimialojen yritysten verotettava tulo laski vuonna 2020 vuoteen 2019 verrattuna keskimäärin 36 prosenttia. Klusterin sisällä oli kuitenkin yksittäisiä toimialoja, joiden verotettava tulo kasvoi vuonna 2020. Tällaisia toimialoja olivat hotelleille vaihtoehtoista majoitusta tarjoavat yritykset sekä ruokakioskit.

Business Finlandilta tukea hakeneiden verotettavan tulon lasku oli lähes vastaava kuin tukea saaneiden, eli keskimäärin verotettava tulo laski 36,1 prosenttia. Samoin verotettava tulo kasvoi vaihtoehtoista majoitusta tarjoavilla yrityksillä ja ruokakioskeilla, mutta ei niin paljon kuin tukea saaneiden yritysten.

Ilman BF-tukea jääneiden matkailualan yritysten verotettavan tulon kokonaisuutos vuoteen 2019 verrattuna oli lähes sama kuin tukea hakeneiden sekä tukea saaneiden, eli muutos matkailualan klusterissa on ollut -36,9 prosenttia. Majoitusta tarjoavien yritysten joukossa on puolestaan suurta vaihtelua verrattuna tukea hakeneisiin ja tukea saaneisiin yrityksiin. Kielteisen tukipäätöksen saaneet hotellit ovat poikkeuksellisesti kyenneet kasvattamaan verotettavaa tuloaan. Vastaavasti ruokakioskien verotettava tulo on laskenut hieman yli kymmenen prosenttia. Pienistä euromääristä huolimatta esimerkiksi kahvilat ja kahvibaarit ovat puolestaan onnistuneet kasvattamaan verotettavaa tuloaan, vaikka häiriötilanteen tukea ei ole myönnetty. Osa kyseisen toimialan hylkäyspäätöksen saaneista yrityksistä on kuitenkin saanut tukea ELY-keskukselta.

ELY-keskukselta tukea (tilanneanalyysi ja kehittämistoimenpide) saaneiden verotettava tulo laski keskimäärin 11,2 prosenttia. Toimialakohtaiset erot olivat kuitenkin suuria. Verotettava tulo kasvoi muun muassa ruokakioskeilla ja kahvila-ravintoloilla.

ELY-keskuksilta häiriötilanteen tukea hakeneiden yritysten verotettavan tulon lasku matkailuklusterissa oli vuonna 2020 selvästi pienempi kuin BF-tukea hakeneiden ja saaneiden. Verotettavan tulon lasku (keskimäärin 7,4 %) vuoteen 2019 verrattuna oli myös pienempi kuin ELY-keskuksilta tukea saaneiden. Aineistossa oli kuitenkin olennaisia toimialakohtaisia eroja: tukea hakeneiden ravintoloiden verotettava tulo laski lähes kymmenen prosenttia, mutta kahvila-ravintoloiden verotettava tulo kasvoi lähes 20 prosenttia ja ruokakioskeilla verotettavan tulon kasvu oli lähes 200 prosenttia.

Ilman ELY-keskuksen myöntämää tukea jääneiden matkailualan yritysten verotettava tulo kasvoi keskimäärin yli kymmenen prosenttia vuoteen 2019 verrattuna. Yksittäisillä toimialoilla on havaittavissa joitakin yllättäviä muutoksia. Esimerkiksi hotelleilla verotettava tulo on kasvanut olennaisesti (182 %), vaikka tukea ei ole myönnetty. Yksityiskohtana mainittakoon sekä, että tukea on hakenut kymmenen ruokakioskia, joilla ei ole ollut verotettavaa tuloa lainkaan vuonna 2019.



Tukea hakeneiden ja saaneiden yritysten verotettava tulo keskimäärin pieni, mutta yksittäisillä toimialoilla se jopa kasvoi.



Business Finlandilta kielteisen päätöksen saaneilla verotettava tulo keskimäärin pieni, mutta ELY-keskuksilta kielteisen päätöksen saaneilla keskimäärin kasvoi.

3.2 Hylkäyspäätöksissä oli alueellista vaihtelua

Business Finlandin esiselvityksiin tarkoitetuissa häiriötilanteen tuissa matkailutoimialojen hakemusten hylkäysprosentti oli keskimäärin 32,4. Maakunnallisesti pienin hylkäysprosentti esiselvityshakemuksissa oli 20,8 (Kainuu) ja suurin 43,9 (Pohjanmaa).

Kehittämisrahoituksessa keskimääräinen hakemusten hylkäysprosentti oli 35,6. Maakunnallisesti suurin hylkäysprosentti kehittämisrahoitushakemuksissa oli 56,1 (Päijät-Häme) ja pienin 23,3 (Lappi). Tekstianalyysin perusteella⁶⁰ Business Finlandin hylätyissä kehittämisrahoituksen aiheissa nousivat esiin yleisimmin seuraavan kaltaiset perustelut:

- Rahoitusta ei voi käyttää yrityksen investointeihin, jakelukanavan rakentamiseen eikä operatiiviseen toimintaan.
- Yritys on ollut vaikeuksissa jo ennen koronaa.
- Rahoitusta ei voi käyttää yrityksen käyttöpääoman tarpeisiin.
- Hakemus kuuluu ELY-keskuksen tuen piiriin, tai yritys on hakenut myös ELY:ltä rahoitusta.
- Puutteita projektisuunnitelmassa.
- Kyseessä on toiminimi, tai haettu rahoitus on ylisuuri yritykselle.
- Esiselvitys on vielä kesken, tai on haettu useampaa rahoitusta.

Business Finland toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että tarkastuksessa havaitut erot maakuntien välillä hakemusten hylkäysprosentteissa heijastelevat hakemusten laadun eroja, eivät maakuntakohtaisia eroja arvioinnissa ja kriteereissä. Lausunnon mukaan hakemusten laatuerojen syytä ei ole tarkastuksessa myöskään selvitetty.

Tarkastuksessa todettiin, että yleisimmät hylkäysperustelut olivat kriteerien mukaisia, eli hakemukset eivät täyttäneet asetettuja ehtoja.

Analyyysissa tehdyllä algoritmimallinnuksella selvitettiin edelleen, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet tuen myöntämiseen tai sen hylkäykseen. Mallinnus tehtiin logistisella regressiolla, joka on tilastotieteellinen ohjatun oppimisen algoritmi. Business Finlandin aineistosta tehdyn mallinnuksen perusteella kolme hakemuksen hyväksyntään yleisesti liittyvää asiaa olivat:

- ruoan kotiinkuljetusaiheen mainitseminen hakemuksessa
- liikevaihto
- verkkokauppa-aiheen mainitseminen hakemuksessa.

Edellä mainituista ruoan kotiinkuljetuksen maininta hakemuksessa *kasvatti myös hakemuksen hylkäyksen todennäköisyyttä*. Hylkäyksiä oli tullut sen perusteella, että kotiinkuljetuksen toteuttaminen vaati investointeja (esim. auto), eikä se ollut silloin tukiehtojen mukaista. Tässä havaittiin kuitenkin alueellista eroavaisuutta. Verkkokaupan mainitseminen hakemuksessa lisäsi puolestaan hakemuksen hyväksymisen todennäköisyyttä.

ELY-keskusten kehittämistoimenpiteisiin tarkoitetuissa häiriötilanteen tuissa matkailutoimialojen hakemusten hylkäysprosentti oli 48,5, eli lähes puolet kehittämistoimenpidehakemuksista hylättiin. Sen sijaan tilanneanalyysihakemusten hylkäysprosentti oli keskimäärin 14,5. Tilanneanalyysihakemusten maakunnallinen hylkäysprosentti oli maksimissaan se, mikä Business Finlandin esiselvityshakemusten hylkäysprosentti oli minimissään. ELY-keskusten tilanneanalyysien pienin hylkäysprosentti oli 5,0 (Pohjois-Savo) ja suurin 20,9 (Kanta-Häme).

ELY-keskusten kehittämistoimenpidehakemusten maakunnallinen hylkäysprosentti vaihteli suuresti. Pienin hylkäysprosentti oli Pohjois-Karjalassa (23,3) ja suurin Pirkanmaalla (67,7). Tekstianalyysin perusteella ELY-keskusten kehittämistoimenpidehakemusten hylkäykset koskivat useimmin ruoan kotiinkuljetusta, verkko-kaupan suunnittelua ja matkailua. Toisaalta algoritmimallinnuksen perusteella liikevaihdon lisäksi verkkokaupan ja matkailun mainitseminen hakemuksessa myös lisäsi hakemuksen hyväksymistodennäköisyyttä. Tarkastuksessa tehdyn hakemustarkastelun perusteella hylkäysperuste on koskenut esimerkiksi investointeja sekä oman henkilöstön operatiivisia menoja. ELY-keskusten myöntämässä tuissa oli käytetty osittain kokonaisharkintaa.

Edellä esitetyt maakunnalliset tukihakemusten hylkäysprosenttivertailut perustuivat hakijajaritysten sijaintiin, eli maakunta on määrittynyt hakijajarityksen kotikunnan mukaan. Tarkastuksessa tehdyssä tilastollisessa analyysissä vertailtiin myös sitä, onko hakijoiden kohtelu ollut yhdenmukaista tukia myöntävissä ELY-keskuksissa, eli vertailtiin tukia käsitteleviä ELY-keskuksia niiden hylkäyskeskiarvojen perusteella hakemusmäärillä painottaen. Tukea myönsivät niin sanotut RR-ELY-keskukset, joita on neljä (Etelä-Savo, Häme, Keski-Suomi ja Pohjois-Pohjanmaa). Tilastollisen analyysin perusteella hakijoiden kohtelu ei ollut alueittain yhdenmukaista ELY-keskuksissa, mutta esimerkiksi oman maakunnan hakijoiden suosimisesta ei löytynyt viitteitä. Analyysin mukaan myös rahoitusmuodolla oli merkitystä; tilanneanalyysit hylättiin harvemmin kuin kehittämistoimenpidehakemukset.

3.3 ALKE-päätöksen poikkileikkaavan teeman mainitseminen lisäsi hyväksymisen todennäköisyyttä

Tarkastuksessa tehdyn tekstianalyysin⁶¹ yhtenä mielenkiinnon kohteena oli selvittää sitä, oliko Business Finlandin ja ELY-keskusten häiriötilanteen kehittämistukien hakemuksissa havaittavissa mainintoja ALKE-päätöksen poikkileikkaavista teemoista (kestävä kehitys ja digitalisaatio) ja millä tavalla ne mahdollisesti tulivat hakemuksissa esille.



Lähes puolet ELY-keskusten kehittämistoimenpidehakemuksista hylättiin.



Maininta ruoan kotiinkuljetuksesta kasvatti sekä BF-tukihakemuksen että ELY-keskustukihakemuksen hylkäyksen todennäköisyyttä.



Hakijoiden kohtelu ei ollut alueittain yhdenmukaista ELY-keskuksissa.

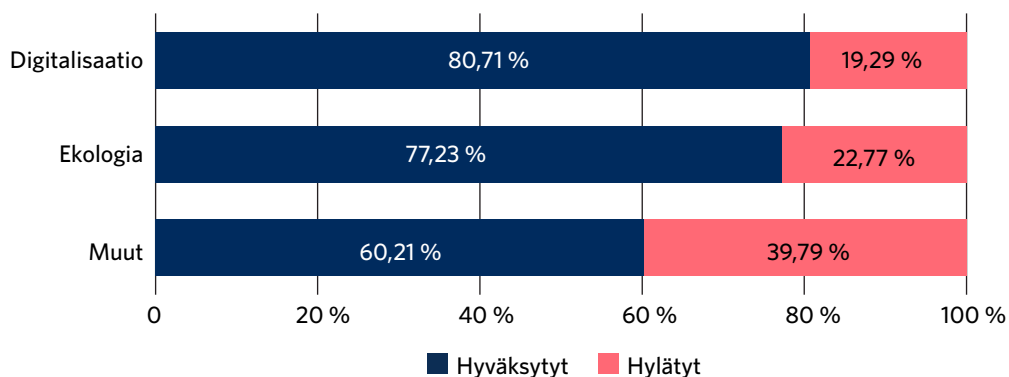
Tekstianalysissa tutkittiin muun muassa hakemuksissa esitettyjä aiheita sekä päätösten perusteluja analysoimalla hakemusten tekstikenttiä. Tekstianalyysin menetelmänä käytettiin ohjaamattomaan koneoppimiseen perustuvaa algoritmia aiheiden tunnistamiseksi.

Hakemuksissa oli mainintoja vuoden 2020–2023 aluekehittämispäätöksen poikkileikkaavista teemoista kestävästä kehityksestä ja digitalisaatiosta. Tosin aiheet ovat hyvin yleisiä eivätkä välttämättä perustu aluekehittämispäätökseen, eikä kyseisiä teemoja myöskään edellytetty mainittavan hakemuksissa. ALKE-päätöksen poikkileikkaavat teemat eivät sellaisenaan nousseet myöskään ohjaamattomaan koneoppimiseen perustuvassa aiheiden tunnistusalgoritmissa yleisimpiin hakemuksissa mainittuihin aiheisiin, mutta esimerkiksi verkkokaupan kehittäminen oli toisaalta hyvin tyypillinen kehitysaihe.

Täsmällisemmällä haulla kestävä kehitys tai ekologisuus mainittiin 101:ssä **Business Finlandin kehittämisrahoitushakemuksessa** ja digitalisaatio jossain muodossa 368 hakemuksessa. Mielienkiintoisena havaintona voidaan todeta, että maininta kestävästä kehityksestä / ekologisuudesta tai digitalisaatiosta nosti hakemuksen hyväksymisen todennäköisyyden 60 prosentista lähes 80 prosenttiin (kuvio 4).



ALKE-päätöksen poikkileikkaavan teeman maininta ei ollut edellytyksenä hakemuksessa.



Kuvio 4: ALKE-päätöksen poikkileikkaavan teeman maininnan vaikutus Business Finlandin kehittämisrahoitushakemuksen hyväksynnän todennäköisyyteen.

ELY-keskusten kehittämistoimenpidehakemuksissa kestävä kehitys ja digitalisaatio eivät nousseet yleisinä aiheina hakemuksissa esille, mutta verkkokauppa oli toisaalta hyvinkin tyypillinen aihe. Sanat kestävä kehitys tai ekologisuus tulivat 53 kehittämistoimenpidehakemuksesta jollain tavalla taivutettuina esille. Digitalisaatio tuli esille jossain muodossa 187 hakemuksessa. Maininta kestävästä kehityksestä / ekologisuudesta tai digitalisaatiosta nosti myös ELY-keskusten kehittämistoimenpidehakemuksen hyväksymisen todennäköisyyttä (50 prosentista 66 prosenttiin).

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että maininta ALKE-päätöksen poikkileikkaavasta teemasta nosti sekä Business Finlandin kehittämisrahoitushakemuksen että ELY-keskusten kehittämistoimenpidehakemuksen läpimenoa, vaikka teemat eivät olleet edellytyksenä hakemusten sisältöön, päätöksenteon perusteluihin tai asetettuihin ehtoihin.

4 Tapaustarkastelu: Onko aiemmin toteutetulla alueellisesti kohdennetulla edistämishjelmalla pystytty lisäämään matkailualan taloudellista aktiviteettia?

Tarkastuksessa arvioitiin tapaustarkasteluna vuosina 2015–2022 toteutetun, alueellisesti kohdennetun matkailualan Visit Arctic Europe -hankkeen tuloksia kansainvälisen matkailun menekin edistämisessä. Kyseinen matkailuhanke kuului EU:n alueellisen yhteistyön (EAY) ohjelmiin ohjelmakaudella 2014–2020. Tarkastuksessa analysoitiin tilastollisesti hankkeen päätavoitetta, eli matkailijamäärien kasvattamista kymmenellä prosentilla, kansainvälisten matkailijoiden yöpymisvuorokausien perusteella.

Alueittaisten matkailutilastojen analysoinnissa ei löydetty luotettavaa näyttöä siitä, että Visit Arctic Europe -hanke olisi lisännyt ulkomaisten matkailijoiden yöpymisvuorokausia pohjoiskalotti-alueella eli Pohjois-Suomessa, Pohjois-Ruotsissa ja Pohjois-Norjassa. Esimerkiksi Suomessa vaikutusta ei pystytä erottamaan pitkän ajan trendistä, joka Lapissa eroaa muun maan kehityksestä sekä maakunta- että kuntatason tilastojen perusteella.

Yhden hankkeen tapaustarkastelun tuloksia ei voida kuitenkaan yleistää koskemaan EU:n alueellisen yhteistyön ohjelman tuloksia kokonaisuudessaan.

4.1 EU käyttää alueellisen yhteistyön ohjelmiin miljardeja euroja

Koko Euroopan unionin tasolla alueellisen yhteistyön ohjelmiin kohdennettiin ohjelmakaudella 2014–2020 noin kymmenen miljardia euroa. Tämä oli noin 2,5 prosenttia EU:n alue-, rakenne- ja koheesipolitiikkaan budjetoiduista määrärahoista, jotka olivat viimeisellä päättyneellä ohjelmakaudella yhteensä noin 395 miljardia euroa. Kansalliset rahoitusosuudet mukaan luettuna budjetti ylitti 500 miljardia euroa.⁶²

Ohjelmakaudella 2014–2020 Suomi osallistui yhdeksään EAY-ohjelmaan. Näistä kuusi oli niin sanottuja Interreg-ohjelmia:

- Pohjoisen, Botnia-Atlantica- ja Keskeisen Itämeren rajaohjelmat pohjois-, länsi- ja etelärajoillamme
- alueellisesti laajemmat Itämeren alueen ohjelma ja Pohjoinen periferia ja Arktis-ohjelma
- koko EU:n kattava Interreg Europe -ohjelma.

Lisäksi Suomi osallistui kaikkien muiden EU-maiden kanssa Interreg-ohjelmia tukevaan INTERACT III -ohjelmaan, kaupunkiyhteistyötä tukevaan URBACT III -ohjelmaan sekä ESPON 2020 -tutkimusohjelmaan.

Interreg Pohjoinen -ohjelman kokonaisvaltainen tavoite on ollut ohjelma-alueen kilpailukyvyyn ja vetovoiman vahvistaminen kaudella 2014–2020. Ohjelman piiriin kuuluivat Pohjois-Ruotsi, Pohjois-Suomi, Pohjois-Norja sekä saamelaisalueet.

EU-tukea Interreg Pohjoinen -ohjelmalle on myönnetty Euroopan aluekehitysrahastosta noin 60,4 miljoonaa euroa, jonka lisäksi Ruotsin ja Suomen kansallista vastinrahoitusta on ohjelmaan kohdennettu noin 34,2 miljoonaa euroa. Euroopan unioniin kuulumaton Norja on osallistunut niin sanottuna kolmantena maana rahoitukseen noin 17,3 miljoonalla eurolla. Täten Interreg Pohjoinen -ohjelman kokonaisrahoitus on ollut noin 112 miljoonaa euroa kaudella 2014–2020.

Päättäneellä kaudella ohjelmasta myönnettiin rahoitusta 118 hankkeelle. Keskimääräinen hankekohtainen rahoitus on täten ollut vajaan miljoonan euron luokkaa.

Tarkastuksessa on tarkasteltu yhtä Interreg Pohjoinen -ohjelman esimerkkihanketta, Visit Arctic Europe -hanketta (jatkossa VAE-hanke), joka on noin 13 miljoonan euron rahoituksellaan ollut selvästi keskimääräistä hanketta suurempi ja pitkäkestoisempi kokonaisuus. Hanke alkoi jo vuonna 2015 elokuun alussa, ja sen jatkohankkeen (VAE II) on määrä päättyä vuoden 2022 syyskuussa. Rahoitus on jaettu tasan osallistujamaiden (Suomi, Ruotsi, Norja) kesken.

4.2 Visit Arctic Europe -hankkeella pyrittiin lisäämään kansainvälisten matkailijoiden yöpymisvuorokausia pohjoiskalottialueella

Käytännössä VAE-hanke on keskittynyt pohjoiskalottialueen matkailumarkkinointiin ydinkohdealueilla (Iso-Britannia, Benelux-maat, saksankieliset maat). Näiden maiden matkanjärjestäjille on hanke-rahoituksen avulla organisoitu kymmeniä maksuttomia pohjoiskalottialueen tutustumisretkiä (ns. familiarization trips eli FAM-trips). Tutustumisretkien yhteydessä matkanjärjestäjille on esitelty erilaisia matkapaketteja ja annettu mahdollisuus testata tarjolla olevia palveluja, kuten poroajeluja ja majoitusta. Osallistujat ovat kustantaneet ainoastaan omat matkansa tutustumisretkien lähtöpaikkoihin.



Interreg-ohjelman hankkeissa on mukana useita maita.

Hankkeen keskeisinä tavoitteina oli kasvattaa matkailijamäärää, rakentaa yhteistä markkina-aluetta ja verkostoa pohjoismaiden matkailualueille sekä parantaa alueen etäisempien paikkojen saavutettavuutta julkisella liikenteellä. Tarkastuksessa keskityttiin hankkeen päätavoitteeseen, eli kansainvälisten yöpymisten lisäämiseen kymmenellä prosentilla Pohjois-Suomessa, Pohjois-Ruotsissa ja Pohjois-Norjassa. Tavoitemittari on asetettu EU:n Interreg V-A - Sweden-Finland-Norway (Nord) -sivuilla.⁶³ Päätavoite on selkeä ja mitattavissa ja siitä on olemassa luotettavaa tilastotietoa pitkältä ajalta. Muille tavoitteille, kuten verkostoitumiselle tai saavutettavuudelle, ei ole olemassa yksiselitteisiä mittaustapoja.

On huomattava, että tarkasteluajanjaksolla yksityiset matkailualan toimijat ovat samanaikaisesti tehneet omaa matkailumarkkinointiaan sekä interventio- että verrokkialueilla, mikä voi aiheuttaa harhaa tässä esitettyihin tuloksiin. Käytössä ei kuitenkaan ole tilastotietoja yksityisten toimijoiden markkinointibudjeteista.

Valtion rahoittaman Visit Finland -matkailunedistämisyksikön vuosibudjetti on ollut VAE-hankkeen aikana noin 10–15 miljoonaa euroa, mutta tämä kohdistuu koko maahan yhteensä. Yhtä maakuntaa kohti laskettuna markkinointibudjetti ei ylitä edes miljoonaa euroa. Täten Visit Arctic Europe -hanke on tuonut merkittävän lisän Lapin maakunnan julkiseen matkailumarkkinointiin; varovaisestikin arvioiden markkinointiresurssit ovat likimain kaksinkertaistuneet.

Tarkastuksessa hyödynnettiin Suomen, Ruotsin ja Norjan matkailutilastoja, jotka ovat vapaasti ladattavissa kunkin maan tilastoviranomaisen verkkosivuilta. Käytetyistä aineistoista, menetelmistä ja tuloksista on laadittu yksityiskohtainen tarkastusmuistio, joka on ladattavissa VTV:n verkkosivuilta.⁶⁴ Tässä tarkastuskertomuksessa esitetään analyysin keskeiset tulokset.

4.3 Luotettavaa näyttöä vaikutuksista ei löydetty

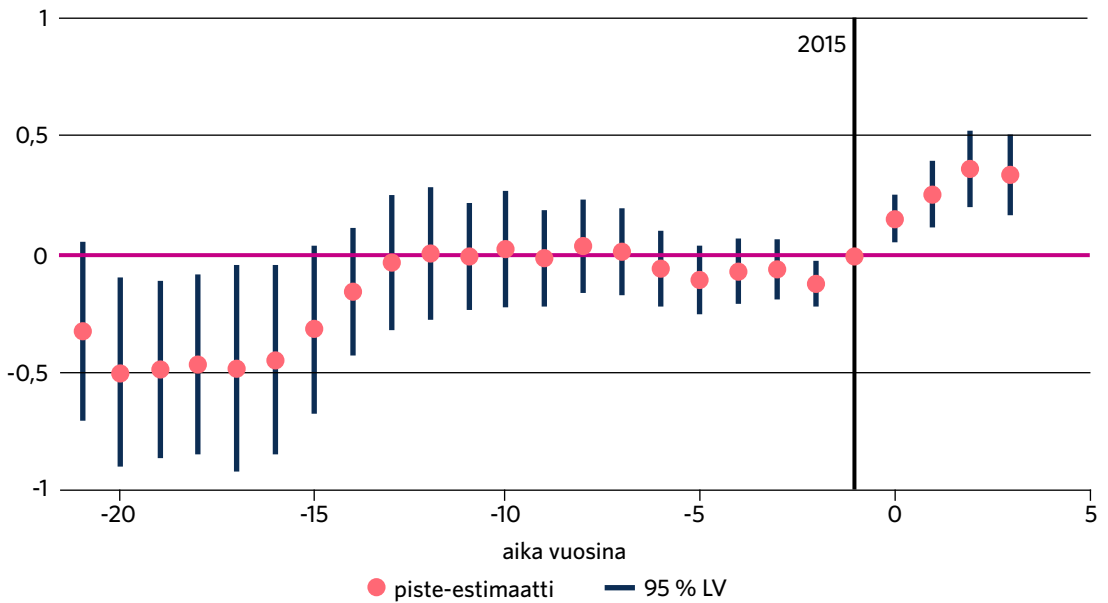
Alueittaisten matkailutilastojen analysoinnissa ei löydetty luotettavaa näyttöä siitä, että VAE-hanke olisi lisännyt ulkomaisten matkailijoiden yöpymisvuorokausia pohjoiskalottialueella. Suomessa vaikutusta ei pystytty erottamaan pitkän ajan trendistä, joka Lapissa eroaa muun maan kehityksestä sekä maakunta- että kuntatason tilastojen perusteella. Toisin sanoen alueet eivät ole tältä osin vertailukelpoisia.

Tilannetta havainnollistaa kuvio 5. Sen punainen vaakaviiva osoittaa kehitystä matkailutilaston verrokkikunnissa vuosina 1995–2019. Punaiset pisteet esittävät Lapin kuntien keskimääräisen kehityksen samalla ajanjaksolla, ja pystyviivat osoittavat estimaatin 95 prosentin luottamusvälin. Kuviosta nähdään, että kansainvälisten matkailijoiden majoitusvuorokausien määrän kasvu Lapin kunnissa oli selvästi nopeampaa kuin muualla maassa jo ennen vuotta 2015, jolloin VAE-hanke käynnistyi.



Visit Arctic Europe -hanke pyrki lisäämään yöpymisiä 10 prosenttia.

ln(ulkomaisten matkailijoiden yöpymiset)



Kuvio 5: Lapin kuntien matkailijamäärien kehitys ennen ja jälkeen VAE-hankkeen alun muihin matkailutilaston kuntiin verrattuna.

Ruotsissa hanke kattoi Västerbottenin ja Norrbottenin läänit, mutta sillä ei havaittu olleen tilastollisesti merkitsevää vaikutusta näiden alueiden matkailijamääriin. Norjassa toimenpide- ja verrokkialueet eivät olleet vertailukelpoisia, sillä alueiden trendit erosivat jo ennen hankkeen alkamista.

Paneeliaineistojen analyseissä on vakioitu matkailun voimakkaat sesonkivaihtelut, erikseen hankealueilla ja muilla alueilla, alueiden ajassa pysyvät kiinteät vaikutukset, kuten luonnonnähtävyydet, sekä talouden suhdannevaihtelut. Suomen osalta vakioitiin myös alueiden matkailun pitkän ajan trendit – kunta-aineistolla vertailun vuoksi kahdella eri tavalla.



Matkailun sesonkivaihtelut on huomioitu analyseissä.

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko valtioneuvoston aluekehittämispäätöksen 2020–2023 toimeenpano luonut riittävät edellytykset elinkeinoelämän taloudelliselle toiminnalle ja miten etenkin covid-19-epidemian aiheuttamat toimintaympäristön muutokset ovat vaikuttaneet päätöksen toimeenpanoon ja elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin eri alueilla. Lisäksi tavoitteena oli selvittää covid-19-kriisistä johtuneiden alueellisten elvytystoimien toimeenpanoa sekä koronaepidemian vuoksi matkailutoimialoille tarkoitettujen kehittämistukihakemusten päätösten perustelujen johdonmukaisuutta ja tukipäätösten alueellista vaihtelua.

Tarkastustuloksia voidaan hyödyntää toimintaympäristön muutosten huomioimisessa kansallisen ja alueellisen tason valmistelu- ja päätöksentekoprosessissa sekä yleisesti aluekehittämisjärjestelmän kehittämisessä. Tärkeimmät hyödyntäjät olisivat eduskunta, valtioneuvosto sekä ministeriöistä erityisesti työ- ja elinkeinoministeriö, joka toimii aluekehittämisestä vastaavana ministeriönä.

Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen kohteena oli aluekehittämispäätösprosessin ja päätöksen toimeenpanon lisäksi alueiden koronaelvytys sekä koronaepidemian matkailutoimialoille aiheuttamaan häiriötilanteeseen valtakunnallisesti tarkoitettujen kehittämistuen suuntaaminen, tuen hakeminen, myöntäminen ja tukipäätösten perustelut. Tapaustarkastelussa arvioitiin myös kohdennettun aluetoimenpiteen (EU-rahoitteisen hankkeen) vaikutusta matkailun edistämiseen.

Aluekehittämispäätösprosessi kohdistui vuoden 2020–2023 päätökseen (ALKE-päätös) ja sen toimeenpanoon. Häiriötilanteen kehittämistukitarkastelussa käytettiin toimialaesimerkkinä matkailualaa. Kohdennettun aluetoimenpiteen vaikutusten tapaustarkastelu rajattiin koskemaan vuosia 2015–2022. Kohteena tapaustarkastelussa oli EU:n alueellisen yhteistyön Interreg Pohjoinen -ohjelmaan kuuluva Visit Arctic Europe -hanke (VAE-hanke).

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot työ- ja elinkeinoministeriöltä, maakuntien liitoilta, Business Finlandilta ja RR-ELY-keskuksilta. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastuskysymys 1: Onko aluekehittämispäätöksen 2020–2023 suunnittelu ollut taroituksenmukaista ja toimeenpano käynnistynyt suunnitellusti?

Kriteeri: Aluekehittämispäätökselle on laadittu alueiden uudistumisen neuvottelukunnan (AUNE; entinen alue- ja rakennepoliittinen neuvottelukunta, ARNE) johdolla toimeenpanosuunnitelma ja seurantaindikaattorit.

Kriteerin lähteet: Laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014), 13 § ja aluekehittämispäätös 2020–2023.

Tarkastuskysymys 2: Onko aiemmin toteutetulla alueellisesti kohdennetulla edistämishjelmalla pystytty lisäämään matkailualan taloudellista aktiiviteettiä?

Kriteeri: EU:n alueellisen yhteistyön Interreg Pohjoinen (Nord) -ohjelman toimenpiteellä on vahvistettu ohjelma-alueen kilpailukykyä ja vetovoimaa sekä vaikutettu alueen taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen kaudella 2014–2020.

Kriteerin lähteet: Laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014), 4 §, aluekehittämispäätökset 2016–2019 ja 2020–2023, vuosien 2014–2020 Interreg Pohjoinen -ohjelman aktiiviteetti-indikaattorit.

Tarkastuskysymys 3: Onko matkailutoimialojen yritysten saama koronatuki täyttänyt koronatuille säädöksissä asetetut ehdot?

Kriteeri: Saatu tuki on täyttänyt säädöksissä tuen myöntämistä koskevat ehdot.

Kriteerin lähteet: Valtionavustuslaki (688/2001), laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (9/2014), laki ravitsemisyriyten uudelleentyöllistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä (403/2020), Komission asetus (EU) N:o 651/2014, Komission asetus (EU) N:o 1407/2013, laki alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta (8/2014), 17 §.

Tarkastusvaiheessa tarkastuskysymys 3 täsmennettiin muotoon: Olivatko matkailutoimialojen covid-19-epidemian alkuvaiheen kehittämistukien päätöspäätökset johdonmukaisia ja oliko tukipäätöksissä havaittavissa alueellista vaihtelua?

Tarkastuksessa haluttiin painottaa alueellista näkökulmaa. Tarkastuskysymystä koskeva kriteeri ei olennaisesti poikkea aikaisemmasta, ja kriteerin lähteet ovat samat kuin aiemmassa kysymysmuodossa.

Kriteeri: Tuki täyttää säädöksissä asetetut ehdot.

Kriteerin lähteet: Valtionavustuslaki (688/2001), laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (9/2014), laki ravitsemisyriyten uudelleentyöllistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä (403/2020), Komission asetus (EU) N:o 651/2014, Komission asetus (EU) N:o 1407/2013, laki alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta (8/2014), 17 §.

Tarkastuksen havaintoluvuissa tarkastuskysymysten käsittelyjärjestys poikkeaa siltä osin, että tapaustarkastelu (tarkastuskysymys 2) on käsitelty viimeisenä.

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kuultiin työ- ja elinkeinoministeriötä sekä maakuntien liittoja tarkastusasetelmasta ja tarkastuksen kriteereistä. Ministeriön kommenttien perusteella tarkastuksen tavoitetta tarkennettiin, koska ministeriön mukaan aluekehittämispäätöstä tai sen toimeenpanosuunnitelmaa ei ole päivitetty covid-19-kriisin vuoksi. Tästä syystä alueellisten elvytystoimien ja -rahoituksen tarkastelua ei voida tehdä suoraan ALKE-päätöstä vasten. Tarkastuksessa käsiteltiin kuitenkin sitä, miten aluekehittämispäätöksessä on huomioitu mahdolliset äkilliset toimintaympäristön muutokset. Maakuntien liitoilla ei ollut kommentoitavaa suunnitelman tarkastusasetelmasta.

Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen aineistona käytettiin hallinnon asiakirja-aineistoa, aiemmin tehtyjä arviointoja, yritysten tilinpäätös- ja verotietoja, yritystukiaineistoa sekä muuta tilastoaineistoa. Aineistoa täydennettiin haastattelemalla työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijoita.

Analyysimenetelminä olivat asiakirja-aineiston sisällönanalyysi, tehtyjen arviointien meta-arviointi, numeerisen aineiston kuvaileva määrällinen analyysi, koronayritystukihakemus- ja tukipäätösaineiston tekstianalyysi sekä tapaustarkasteluna tehty majoitus-tilastoihin perustuva tilastollinen analyysi. Tekstianalyysi toteutettiin ostopalveluna SAS Institute Oy:llä. Analyysin tulokset esitetään kertomuksen luvussa 3. Tekstianalyysi ja tapaustarkastelu julkaistaan viraston verkkosivuilla erillisinä muistioina varsinaisen tarkastuskertomuksen yhteydessä.

Tarkastuksen tiedonmuodostusvaiheessa tehtiin ulkoinen asiantuntijatoimeksianto, jonka toteutti Owl Group Oy. Toimeksiannon aiheena oli selvitys alueiden elinkeinoelämän covid-19-kriisistä elpymistä tukevista toimista. Tarkastuksessa selvityksen tietoja käytettiin kertomuksen luvussa 2.4.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 1.6.2021 ja päättyi 17.6.2022. Pääasiallinen aineisto hankittiin vuoden 2021 lokakuun loppuun mennessä.

Majoitustilastoihin perustuva tilastoaineisto käsiteltiin alustavasti heinäkuussa 2021 ja täydennettiin marraskuussa 2021. Tilastollisen analyysin aineisto ja menetelmät on kuvattu erillisessä tarkastusmuistiossa.⁶⁵ Samoin tekstianalyysin aineisto ja menetelmä on kuvattu erillisessä tarkastusmuistiossa.⁶⁶

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tuloksellisuustarkastaja Osmo Halonen, tilintarkastusneuvos Pekka Ihalainen, ylitarkastaja Suvi Kärki, projektiasiantuntija Pietari Suomela ja johtava tuloksellisuustarkastaja Ville Vehkasalo. Osmo Halonen toimi tarkastuksen projektipäällikkönä ja esittelevänä tarkastajana. Tarkastuksesta päätti johtaja Anna-Liisa Pasanen.

Tarkastuksessa ostettiin tiedonmuodostuksen palveluja Owl Group Oy:ltä, jolta tilattiin selvitys aiheesta ”Alueiden elinkeinoelämän koronakriisistä elpymistä tukevat toimet”.

Esimerkkitapauksena tarkastuksessa käsiteltiin EU:n alueellisen yhteistyön ohjelmasta (Interreg Nord -ohjelma) 2014–2020 rahoitettua Visit Arctic Europe -hanketta (VAE-hanke). Erillisenä julkaistavassa muistiossa esitetyn tilastoanalyysin aineistoista, menetelmistä ja tulosten tulkinnasta pyydettiin asiantuntijalausunto professori Jukka Pirttilältä.

Covid-19-pandemian aikaisia kehittämistukia matkailutoimialoilla koskevassa muistiossa esitetyn aineiston, menetelmän ja tulosten tulkinnasta pyydettiin asiantuntijalausunto professori Tomi Männistöltä.

Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Aluekehittämispäätöksen 2020–2023 painopisteissä kuvataan tavoitetilaa vuoteen 2030, joten päätöksen painopisteiden tavoitteiden toteutumista ei voitu tarkastuksessa vielä arvioida. Tapaustarkastelun (VAE-hanke) vaikutusarviointiin liittyy puolestaan valikoitumisharhaa. Lapin maakunta ei ole sattumalta valikoitunut VAE-hankkeen toimenpi-dealueeksi, vaan se on itse hakenut Interreg-rahoitusta. Hankkeen vaikutusta ei pystytty erottamaan pitkän ajan trendistä, joka poikkesi selvästi muusta maasta.

Koronayritystukitoimenpiteet sekä covid-19-epidemia olivat edelleen käynnissä tarkastuksen aikana. Tämä on syytä huomioida tarkastuksen tuloksia arvioitaessa. Mahdollisia tuloksiin liittyviä epävarmuuksia voidaan arvioida tarkastuksen jälkiseurannassa, joka on tarkoitus tehdä vuonna 2025.

Viitteet

- 1 Ks. Valtiovarainvaliokunnan mietintö VaVM 13/2020 vp (24.6.2020).
- 2 Alueelliset innovaatiot ja kokeilut (AIKO) -toimenpiteen (2016–2018) arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueet, 2020:2, s. 9.
- 3 Emt., s. 33–34, 46–47.
- 4 Emt., s. 32–38.
- 5 Emt., s. 34, 49.
- 6 Emt., s. 35, 38, 45, 47–48.
- 7 Alueelliset innovaatiot ja kokeilut (AIKO) -toimenpiteen (2016–2018) arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueet, 2020:2, s. 32, 34.
- 8 Työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijoiden (neljä henkilöä) haastattelu 16.12.2021.
- 9 Alueelliset innovaatiot ja kokeilut (AIKO) -toimenpiteen (2016–2018) arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueet, 2020:2, s. 41.
- 10 Aluekehittämisen valmistelun työpaperi ”Aluekehittäminen monivärikuvassa”. Työ- ja elinkeinoministeriö. Elokuu 2019, s. 2.
- 11 Alueelliset innovaatiot ja kokeilut (AIKO) -toimenpiteen (2016–2018) arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueet, 2020:2, s. 38.
- 12 Työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijoiden (neljä henkilöä) haastattelu 16.12.2021.
- 13 Aluekehittämispäätös 2016–2019 – Alueiden kilpailukyky ja ihmisten sujuva arki. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 28/2016, s. 7.
- 14 Aluekehittämispäätös 2016–2019 – Alueiden kilpailukyky ja ihmisten sujuva arki. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 28/2016, s. 7.
- 15 Aluekehittämispäätös 2020–2023 – Kestävät ja elinvoimaiset alueet. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:21, s. 12–14.
- 16 Aluekehittämispäätös 2020–2023 – Kestävät ja elinvoimaiset alueet. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:21, s. 12–15.
- 17 Työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijoiden (neljä henkilöä) haastattelu 16.12.2021.
- 18 Aluekehittämispäätös 2016–2019 – Alueiden kilpailukyky ja ihmisten sujuva arki. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 28/2016, s. 19.
- 19 Aluekehittämispäätös 2020–2023 – Kestävät ja elinvoimaiset alueet. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:21, s. 11, 14, 31, 32.
- 20 Aluekehittämispäätös 2016–2019 – Alueiden kilpailukyky ja ihmisten sujuva arki. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 28/2016, s. 17–18.
- 21 Aluekehittämispäätös 2020–2023 – Kestävät ja elinvoimaiset alueet. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:21, s. 22, 27.
- 22 Aluekehittämisen valmistelun työpaperi ”Aluekehittäminen monivärikuvassa”. Työ- ja elinkeinoministeriö. Elokuu 2019, s. 14.
- 23 Aluekehittämispäätös 2016–2019 – Alueiden kilpailukyky ja ihmisten sujuva arki. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 28/2016, s. 6.

- 24 Aluekehittämispäätös 2016–2019 – Alueiden kilpailukyky ja ihmisten sujuva arki. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 28/2016, s. 28.
- 25 Aluekehittämisen valmistelun työpaperi ”Aluekehittäminen monivärikuvassa”. Työ- ja elinkeinoministeriö. Elokuu 2019, s. 2–3.
- 26 Aluekehittämispäätös 2020–2023 – Kestävät ja elinvoimaiset alueet. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:21, s. 19.
- 27 Aluekehittämispäätös 2020–2023 – Kestävät ja elinvoimaiset alueet. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:21, s. 28.
- 28 Aluekehittämispäätös 2016–2019 – Alueiden kilpailukyky ja ihmisten sujuva arki. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 28/2016, s. 29.
- 29 Aluekehittämispäätös 2020–2023 – Kestävät ja elinvoimaiset alueet. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:21, s. 15.
- 30 Aluekehittämispäätös 2020–2023 – Kestävät ja elinvoimaiset alueet. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:21, s. 19.
- 31 Aluekehittämispäätös 2016–2019 – Alueiden kilpailukyky ja ihmisten sujuva arki. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 28/2016, s. 26.
- 32 Ks. Aluekehittämispäätös 2020–2023 – Kestävät ja elinvoimaiset alueet. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:21, s. 21–22.
- 33 Aluekehittämispäätös 2016–2019 – Alueiden kilpailukyky ja ihmisten sujuva arki. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 28/2016, s. 9, 15.
- 34 Aluekehittämispäätös 2020–2023 – Kestävät ja elinvoimaiset alueet. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:21, s. 16, 19, 20, 21.
- 35 Aluekehittämispäätös 2016–2019 – Alueiden kilpailukyky ja ihmisten sujuva arki. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 28/2016, s. 17.
- 36 Aluekehittämispäätös 2020–2023 – Kestävät ja elinvoimaiset alueet. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:21, s. 12, 18.
- 37 HE 47/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta sekä alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta ja niihin liittyviksi laeiksi, s. 18.
- 38 HE 47/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta sekä alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta ja niihin liittyviksi laeiksi, s. 19.
- 39 Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31, s. 104
- 40 Työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijoiden (neljä henkilöä) haastattelu 16.12.2021.
- 41 Työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijoiden (neljä henkilöä) haastattelu 16.12.2021.
- 42 Työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijoiden (neljä henkilöä) haastattelu 16.12.2021.
- 43 Alueiden kehittämisen korona-elvytyspaketin valmistelu (sisältää rakennera-
hastovaroja koskevan kyselyn). Työ- ja elinkeinoministeriö. Kirje 18.6.2020.
VN/6966/2019-TEM-11.
- 44 Ks. Alueiden kestävä kasvun ja elinvoiman tukeminen (AKKE) -määrärahan alu-
eellinen jako. Työ- ja elinkeinoministeriö. Muistio 22.10.2020.

- 45 Työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijoiden (neljä henkilöä) haastattelu 16.12.2021.
- 46 Alueellisten selviytymissuunnitelmien toimeenpano. Työ- ja elinkeinoministeriö. Ohje 2.12.2020. VN/6085/2020-TEM-11.
- 47 Työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijoiden (neljä henkilöä) haastattelu 16.12.2021.
- 48 Alueiden kestävä kasvun ja elinvoiman tukeminen (AKKE) -määrärahan alueellinen jako. Työ- ja elinkeinoministeriö. Muistio 22.10.2020.
- 49 Ks. Alueiden kehittämisen korona-elvytyspaketin valmistelu (sisältää rakennerahastovaroja koskevan kyselyn). Työ- ja elinkeinoministeriö. Kirje 18.6.2020. VN/6966/2019-TEM-11.
- 50 Työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijoiden (neljä henkilöä) haastattelu 16.12.2021.
- 51 Ks. Alueellisten selviytymissuunnitelmien toimeenpano. Työ- ja elinkeinoministeriö. Ohje 2.12.2020. VN/6085/2020-TEM-11.
- 52 Alueellisten selviytymissuunnitelmien toimeenpano. Työ- ja elinkeinoministeriö. Ohje 2.12.2020. VN/6085/2020-TEM-11.
- 53 Alueellisten selviytymissuunnitelmien toimeenpano. Työ- ja elinkeinoministeriö. Ohje 2.12.2020. VN/6085/2020-TEM-11.
- 54 Alueellisten selviytymissuunnitelmien toimeenpano. Työ- ja elinkeinoministeriö. Ohje 2.12.2020. VN/6085/2020-TEM-11.
- 55 Alueellisten selviytymissuunnitelmien toimeenpano. Työ- ja elinkeinoministeriö. Ohje 2.12.2020. VN/6085/2020-TEM-11.
- 56 Alueellisten selviytymissuunnitelmien toimeenpano. Työ- ja elinkeinoministeriö. Ohje 2.12.2020. VN/6085/2020-TEM-11.
- 57 Ks. https://tem.emmi.fi/1/DZRMdRqVjC_M/f/XT6C.
- 58 Tarkastusmuistio. Koronan aikaiset kehittämistuet matkailutoimialoilla, www.vtv.fi/julkaisut.
- 59 Suomen virallinen tilasto (SVT): Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto [verkkajulkaisu]. ISSN=2342-6217. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 7.3.2022]. Saantitapa: <http://www.stat.fi/til/yrti/meta.html>.
- 60 Ks. Tarkastusmuistio. Koronan aikaiset kehittämistuet matkailutoimialoilla, www.vtv.fi/julkaisut.
- 61 Tarkastusmuistio. Koronan aikaiset kehittämistuet matkailutoimialoilla, www.vtv.fi/julkaisut.
- 62 https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020_cohesion_overview [viitattu 22.2.2022].
- 63 Interreg V-A - Sweden-Finland-Norway (Nord) - Regional Policy - European Commission (europa.eu) [viitattu 20.5.2022].
- 64 Tarkastusmuistio. Euroopan unionin alueellisen yhteistyön Interreg-ohjelmat. Esimerkkinä Visit Arctic Europe -hanke, www.vtv.fi/julkaisut.
- 65 Tarkastusmuistio. Euroopan unionin alueellisen yhteistyön Interreg-ohjelmat. Esimerkkinä Visit Arctic Europe -hanke, www.vtv.fi/julkaisut.
- 66 Tarkastusmuistio. Koronan aikaiset kehittämistuet matkailutoimialoilla, www.vtv.fi/julkaisut.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | www.vtv.fi | @VTV_fi