

**KUNTA PAIKALLISEN MATKAILUDELINKEINON TUKIJANA**  
Selvitys matkailun alueorganisaation rahoittamisen toimintamallista

Ylläs III osayleiskaava- ja matkailun kehittämishanke

Posio Janne

Opinnäytetyö  
Restonomikoulutus  
Restonomi (AMK)

2021

Restonomikoulutus  
Restonomi (AMK)

---

<b>Tekijä</b>	Janne Posio	<b>Vuosi</b>	2021
<b>Ohjaaja(t)</b>	Mervi Angeria		
<b>Toimeksiantaja</b>	Kolarin kunta		
<b>Työn nimi</b>	Kunta paikallisen matkailuelinkeinon tukijana. Selvitys matkailun alueorganisaation rahoittamisen mallista		
<b>Sivu- ja liitesivumäärä</b>	73 + 10		

---

Opinnäytetyön aiheena oli matkailun alueorganisaation taloudellinen tukeminen. Toimeksiantajana oli Kolarin kunta, joka tavoittelee alueensa matkailuelinkeinon kehittämistä ja kilpailukyvyn vahvistamista matkailun alueorganisaation avulla.

Opinnäytetyön tehtävänä oli selvittää, kuinka Kolarin kunta voi taloudellisesti tukea Visit Yllästä eli Ylläksen Markkinointi Oy:tä. Taloudellinen tuki tuli voida myöntää lainmukaisuutta ja kunnan rahoituksen vaikuttavuuden varmistamista koskevat vaatimukset täyttäen. Opinnäytetyön tavoitteena oli mahdollistaa Kolarin osallistuminen taloudellisesti matkailun kehittämiseen ja markkinointiin.

Opinnäytetyön tietoperustan muodosti Lapin matkailustrategiaa, matkailukeskukset, Yllästä, matkailun alueorganisaatioita, valtioneuvoston suosituksia, julkisia hankintoja sekä näennäismarkkinoita koskeva teoreettinen käsittely. Opinnäytetyö oli menetelmältään määrällinen. Aineistoa kerättiin sähköisen lomakekyselyn keinoin. Aineisto sisälsi arvioita matkailun alueorganisaation palveluiden suoranhankintaa sekä hankinta- ja sopimusmallia koskevista riskeistä ja niiden hallinnan tarpeista. Aineisto käsiteltiin laatimalla arvioiden perusteella prioriteettitasot, jotka määrittelivät, millaisella painoarvolla riskit otetaan huomioon kunnan hankkiessa alueorganisaation palveluita.

Lähde- ja tutkimusaineiston käsittelyn tulokset osoittivat, että kunnan on mahdollista tukea alueorganisaatiota lainmukaisesti ja vaikuttavuus varmistuen, mutta mahdollisuuksia rajoitetaan ja ohjataan sääntelyn avulla. Tukimahdollisuuksien käyttämisestä johtuu myös riskejä, joiden hallintaan kunnan tulee perehtyä.

Johtopäätöksenä oli, että kunnan tuki matkailun alueorganisaatiolle tulee suunnata ensisijaisesti valtioneuvoston suosituksien ja toissijaisesti julkisten hankintojen lain-säädännön puitteissa. Opinnäytetyön tulos oli rahoituksen toimintamalli, jota noudattamalla kunta voi toteuttaa taloudellisen tukemisen joko valtioneuvoston mukaisena tukitoimenpiteenä tai julkisena palveluhankintana. Opinnäytetyön tuloksista hyötyvät kaikki kunnat, jotka tukevat alueensa matkailuelinkeinon kehittämistä matkailun alueorganisaation palveluiden avulla.

**Avainsanat** Matkailukeskukset, valtiotuki, julkiset hankinnat, strateginen suunnittelu, riskienhallinta

The Degree Program in Tourism  
Bachelor of Hospitality Management

---

<b>Author</b>	Janne Posio	<b>Year</b>	2021
<b>Supervisor</b>	Mervi Angeria		
<b>Commissioned by</b>	Municipality of Kolari		
<b>Subject of thesis</b>	Municipality as an enabler of local tourism industry. Study of a method that enables municipality to finance regional tourism organization.		
<b>Number of pages</b>	73 + 10		

---

The topic of the thesis was subsidization of a regional tourism organization. The topic was commissioned by the municipality of Kolari which aims at utilizing the regional tourism organization to enhance performance and competitiveness of local tourism industry.

The commission of the thesis was to investigate how the municipality of Kolari can subsidize Visit Ylläs also known as Ylläksen Markkinointi Oy both legally and effectively. The aim of the thesis was to support the municipality's ability to invest in development and marketing of local tourism industry.

The theoretical framework consisted of Lapland's tourism strategy, tourism resorts, the Ylläs resort, state aid provisions, public procurements, and theory of quasi-markets. The thesis utilised quantitative research method, a survey, and the research data was gathered by an electronic questionnaire. The research data consisted of assessments concerning risks and needs of risk management in the cases of direct award of a contract and composition of a procurement and contract model while procuring services of a regional tourism industry. The data was analysed by creating priority levels based on the assessments of risks and needs of risk management. The priority levels define necessity and scope of risk management if the municipality decides to procure services of a regional tourism organization.

The results derived from the framework and the survey indicated that it is possible for a municipality to subsidize a regional tourism organization both legally and effectively if municipality takes notice of obligatory legislation. Municipality must get acquainted with risks related to subsidizing regional tourism organizations.

The conclusion is that subsidization of a regional tourism organization should be conducted primarily by granting state aid and secondarily by executing public procurement. The main result is the subsidization procedure guiding municipality to carry out either one of earlier mentioned measures. The results of the thesis benefit all municipalities aiming at improving competitiveness of tourism industry with help of a regional tourism organization.

**Key words** Tourist resorts, state aid, public procurement, strategic planning, risk management

## SISÄLLYS

1	JOHDANTO .....	5
2	MATKAILUN ALUEORGANISAATION TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA ROOLI...	6
2.1	Matkailu ja matkailukeskukset Lapissa .....	6
2.2	Matkailu Kolarin kunnassa ja Ylläksen matkailukeskuksessa .....	10
2.3	Visit Ylläksen rooli Ylläksen matkailukeskuksessa .....	14
3	MATKAILUN ALUEORGANISAATION RAHOITTAMISEN MENETTELYT ..	18
3.1	Valtiontukisäännökset matkailun alueorganisaation tukemisessa	18
3.2	Matkailun alueorganisaation palveluiden julkinen hankinta.....	24
3.2.1	Julkisten hankinnat ja niiden periaatteet .....	24
3.2.2	Hankintaprosessi alueorganisaation palveluiden hankinnassa ....	26
3.2.3	Alueorganisaation palveluiden hankinnan riskit .....	29
3.2.4	Alueorganisaation palveluiden suora hankinnan piirteet ja riskit...	32
4	TUTKIMUS- JA KEHITTÄMISMENETELMÄT .....	38
4.1	Tiedonkeruutarpeen tunnistaminen .....	38
4.2	Kysely opinnäytetyön tiedonkeruun menetelmänä.....	40
4.3	Kyselylomakkeen vastausten analysointi.....	45
5	KEHITTÄMISTYÖN TULOKSET RAHOITTAMISEN TOIMINTAMALLISTA.	47
5.1	Tulokset valtiontukisäännösten mukaisesta toimintamallista .....	47
5.2	Tulokset suora hankintaa soveltavasta toimintamallista .....	48
5.3	Tulokset toimintamallin hankinta- ja sopimusmallista .....	54
5.4	Alueorganisaation rahoittamisen toimintamallin yhteenveto .....	60
6	POHDINTA .....	66
	LÄHTEET.....	71
	LIITTEET .....	74

## 1 JOHDANTO

Opinnäytetyön aiheena on matkailukeskuksen kehittämistä ja markkinointia toteuttavan matkailun alueorganisaation taloudellinen tukeminen. Opinnäytetyön näkökulma on kunnan, jolla kuntalain (410/2015) hengen mukaisesti on tarve edesauttaa elinkeinotoimintaa ja lisätä elinvoimaa alueellaan. Kyseessä on tapauskohtainen selvitystyö siitä, kuinka Kolarin kunta voi taloudellisesti tukea Visit Ylläksen (Ylläksen Markkinointi Oy:n) toimintaa varmistuen samalla, että tukeminen on lainmukaista ja että kunta saa antamalleen tuelle vastinetta matkailuelinkeinon kehittymisenä ja vahvistuvana kilpailukyknä. Opinnäytetyön toimeksiantaja on Kolarin kunta ja se toteutetaan osana Ylläs III -osayleiskaavahanketta.

Ylläs on ympärivuotinen, luontoliikuntaan keskittyvien elämysten tuottamiseen ja mahdollistamiseen erikoistunut matkailukeskus. Ylläksen monipuolinen reittiverkosto tarjoaa puitteet maastohiihdon, lumikenkäilyn, talvi- ja maastopyöräilyn, melonnan, retkeilyn sekä moottorikelkkailun harrastamiseen. (Ylläs 2021a.) Visit Ylläksen rooli on matkailukeskuksen menestyksen kannalta tärkeä, sillä yhtiö toteuttaa Ylläksen markkinointiviestintää, koordinoi tapahtumia ja valvoo Ylläksen etua saavutettavuuden sekä paikallisen, kansallisen ja kansainvälisen matkailun verkostoyhteistyön suhteen (Ylläs 2021b).

Vuosien 2020–2021 aikana Kolarissa on toteutettu Ylläs III -hanketta, jossa aluetta koskevan osayleiskaavaprosessin yhteydessä laaditaan suuntaviivat matkailukeskuksen matkailun kehittämiseksi (Kuukkeli 2020). Opinnäytetyö asettuu osaksi hankkeen puitteissa tehtävää matkailun strategiatyötä käsittelemällä keskeisessä roolissa Ylläksen matkailukeskuksen kehittämisessä olevan Visit Ylläksen taloudellista tukemista, joka on matkailukeskuksen pitkäjänteisen kehittämisen jatkuvuuden kannalta olennaista.

Opinnäytetyön tavoite on mahdollistaa Kolarin kunnan osallistuminen taloudellisesti kunnassa ja erityisesti Ylläksellä toimivan matkailuelinkeinon kehittämiseen sekä matkailupalveluiden markkinointiin matkailun alueorganisaation avulla. Opinnäytetyö on raportti, joka esittelee tavoitteen saavuttamiseksi tehdyn, Visit Ylläksen taloudellista tukemista koskevan selvitystyön toimenpiteet sekä tulokset.

## 2 MATKAILUN ALUEORGANISAATION TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA ROOLI

### 2.1 Matkailu ja matkailukeskukset Lapissa

Lappi-sopimus-maakuntaohjelman vuosien 2019–2020 toimeenpanosuunnitelmassa kestävä matkailu on yksi kansainvälistymiseen ja arktiseen erikoistumiseen pyrkivän Lapin maakunnan liiketoiminnan ja aluekehittämisen strategisista kärjistä. Lisäksi suunnitelmassa todetaan, että lisääntyneestä matkailukysynnästä nauttinut Lapin matkailu perustuu suoriin lentoyhteyksiin ja monipuoliseen arktiseen luonto- ja elämysmatkailuun. Kestävässä matkailussa Lapin toimijoiden määritellään olevan huippuosaajia, ja Lapissa on onnistuneesti kehitetty digitaalisen markkinoinnin hyödyntämistä ja ympärivuotisen matkailun edellytyksiä. (Lapin liitto 2019b, 6–7, 11.)

Lapin liitto (2019b, 8–9) kuvaa Lapin työpaikkarakenteen olevan voimakkaasti palvelupainotteinen ja matkailun näyttäytyvän merkittävänä palvelualan työllistäjänä. Lapin erityispiirteinä ovat toistuvat kausittaiset työvoimatarpeet, mutta toisaalta matkailun kasvutrendi ja matkailun kehittyminen ympärivuotiseksi lisäävät työmahdollisuuksia matkailualalla. Tähän liittyen Kauppila (2004, 81) tuo esille, että syrjäseuduilla on rajallinen määrä mahdollisuuksia ansaita elantoa, jonka vuoksi matkailu paikkasidonnaisen luonteensa vuoksi tekee siitä erittäin hyödyllisen aluekehityksen välineen.

Lapin matkailun kehittymisen maamerkkeinä toimivat matkailukeskukset, joista Ylläs on erinomainen esimerkki. Matkailun kehittymistä koskevissa huomioissa (kuten Tuulentie & Sarkki 2009, 12) nostetaan esille, että matkailukeskukset ovat paikoin kasvaneet suurehkoiksi, kaupunkimaisiksi matkailukohteiksi. Kauppilan (2004, 205–206) mukaan tämä liittyy matkailijoiden lähtöalueiden ja matkailukeskusten samankaltaistumiskehitykseen, johon ohjaavat osaltaan matkailijoiden odotukset siitä, että kohdealueella on samankaltainen ja -tasoinen palveluvalikoima kuin lähtöalueella. Lisäksi infrastruktuuri ja palvelut muotoutuvat ajan saatossa muistuttamaan matkailijoiden lähtöalueiden vastaavia, sillä niiden rakentaminen ja perustaminen on mahdollistunut niistä tulleiden pääomien avulla. Vastakkaisiakin pyrkimyksiä on, sillä Mettiäinen (2007, 20) tuo selvityksessään esille, etteivät Ylläksen matkailijat ja kyläläiset ole ainakaan 2000-luvun ensimmäisellä

vuosikymmenellä suhtautuneet Ylläksen mahdolliseen kaupungistumiseen suopeasti.

Lapin liiton matkailustrategiassa (2019a, 16, 21) hahmotellaan, että saavutettavuus, imago, hintataso sekä markkinointiin käytettävät resurssit vaikuttavan Lapin matkailualueen kilpailuasemaan kansainvälisillä matkailumarkkinoilla. Lappilaisien matkailukeskusten haasteina ovat tämän perusteella esimerkiksi vaikea saavutettavuus (erityisesti kesällä), korkea hintataso niin matkustamisessa kuin palveluissa sekä vähäiset markkinointiin kohdistetut resurssit. Lappilaisen matkailun etuina pidetään palveluvalikoiman monipuolisuutta, hyvää infrastruktuuria, matkailualan toimijoiden ammattimaisuutta sekä saavutettua asemaa houkuttelevana kohteena monilla eri markkina-alueilla. Pahimmiksi kilpailijoiksi tunnustetaan erityisesti naapurimaiden Ruotsin ja Norjan pohjoisosat, mutta toisaalta niiden kanssa tehdään myös markkinointiyhteistyötä Visit Arctic Europe -verkoston puitteissa.

Tuulentien ja Sarkin (2009, 13) mukaan matkailukeskusta ei ole määritelty yksiselitteisesti, sillä ne poikkeavat toisistaan esimerkiksi koon ja aktiviteettien määrän sekä laadun suhteen. Heidän tekemänsä kirjallisuustarkastelun perusteella keskeistä matkailukeskuksen hahmottamisessa on 1) attraktion ja 2) palveluiden olemassaolo. Ylläksen tapauksessa attraktioita on useita, mutta niille yhteistä on keskittyminen ympärivuotisen luontoliikunnan mahdollisuuksiin, kuten maastopyöräilyyn, kansallispuistossa retkeilyyn tai talvella maastohiihtoon. Lisäksi Äkäslompolon ja Ylläsjärven kyliin on kehittynyt vuosien saatossa mittava palveluvalikoima niin majoituksen, ravitsemuksen kuin elämystenkin osalta, joita hyödyntävät myös paikalliset asukkaat. Ainakin Kauppila tukee palvelutuotannon painotusta ja merkitystä tuomalla väitöskirjassaan (2004, 173) esille, että Ylläksen alueen elinkeinorakenne on viimeistään 1990-luvulta lähtien nojautunut huomattavasti enemmän palveluihin kuin koko maan elinkeinorakenne.

Mahdollisuus tuottaa matkailijoita kiinnostavia palveluita elinkeinona ja toisaalta mahdollisuus nauttia kattavasta palveluvalikoimasta ovat vaikuttaneet siihen, että matkailukeskuksen kylissä väestön määrä on lisääntynyt Kolarin talousarvion 2021 (Kolarin kunta 2020, 8–9) tilastoissa esitetyin tavoin. Sama voidaan päätellä Hakkaraisen (2005, 12) tilastotiedoista, jotka tarkastelevat tunturikylien väestön

kasvua aina 1980-luvun puolesta välistä 2000-luvun alkuun. Paikallinen väestö matkailukeskusten kylissä on Kauppilan (2004, 142, 146–147) mukaan keskimäärin nuorempaa ja myös naisia on enemmän kuin kyliä ympäröivällä seudulla. Yleisesti väestön lisääntymistä pidetään hyvinvoinnin merkinä ja takeena, joten tästä näkökulmasta matkailukeskusten vaikutus niitä lähellä sijaitsevien kylien kehitykseen voidaan tulkita myönteiseksi.

Matkailukeskusten osalta on syytä tuoda esille, että kaupunkimaisista puitteista ja kehittyneestä infrastruktuurista huolimatta niiden kapasiteetti niin palveluiden kuin majoituksenkin suhteen on täydessä käytössä vain matkailusesonkien aikana, kun matkailijat ja sesonkityöntekijät saapuvat. Ympärivuotisesti matkailukeskuksessa tai sen lähistössä asuva väestö muodostaa usein määrältään vain murto-osan sesonkiajan väkimäärästä. (Tuulentie & Sarkki 2009, 12.)

Tuulentie ja Sarkki (2009, 11) määrittelevät matkailukeskusten toimijoiksi matkailuyrittäjät, vakinaiset työntekijät, sesonkityöntekijät sekä matkailijat. Määrittely on kirjoittajien käsittelemän matkailun sosiaalisen näkökulman kannalta perusteltu, mutta tämän opinnäytetyön näkökulmasta on matkailukeskuksien toimintaan vaikuttavina tahoina nostettavana esille myös julkiset toimijat, erityisesti kunta ja valtio. Kunnan osalta tässä yhteydessä korostuu halu matkailuelinkeinon edistämiseen, kun taas valtio esiintyy pääsääntöisesti sääntelijän roolissa valtioneuvoston ja julkisten hankintojen lainsäädännön osalta. Matkailukeskusten sosiaalisen ulottuvuuden hahmottamista voisi kuitenkin vahvistaa myös paikallisten asukkaiden (siltä osin kuin eivät ole matkailuyrittäjiä ja -työntekijöitä) sekä muiden elinkeinojen harjoittajien näkökulmilla, jolloin matkailukeskusten suunnittelussa voitaisiin parhaiten huomioida paikalliset arvot ja toiminnalliset tarpeet (Mettiäinen, Uusitalo & Rantala 2009, 208).

Rantala (2009, 120–127) vetää tekemiensä matkailijoiden haastatteluiden perusteella yhteen, että lappilaisissa matkailukeskuksissa matkailijoita kiinnostavat erityisesti ympäröivä luonto sekä luontoon liittyvät tapahtumat ja ilmiöt, kuten paikallisten asukkaiden elintavat (muun muassa kalastus ja poronhoito) ja kansanperinteet, jotka alueelliset luonnon olosuhteet ovat muokanneet. Toisaalta Rantalalan tekemissä haastatteluissa nousevat esille myös matkailukeskusten rakennetut puitteet ja palvelut, kuten ravintolat, yökerhot, laskettelurinteet tai vaikka

golf-kentät, jotka osaltaan antavat matkailijoille mahdollisuuksia elämyksiin ja sosiaaliseen kanssakäymiseen. Matkailukeskukselle on mahdollista erottautua kilpailijoistaan korostamalla palveluvalikoimaansa ja rakennettua ympäristöään, mutta vastavuoroisesti myös vahvistaa suhdettaan joihinkin kohderyhmiinsä huomioimalla ensisijaisesti matkailukeskuksen ympäristön luontoarvoja ja perinteisiä elinkeinoja. Edelleen Rantala (2009, 126) pitää tärkeänä matkailijoiden osallistamista matkailukeskuksen kehittämiseen, jotta matkailijoiden kannalta merkitykselliset matkailukeskuksen ominaisuudet tulevat huomioiduiksi kehittämisen suuntaa valittaessa.

Edellä käsiteltyihin Rantalan (2009) huomioihin nojautuen voidaan tulkita, että merkittävälle osalle matkailijoita matkailukeskusten palveluihin ja rakennettuun ympäristöön liittyvät investoinnit ovat merkittävä vierailukohteen valintaan vaikuttava tekijä. Kun elämyksiä tarjoavien investointien lisäksi huomioidaan matkailukeskukseen saapumiseen ja siellä jo perustarpeiden tyydyttämiseen tarvittavat investoinnit, voidaan katsoa matkailuelinkeinon kannalta merkittävien matkailukeskusten syntyvän ja kehittyvän investointien varassa. Nieminen, Ahtinen ja Henriksson (2021, 417) määrittelevät, että Tunturi-Lapin matkailukeskuksissa ajankohtaiset uusinvestoinnit olisivat majoitus-, kuten hotelli- ja mökki-investointeja, sekä talviurheilua palvelevia hissi-investointeja. Kirjoittajien mukaan viime vuosina ei maastopyöräreittien lisäksi ole tehty merkittäviä investointeja, joten investoinneille olisi tilaa ja Kolarin kuntastrategian (Kolarin kunta 2021b) näkökulmasta myös kysyntää.

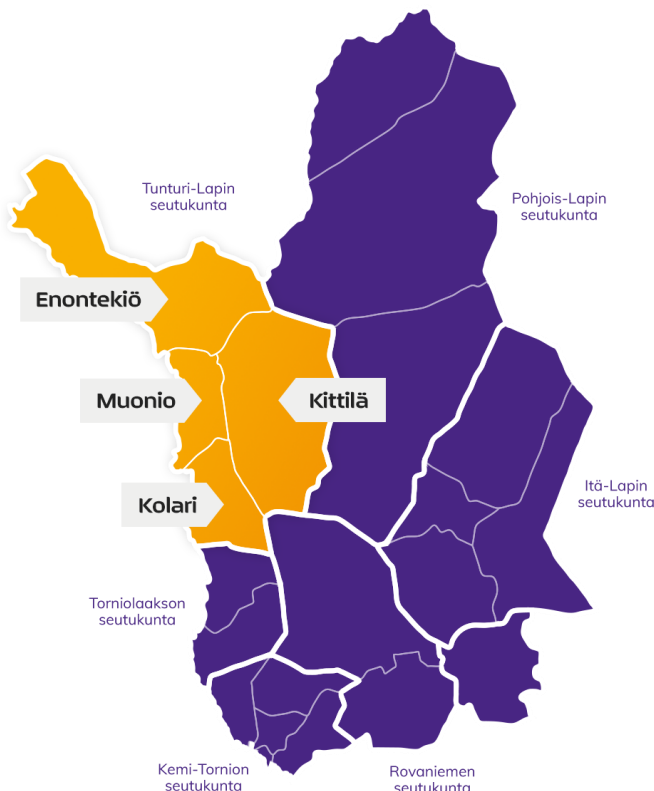
Lapin liiton laatima matkailustrategia (2019a, 10) luo investointeihin konkreettisen näkökulman suurimpien tuomalla matkailukeskusten osalta esille, että talvikausien huippusesongin aikana majoituskapasiteetista on pulaa. Lisäinvestointien tekemistä vaikeuttaa kuitenkin majoituskapasiteetin vaatimaton ympärivuotinen käyttöaste, joka Kolarin osalta oli vuonna 2018 33,6 % Lapin keskiarvon ollessa 44,5 %.

Matkailukeskusten kehittämiseen tarvittavat investoinnit edellyttävät perusteellista ja eri sidosryhmiä osallistavaa suunnittelua (Mettiäinen, Uusitalo & Rantala 2009, 206–208). Matkailukeskusten kehittämisen vaativuutta lisää osaltaan myös

Lapin liiton (2019b, 13) linjaus, jonka mukaan kestävyys on keskeinen Lapin arktisen erikoistumisen yhdeksi avainalaksi mainitussa matkailussa. Konkreettiseksi esimerkeiksi kestävyiden osalta mainitaan jätteiden vähentäminen, kierrätyksen lisääminen, uusiutuvien luonnonvarojen painottaminen sekä materiaali- ja energiatehokkuuden lisääminen. Kestävän matkailun suuntausta korostaa myös Visit Finland uudessa matkailun kehittämis- ja markkinointistrategiassaan (2021), jonka myötä matkailukeskusten kestävä kehityksen mukaisille toimenpiteille tulee parhaimmillaan merkittävää painoarvoa Suomen matkailumarkkinoinnin saralla.

## 2.2 Matkailu Kolarin kunnassa ja Ylläksen matkailukeskuksessa

Ylläksen matkailukeskus sijaitsee Kolarin kunnassa, joka on noin 3800 asukkaan kunta Lapin länsiosassa Ruotsin rajalla. Kolarin naapurikunnat ovat Kittilä, Muonio, Pello ja Rovaniemi. (Kolarin kunta 2021a.) Kuten kuvio 1 on nähtävissä Kolarin kunta muodostaa yhdessä Enontekiön, Muonion ja Kittilän kanssa Tunturi-Lapin seutukunnan (Tunturi-Lapin Kehitys 2021).



Kuvio 1. Tunturi-Lapin seutukunta osana Lapin maakuntaa (Tunturi-Lapin Kehitys 2021)

Nimensä mukaisesti kohti Pohjois-Norjaa ja -Ruotsia työntyvästä Tunturi-Lapista löytyvät Suomen tunnetuimmat tunturit, joita ovat Yllästunturin lisäksi muun muassa Levi-, Pallas-, Olos- ja Saanatunturit. Tunturit ovat antaneet Tunturi-Lapin matkailukeskuksille puitteet kehittyä suosituiksi ja kansainvälisesti tunnetuiksi matkakohteiksi; näistä suurimmat ja monipuolisimmat ovat Ylläs ja Levi. Yllästunturi on myös osa kävijämäärältään Suomen suosituinta Pallas-Yllästunturin kansallispuistoa. (Tunturi-Lapin Kehitys 2021.)

Kolarin kuntastrategiassa matkailuelinkeinolle annetaan merkittävä asema, joka rakentuu valtaosin Ylläksen matkailukeskuksessa tapahtuvan ympärivuotisen luontomatkailun mahdollisuuksien varaan. Kolari on myös kylien kunta, jossa asutus on jakaantunut 16 kylään, jonka vuoksi matkailualan kasvuun pyritään muissakin kunnan kylissä kuin nopeimmin kasvavissa Ylläksen tunturikylissä, Ylläsjärvellä ja Äkäslompolossa. Tällä strategisella tavoitteella on selkeä yhteys siihen, että valtaosa Kolarin työpaikoista on syntynyt ja syntynee palvelualoille. (Kolarin kunta 2021a; Kolarin kunta 2021b; Kolarin kunta 2021d; Kylien Kolari 2018.)

Toisena strategisena perusoletuksena Kolarissa pidetään matkailun nojautumista elinkeinona yrittäjyyteen, jota tuetaan yrittäjyyskasvatuksella sekä monipuolisilla yrityspalveluilla kunnan ja Tunturi-Lapin seudullisen palveluverkoston toimesta (Kolarin kunta 2021b; Kolarin kunta 2021c). Kuntastrategiassa kaivattujen 500 uuden työpaikan syntymistä vuoteen 2025 mennessä edesautetaan myös lukuisilla matkailualaa koskevilla kehittämishankkeilla; huomion kohteena ovat esimerkiksi uusien palveluiden ja tuotteiden kehittäminen, yritysten omistajanvaihdosten tukeminen, työvoiman saatavuuden lisääminen ja reittiverkostojen kehittäminen (Kolarin kunta 2021e).

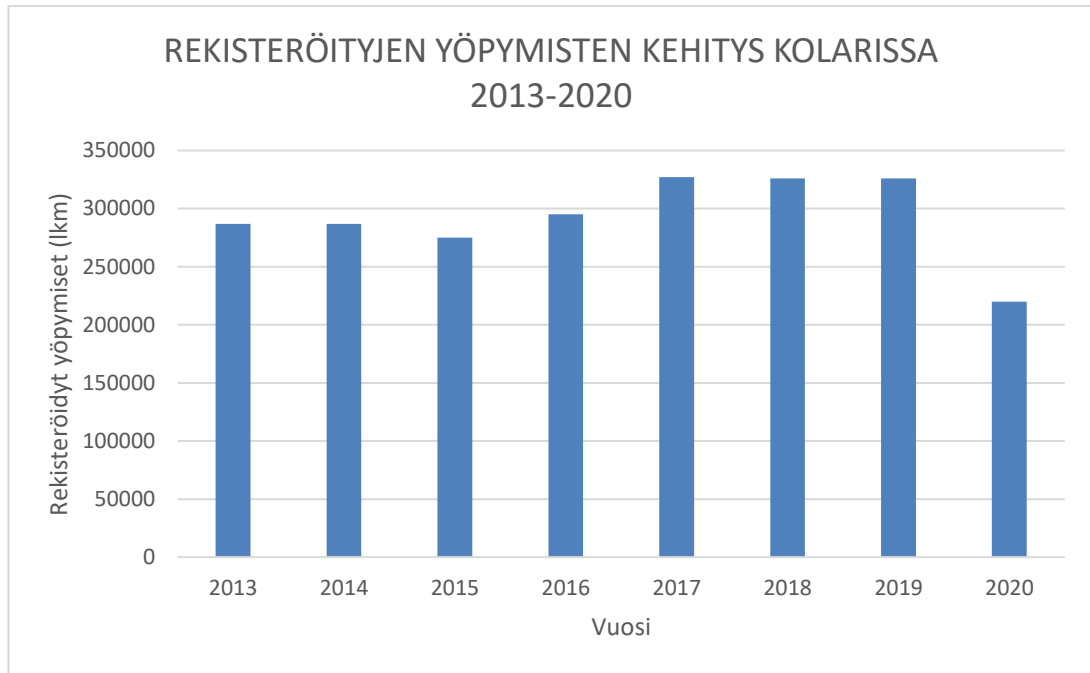
Ylläksen yhteistyö- ja markkinointistrategiassa 2016–2018 (2016, 4) määritellään matkailu Kolarin kunnan merkittävimmäksi elinkeinoksi, jonka välitön liikevaihto on 70 miljoonaa euroa eli noin puolet kaikkien Kolarin kunnassa edustettuina olevien toimialojen liikevaihdosta. Strategiassa arvioidaan matkailun työllistäneen tarkasteluajankohtanaan noin 500 henkilötyövuoden edestä, mikä tarkoittaa noin 40 prosenttia Kolarin henkilötyövuosien kokonaismäärästä. Välillisiä tulo- ja työllisyysvaikutuksia ei asiakirjassa arvioida.

Matkailuelinkeinon merkityksestä Kolarissa kertovat myös Kolarin kunnan vuoden 2021 talousarviossa esitetyt työllisyyttä koskevat tunnusluvut. Talousarviossa tehdyn tulkinnan mukaan Kolarin työttömyystilanteeseen vaikuttavat merkittävässä määrin koronapandemian myötä asetetut matkustusrajoitukset sekä niistä johtuva matkailija- ja asiakasmäärien dramaattinen lasku, mikä pakottaa alan yritykset irtisanomisiin ja lomautuksiin. Matkailuelinkeinon koettelemukset näkyvät myös siihen liittyvien alojen työllisyydessä. (Kolarin kunta 2020, 10.)

Toisen lähestymiskulman matkailualan asemaan työllistäjänä koko Tunturi-Lapin seutukunnassa tarjoaa Niemisen sekä kirjoittajakollegoiden (2021, 415–418) toimittama alueellisia kehitysnäkymiä koskevaa raportti. Raportti määrittelee Tunturi-Lapin matkailukeskukset valtakunnallisesti merkittäviksi ja kansainvälisesti tunnetuiksi, jonka vuoksi matkailu liitännäiselinkeinoineen on seutukunnassa merkittävä työllistävä ala. Ala on merkittävä jopa siinä määrin, että koronapandemian hallitsemiseen tarkoitetuista matkustusrajoituksista johtunut matkailualan työvoiman kysynnän yhtäkkinen vähentyminen johti siihen, että vuonna 2020 seutukunnan avointen työpaikkojen määrä romahti puoleen vuodentakaisesta.

Kolarin matkailua tukevien strategioiden vaikuttavuutta voidaan pitää myönteisenä Lapin liiton laatiman maakunnan matkailustrategian huomioiden perusteella, joiden mukaan Kolarisiin sijoittuneet rekisteröidyt yöpymiset ovat pääsääntöisesti lisääntyneet vuosina 2016–2018. Tämän vuoksi vastaavanlainen kasvutrendi on nähtävissä myös Ylläksen liikevaihdon osalta vuodesta 2016 alkaen. (Lapin liitto 2019a, 6–7, 14).

Ylläksen yhteistyö- ja markkinointistrategian (2016, 4) mukaan Ylläksellä rekisteröityjä yöpymisiä oli vuonna 2014 noin 284 000. Kuvio 2 osoittaa, että Lapin liiton matkailustrategian (2019a, 6–7) taustatietojen perusteella Kolarissa saavutettiin jo vuonna 2017 yli 300 000 rekisteröityneen yöpymisen vuotuinen taso. Saavutettu taso säilyi House of Laplandin (2020) koostamien tietojen perusteella myös vuonna 2019. Sen sijaan vuonna 2020 koronapandemia aiheutti rekisteröityjen yöpymisten määrän dramaattisen laskun noin kolmasosalla edellisen vuoden tasosta (House of Lapland 2021).



Kuvio 2. Rekisteröityjen yöpymisten kehitys Kolarissa 2013–2020 (mukaillen Lapin liittoa 2019a, 7 sekä House of Laplandia 2020 ja 2021)

Kolarin rekisteröityjen yöpymisten osalta tarkasteluajankohtana 2013–2018 suurin osa on ollut kotimaisten matkailijoiden tekemiä; esimerkiksi Ylläksen yhteistyö- ja markkinointistrategian perusteella vuonna 2014 noin kaksi kolmasosaa. Tämä poikkeaa Lapin vuoden 2018 keskimääräisestä tilanteesta, jonka mukaisesti rekisteröidyistä yöpymisistä 52 % oli kansainvälisiä yöpymisiä. Ylläksen yhteistyö- ja markkinointistrategiassa päätellään, että Ylläksen matkailulla on ulkomaisilla markkinoilla merkittävät kasvun mahdollisuudet, mutta vuonna 2018 näitä mahdollisuuksia ei ollut tilastotietojen perusteella vielä täysin hyödynnetty. (Lapin liitto 2019a, 6–7; Ylläksen yhteistyö- ja markkinointistrategia 2016–2018 2016, 4.)

Ylläksen matkailukeskus on monipuolinen luontoliikuntaan panostava matkailukohde, jolla on mittava reittiverkosto muun muassa maastohiihdon, talvi- ja maastopyöräilyn, retkeilyn sekä moottorikelkkailun osalta (Ylläs 2021a). Ylläksellä pidetään Ylläksen matkailubrändin kivijalkana lappilaista luontoa sekä sen kestävää hyödyntämistä matkailupalveluita tuottaessa, jonka ympärille omintakeisen lisänsä tuovat paikalliset elämäntavat ja Ylläksen kylät sekä niiden historia (YI-

läksen yhteistyö- ja markkinointistrategia 2016, 5). Ylläs on myös kytkeytynyt vahvasti Lapin matkailustrategian (2019a, 20–21) tavoitteeseen matkailun ympärivuotiseksi kehittämisen osalta Ylläs Ympärivuotiseksi -hankkeellaan.

### 2.3 Visit Ylläksen rooli Ylläksen matkailukeskuksessa

Visit Ylläs eli Ylläksen Markkinointi Oy on kolmen henkilön asiantuntijayritys, joka toteuttaa Ylläksen brändin mukaista markkinointiviestintää ja pyrkii pitkäjänteisesti alueen houkuttelevuuden lisäämiseen matkailun osalta. Visit Ylläs käyttää viestinnässään laajaa valikoimaa markkinointiviestinnän menetelmiä ja kanavia, kuten esimerkiksi Yllas.fi -sivustoa, sosiaalisen median ja digimarkkinoinnin kanavia, Ylläksen esitettä ja uutiskirjettä, lehtiartikkeleita sekä perinteisempiä mainonnan keinoja. Lisäksi he käyttävät ajan hengen mukaista vaikuttajamarkkinointia sosiaalisessa mediassa, jonka lisäksi hyödynnetään myös järjestettyjä vaikuttajavierailuja. (Ylläs 2021b.)

Visit Ylläs huolehtii omalta osaltaan Ylläksen matkailukeskuksen edunvalvonnasta kansainvälisissä, kansallisissa sekä alueellisissa matkailuverkostoissa. Konkreettisina esimerkkeinä tällaisista mainitaan Visit Ylläksen osalta Suomen ja Ruotsien Lapit sekä Pohjois-Norjan kattava Visit Arctic Europe -hanke (2021), kansallisella tasolla Visit Finland ja Business Finland sekä Lapin maakunnassa muun muassa Kittilässä sijaitsevan matkailukeskus Levin, Inari-Saariselkä-matkailualueen sekä Rovaniemen muodostama verkosto. Merkille pantavaa on Visit Ylläkselle uskottu edunvalvontatehtävä suhteessa Ylläksen saavutettavuuden kannalta kriittiseen lento-, juna- ja linja-autoliikenteeseen, sillä aiemmin mainitussa Lapin liiton matkailustrategiassa (2019a, 16) Lapin saavutettavuus nähdä erityisenä haasteena. (Ylläs 2021b.)

Visit Ylläs koordinoi Ylläksen tapahtumia yhteistyössä niiden järjestäjien kanssa. Esimerkkeinä Ylläksen tapahtumakalenterista (Ylläs 2021c) voidaan nostaa Äkäslompolon Porocupin 2022 osakilpailu sekä Ylläs-Levi-maratonhiihtotapahtuma huhtikuussa 2022. Visit Ylläs toimii Ylläksen luontokeskus Kellokkaassa. (Ylläs 2021b.)

Visit Ylläs määritellään matkailun alueorganisaatioksi. Lapissa matkailun alueorganisaatioiden tehtävinä on yleisesti toimia esimerkiksi matkailun kehittäjinä,

alueyhteistyön koordinoijina ja keskitettyjen markkinointipalveluiden tuottajina. Alueorganisaation vastuisiin voi kuulua myös matkailuneuvontaa, oheistuotteiden myyntiä tai reittiverkoston ylläpitoa tai sen koordinointia. (Lapin liitto 2019a, 17–18.)

Yleisesti matkailun alueorganisaatiot ovat rekisteröityjä yhdistyksiä tai osakeyhtiöitä, kuten Visit Ylläs, mutta joissain tapauksissa edellä mainittuja tehtäviä voi hoitaa myös kunnan kehittämissyhtiö. Vuonna 2018 Lapissa matkailun alueorganisaatioiden yhteenlasketut, kehittämiseen ja markkinointiin suunnatut resurssit olivat noin 6,1 miljoonaa euroa. Resurssit koostuivat suurimmaksi osaksi julkisesta rahoituksesta, yritysten ja osakkaiden jäsenmaksuista sekä myyntituotoista. (Lapin liitto 2019a, 17.)

Visit Ylläs mainitaan Ylläksen Markkinointi Oy:n nimellä Kolarin kuntakonserniin kuuluvana yhteisyhteisönä, jossa kunnalla on vuoden 2020 tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen (Kolarin kunta 2021f, 100) perusteella 18,10 %:n omistusosuus ja jonka toimintaa Kolarin kunnanvaltuusto on asettanut yhteisyhteisöjä yleisesti koskevan strategisen tavoitteen. Strateginen tavoite Ylläksen Markkinointi Oy:n osalta on, että sen tulee saavuttaa toimintansa osalta ylijäämäinen tulos vuonna 2021. (Kolarin kunta 2020, 57–58.)

Ylläksen yhteistyö- ja markkinointistrategiasta löydetään myös muita Kolarin kunnan asettamia Visit Ylläksen sekä Ylläksen matkailukohteen toimintaa koskevia vaatimuksia vastineeksi sille, että kunta allokoii Visit Ylläksen toimintaan lisää taloudellisia resursseja. Kunta asettaa rahoituksensa vaikuttavuutta turvaavina vaatimuksinaan, että sillä on paikka yhtiön hallituksessa ja että Visit Ylläksen toimintaan osallistuu vähintään 50 yritystä. Kolarin kunta yksilöi strategiassa melko tarkasti lisäresurssien käyttökohteeksi markkinoinnin sekä matkailun ympärivuotisuuden kehittämisen. Myös kevätseongin pidentäminen pitämällä palvelut avoinna vapun yli mainitaan kunnan vaatimuksena. Näiden vaatimusten myötä Kolarin kunta on sitoutunut osallistumaan Visit Ylläksen toteuttaman yhteismarkkinoinnin rahoittamiseen yhdessä alueen matkailuyritysten kanssa 50%/50% -kustannusjaolla. Tuossa vaiheessa kunta on sitoutunut yhteismarkkinoinnin rahoittamiseen noin 150 000–200 000 eurolla, josta taloudellisen tuen määrä on

kunnan mukaan lisääntynyt. (Ylläksen yhteistyö- ja markkinointistrategia 2016–2018 2016, 10, 16.)

Visit Ylläs tekee osakasyhteisöjensä lisäksi tiiviisti yhteistyötä Ylläksen alueen kehittämiseksi myös Ylläksen matkailuyhdistys ry:n ja Metsähallituksen kanssa. Esimerkkinä voidaan mainita Ylläs ympärivuotiseksi -hanke, jossa kehitetään Ylläksen lumettoman ajan matkailua. (Ylläs 2021d.) Kyseessä on pääosin Lapin liiton EAKR-rahoitteinen (noin 80 % rahoituksesta) kehittämishanke, jonka tavoitteena on lisätä kestävästä ympärivuotista matkailua ja siten työllistymistä sekä olemassa olevan majoitus- ja palvelukapasiteetin käyttöä. Reunaehtona on kehittää matkailuhalua lisääviksi attraktioiksi vähähiilisiä matkailutuotteita, joiden osalta päähuomio on kohdistettu maastopyöräilyyn mahdollistamiseen ja markkinointiin. Visit Ylläksen rooli ajalle 1.5.2019-31.12.2021 sijoittuvassa hankkeessa keskittyy erityisesti digitaalisen asiakaspolun kehittämiseen, tiedottamiseen ja markkinoille menemisen edistämiseen. (Ylläs Ympärivuotiseksi 2021.)

Ylläksen yhteistyö- ja markkinointistrategia 2016–2018 on merkittävä Visit Ylläksen toimintaa strategisesti ohjaava asiakirja, joka on käytössä edelleen, kunnes Ylläs III -osayleiskaavahankkeen kehittämissuunnitelma (2021) saadaan valmiiksi. Strategia on laadittu Ylläksen matkailuyrittäjien, Visit Ylläksen, Ylläksen matkailuyhdistys ry:n ja Kolarin kunnan yhteistyönä, ja sen huomio kohdistuu edellä mainittujen toimijoiden yhteisiin linjauksiin yhteistyöstä ja sen järjestämisestä. Strategiassa ilmaistaan matkailuelinkeinon merkitys Ylläkselle ja Kolarin kunnalle sekä asetetaan tavoitteeksi Ylläksen matkailun kasvattaminen. (Ylläksen yhteistyö- ja markkinointistrategia 2016–2018 2016, 3.)

Yhteistyö- ja markkinointistrategiassa esitetään perusteet Visit Ylläksen toteuttamalle markkinointiviestinnälle, ja Visit Ylläksen vuosittaiset markkinoinnin toimenpidesuunnitelmat perustuvat tähän asiakirjaan. Ylläksen toimijoiden yhteismarkkinoinnin ohjaamiseksi asiakirjassa määritellään Ylläksen brändi ja visio, yhteiset arvot, pääkohderyhmät sekä markkinoinnin tavoitteet. Visit Ylläksen tehtäväksi määritellään strategiassa kaikkien markkinointitoimenpiteiden, kuten sosiaalisen median markkinoinnin, lehdistötiedottamisen ja sisäisen markkinoinnin tekeminen ja edistäminen. (Ylläksen yhteistyö- ja markkinointistrategia 2016–2018 2016, 3, 5–9.)

Vedettäessä Visit Ylläksen toimintaympäristöä ja roolia yhteen voidaan todeta, että Visit Ylläksen tarpeellisuus pohjautuu Kolarin kunnan pyrkimykseen elinvoimansa vahvistamisesta väestönsä työllisyyttä kasvattamalla. Tätä pyrkimystä toteutetaan erityisesti matkailuelinkeinon puitteissa, mikä on paikallisen pysyvyytensä ja Kolarin luontomatkailun mahdollisuuksien ansiosta valikoitunut onnistuneesti kunnan elinkeinon kehittämisen strategiseksi painopistealueeksi. Kolarin kunnan konkreettiset keinot matkailuelinkeinon kehittämiseen ovat Ylläksen yhteistyö- ja markkinointistrategian (2016, 12) perusteella kuntainfrastruktuurin ja reittiverkostojen kehittäminen sekä Visit Ylläksen tuottaman palvelun taloudellinen tukeminen. Visit Ylläksen osalta Kolarin kunnan tahtotilana on taloudellisen tuen avulla mahdollistaa kunnan tarpeiden mukaisen matkailumarkkinointi-, edunvalvonta- ja tapahtumakoordinointipalvelun tuottaminen. Taloudellinen tukeminen on toteutettava lainmukaisesti ja taloudellisella tuella on saatava aikaan vaikuttavuutta matkailuelinkeinon kehittymisen ja kilpailukyvyn vahvistumisen osalta.

### 3 MATKAILUN ALUEORGANISAATION RAHOITTAMISEN MENETTELYT

#### 3.1 Valtiontukisäännökset matkailun alueorganisaation tukemisessa

Euroopan unionissa yrityksille ei lähtökohtaisesti voida kohdistaa julkista eli niin sanottua valtiontukea, sillä tällainen tuki voi antaa tuensaajana toimivalle yritykselle kilpailuetua suhteessa muihin EU:n sisämarkkinoilla toimiviin yrityksiin. Valtiontuen käsite kattaa laajan valikoiman erilaisia yritystoiminnalle kohdistettavia taloudellisen tuen tai muun edun muotoja, kuten esimerkiksi suoran avustuksen, edullisen lainan, lainantakauksen, vero- tai maksuhelpotuksen taikka markkinahintaa edullisemmän vuokran tai myyntihinnan. Euroopan unionin kilpailupoliittiset pyrkimykset, jotka ovat unionin olemassaolon tarkoitukseen liittyvää keskeistä sisältöä, ja valtiontuen käsitteen laaja kattavuus muodostavat yhdessä asetelman, jonka suhteen on tarkasteltava myös Kolarin kunnan mahdollisten menettelytapojen hyväksyttävyyttä Visit Ylläksen taloudellisessa tukemisessa. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016, 6; Työ- ja elinkeinoministeriö 2014, 3.)

Potentiaalisten tuensaajien asemassa oleviksi yrityksiksi määritellään kaikki taloudellista toimintaa eli markkinoilla tavaroita ja palveluita tarjoavat toimijat, jollaiseksi tulkitaan myös Kolarin kunnalle ja Ylläksen matkailuyrityksille markkinointi-, koordinointi- ja edunvalvontapalveluita tuottava Visit Ylläs. Tämä määritelmä koskee yhtäläillä yksityisiä ja julkisia yrityksiä sekä yhdistyksiä, jos ne harjoittavat edellä määriteltyä taloudellista toimintaa, riippumatta niiden rahoitustavasta tai mahdollisesta voittoa tavoittelemattomasta toimintaperiaatteesta. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016, 9; Työ- ja elinkeinoministeriö 2014, 4.)

Edellä kuvattuun perusasetelmaan tarpeellisiksi poikkeuksiksi tunnistettuja tilanteita varten on laadittu EU:n valtiontukisäännöt. Valtiontukisääntöjen puitteissa EU-maiden julkiseen sektoriin kuuluvat toimijat (Suomessa esimerkiksi valtion kansalliset tai alueelliset viranomaiset, maakuntien liitot ja kunnat/kaupungit) voivat myöntää yrityksille vastikkeetonta ja valikoivaa taloudellista tukea. Valtiontukisääntöjen perustana on menettely, jonka mukaisesti julkisen sektorin toimijoiden on ilmoitettava etukäteen Euroopan unionin komissiolle aikomuksestaan myöntää yrityksille valtiontueksi luettavaa tukea tai etua. Tukea tai etua ei saa

myöntää ennen komission hyväksyntää. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016, 5–7; Työ- ja elinkeinoministeriö 2014, 3, 5.)

Taulukossa 1 on lueteltu neljä tunnusmerkkiä, joiden on täyttyvä, jotta julkisen toimijan tukitoimenpide on luettavissa valtiontueksi. Lisäksi taulukossa tulkitaan, kuinka nämä tunnusmerkit täyttyvät opinnäytetyön toimeksiannon taustalla olevassa tilanteessa, jossa Kolarin kunta myöntäisi Yllästä koskevista strategisista asiakirjoissa kuvatun kaltaista suoraa taloudellista tukea Visit Ylläkselle. (Ylläksen yhteistyö- ja markkinointistrategia 2016–2018 2016, 12.)

Taulukko 1. Valtiontuen neljä tunnusmerkkiä (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016, 6; Työ- ja elinkeinoministeriö 2014, 4) suhteessa Kolarin kunnan Visit Ylläkselle kohdistettuun tukitoimenpiteeseen

<b>VALTIONTUEN TUNNUSMERKKIEN TÄYTTYMINEN KOLARIN KUNNAN TUKITOIMENPITEESSÄ</b>		
<b>Valtiontuen tunnusmerkki</b>	<b>Tulkinta</b>	<b>Perustelu</b>
1. Julkisia varoja kohdistetaan yrityksiin tai taloudelliseen toimintaan.	Täyttyy	Tuen kohteena Ylläksen Markkinointi Oy (Visit Ylläs).
2. Tuki kohdistuu vain tiettyyn yritykseen tai yrityksiin (esimerkiksi jollekin alalle tai alueelle).	Täyttyy	Tuen kohteena <u>vain</u> Ylläksen Markkinointi Oy (Visit Ylläs).
3. Tuki vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua.	Täyttyy	Tuettu yritys saa etua suhteessa mahdollisiin kilpailijoihin.
4. Tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.	Täyttyy	Tuki vaikuttaa kuluttajien matkakohdevalintaan.

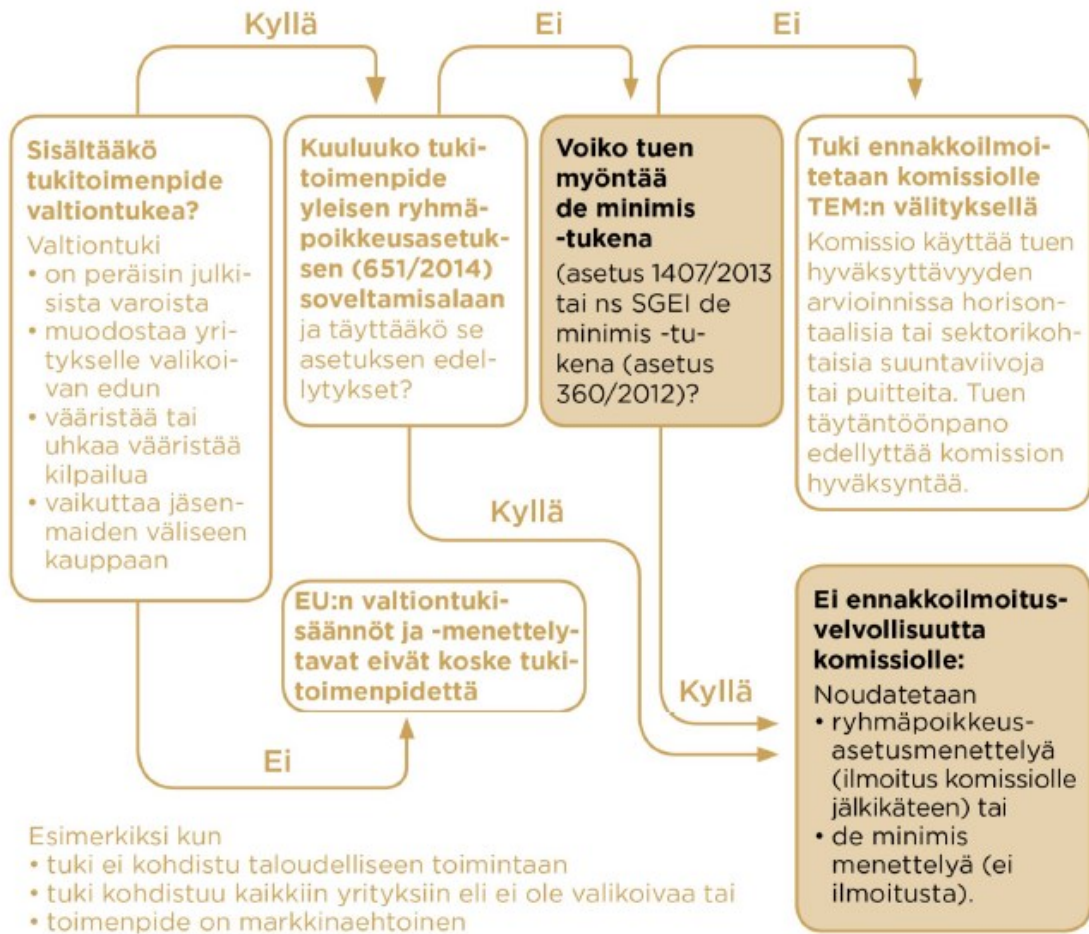
Taulukossa 1 esitettyjen tulkintojen perusteella Kolarin kunnan tukitoimenpide täyttää valtiontuen neljä tunnusmerkkiä, jonka vuoksi siihen tulee soveltaa valtiontukisääntöjä. Näin ollen Kolarin kunnan tukitoimenpide kuuluu niiden julkisen sektorin toimenpiteiden joukkoon, joiden valvonta on tärkeässä roolissa EU:n komission toimeenpannessa Euroopan unionin häiriöttömän vapaan kilpailun mahdollistavia sisämarkkinoita tavoittelevaa kilpailupolitiikkaa (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016, 6; Työ- ja elinkeinoministeriö 2014, 5).

Kolarin kunnan tukitoimenpidettä koskevien tulkintojen ja perustelujen huomioiminen on tärkeää myös Kolarin kunnalle itselleen, sillä vastuu julkisen organisaation tukitoimenpiteen valtioneuvoston mukaisuudesta kuuluu aina tukea myöntävälle organisaatiolle. Visit Ylläksen osalta vastuu korostuu sen sijaan tilanteessa, jossa toteutettu tukitoimenpide tulkittaisiin valtioneuvoston vastaiseksi. Tällöin tukea olisi myönnetty ilman ennakoilmoitusta ja komission hyväksyntää, jolloin on mahdollista, että tuki voidaan joutua perimään tuensaajalta eli Visit Ylläkseltä takaisin korkoineen. (Fondia 2021; Työ- ja elinkeinoministeriö 2016, 5–7; Työ- ja elinkeinoministeriö 2014, 5, 11.)

EU:n komissio on laatinut runsaasti säädöksiä ja ohjeita tukitoimenpiteistä, jotka se katsoo Euroopan unionin yhteismarkkinoille soveltuviksi ja siten sallituiksi esimerkiksi tilanteissa, joissa ne tukevat EU:n yhteisen edun mukaista tavoitetta. Osa tukitoimenpiteistä on aina sallittuja, kuten tuen antaminen luonnonmullistusten tai muiden poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi. (Fondia 2021; Työ- ja elinkeinoministeriö 2014; 3, 5.) Tällaiseksi tapahtumaksi voitaneen tulkita esimerkiksi vuonna 2020 alkunsa saanut koronapandemia, jonka taloudellisista vaikutuksista toipumiseksi Valtiokonttori on jakanut yrityksille mittavan määrän julkista tukea (Valtiokonttori 2021).

Toiset tukitoimenpiteet katsotaan yhteismarkkinoille soveltuviksi ja siten poikkeuksiksi valtioneuvoston valvontaan käytettävän ennakoilmoitusvelvollisuuden kannalta, mikäli ne täyttävät eri tukimuotoja varten asetetut erityiset ehdot. Poikkeuksiksi katsottavia tukitoimenpiteitä ovat esimerkiksi 1) de minimis- eli vähämerkityksinen tuki, 2) yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukainen tuki sekä 3) yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen valtioneuvoston tuki (SGEI). (Fondia 2021; Työ- ja elinkeinoministeriö 2016, 7–8; Työ- ja elinkeinoministeriö 2014, 5, 8.)

Kuviossa 3 on esitetty Työ- ja elinkeinoministeriön oppaan (2016, 7) havainnollinen esitys ennakoilmoitusta edellyttävän valtioneuvoston tuen ja sen kolmen, edellä mainitun poikkeuksen tunnistamisesta. On olennaista selvittää, kuuluisiko Kolarin kunnan Visit Ylläkselle kohdistama suora taloudellinen tuki näiden kolmen poikkeuksen piiriin, jolloin Kolarin kunnan tukitoimenpiteelle asettama lainmukaisuuden vaatimus täyttyisi.



Kuvio 3. Valtioneutua koskevan menettelyn tunnistaminen (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016, 7)

Valtioneuteksi katsottava tukitoimenpide on valtioneutisäännösten näkökulmasta toteutettavissa ilman ennakoilmoitusvelvollisuutta, mikäli tuki voidaan myöntää yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (komission asetus 651/2014) mukaisena. Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisilla tukitoimenpiteillä tarkoitetaan merkittävää määrää tukia ja tukiohjelmia, jotka edistävät muun muassa talouskasvua ja työllisyyttä. Tällaisen tukitoimenpiteen on täytettävä sekä asetuksen yleiset soveltamisedellytykset että tukimuotokohtaiset kriteerit, jotka koskevat muun muassa tuen läpinäkyvää kohdistamista, kannustavuutta sekä tuen enimmäismäärää. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016, 30; Työ- ja elinkeinoministeriö 2014, 6.)

Yleinen ryhmäpoikkeusasetus kohdistuu mittavaan joukkoon erilaisia tukia, kuten esimerkiksi alueelliseen tukeen, pk-yrityksille suunnattuihin investointi- ja toimitatukiin, ympäristönsuojeluun myönnettävään tukeen tai alentuneesti työkykyisten työntekijöiden työllistämiseen myönnettävään tukeen. Ryhmäpoikkeusasetus

ei vapauta tuenantajaa kokonaan tiedonantovelvollisuudesta komissiolle, sillä asetuksen puitteissa myönnettyistä tuista tulee toimittaa komissiolle yhteenveto 20 työpäivän kuluessa tukitoimenpiteen voimaantulosta. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014, 7.)

Ennakoilmoitusvelvollisuutta EU:n komissiolle ei synny, mikäli kyseessä on de minimis- eli vähämerkityksinen julkinen tuki. Yleisen de minimis -asetuksen (1407/2013) soveltamisalaan kuuluva tuki tarkoittaa yhtä yritystä kohden annettavaa, yhteensä enintään 200 000 euron tukea tai etua, joka myönnetään tuen saajalle kolmen peräkkäisen verovuoden aikana. Tällainen tukitoimenpide tulkitaan merkitykseltään niin vähäiseksi, ettei sillä ole kilpailua tai EU:n jäsenmaiden välistä kauppaa vääristävää vaikutusta eikä siitä näin ollen tarvitse ilmoittaa EU:n komissiolle ennakkoon. De minimis -tukeen ei kohdistu myöskään minkäänlaista jälkikäteistä raportointivelvollisuutta komissiolle tai Suomen kansallisille viranomaisille. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016, 5, 8–9.)

Kolmas poikkeus valtioneukisäännösten ennakoilmoitusvelvollisuuden suhteen koskee yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita eli SGEI-palveluita (Services of General Economic Interest). SGEI-palveluilla tarkoitetaan yleishyödyllisiä taloudellisia palveluita, kuten esimerkiksi liikennepalveluita, energia- ja vesihuollon palveluita tai postin palveluita. Yhteistä SGEI- palveluille on, että niiden saatavuus on yhteiskunnalle niin tärkeää, että palveluntuottajalle voidaan asettaa velvollisuus tuottaa kyseisiä palveluita ja antaa oikeus saada korvauksena valtiontukea. SGEI-palveluiden osalta EU:n perustamissopimuksessa on mahdollistettu yhteiskunnallisesti tärkeiden palvelutuotantoyksiköiden suojaaminen EU:n kilpailusäännöiltä, vaikka yksiköt yleensä ovat valtioneukisäännöissä tarkoitettua taloudellista toimintaa harjoittavia toimijoita. (Pekkala, Pohjonen, Huikko & Ukkola 2017, 184–185.) Komissio on erikseen määritellyt, milloin SGEI-asetuksen mukaisten palveluiden tuottamisesta yritykselle maksettavaa korvausta ei tarvitse etukäteen ilmoittaa komissiolle (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014, 5–6).

Pohdittaessa Kolarin kunnan tukitoimenpiteen mahdollista asemoitumista SGEI-asetuksen piiriin, on tunnistettava asetuksen ja hankintalainsäädännön epäsel-

vytydet asetuksen ja hankintalainsäädännön välisessä rajapinnassa. Oikeusoppi-  
neet käyvät keskustelua siitä, milloin yleishyödyllistä taloudellista palvelua kos-  
kevan palveluvelvoitteen antaminen on toteutettava julkisten hankintojen lainsääd-  
ännön menettelyjen mukaisesti. Keskustelu koskee palveluvelvoitteen myöntä-  
misen tapaa, palvelun sopimusehtojen yksityiskohtaisuutta sekä maksettavan tai  
perittävän korvauksen muotoa. (Pekkala ym. 2017, 186–189.) Selvää on, että  
asetuksen soveltuvuuden tarkastelu vaatii aiheeseen perehtynyttä oikeustieteel-  
listä asiantuntemusta, jota tässä opinnäytetyössä tehty käsittely ei tarjoa.

Mikäli mikään edellä käsitellyistä, valtiontukisäännösten kannalta hyväksyttäväksi  
katsottavista menettelyistä ei sovellu Kolarin kunnan Visit Ylläkselle kohdistaman  
tukitoimenpiteen menettelyksi, on tukitoimenpiteestä tehtävä ennakoilmoitus  
Euroopan unionin komissiolle Työ- ja elinkeinoministeriön välityksellä. Tällöin ko-  
missio ottaa kantaa, onko harkittu tukitoimenpide EU:n perustamissopimuksen ja  
valtiontukisäännösten kannalta hyväksyttävä. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016,  
30–31.) Ilmoituksen tekeminen on suositeltavaa, sillä tällöin tukitoimenpiteen hy-  
väksyttävyyys tulee selvitettyksi, mikä ohjaa Kolarin kunnan noudattamaan tukitoi-  
menpiteensä osalta lainmukaista menettelyä.

Tukitoimenpidettä koskeva ennakoilmoitus (tai jälki-ilmoitus yleisen ryhmäpoik-  
keusasetuksen tapauksessa) tulee tehdä komissiolle valtiontukien ilmoitusjärjes-  
telmässä sähköisellä lomakkeella. Tukitoimenpidettä valmistelevan julkisen orga-  
nisaation on syytä olla hyvissä ajoin yhteydessä työ- ja elinkeinoministeriöön,  
joka koordinoi ilmoitusprosessia Suomessa. Uusien tukitoimenpiteiden ennak-  
koilmoitusten käsittely kestää komissiossa yleensä vähintään kuusi kuukautta,  
joten ennakoilmoitus kannattaa tehdä hyvissä ajoin ennen kuin tukitoimenpide  
tulee ajankohtaiseksi. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016, 31.)

Jos komission tulkinta Visit Ylläkselle kohdistettavasta tuesta on kielteinen tai en-  
nakoilmoitusta ei voida tehdä, tulee Kolarin kunnan valita toinen etenemistapa,  
jonka puitteissa kunta voi pyrkiä läpinäkyvästi lainmukaiseen menettelytapaan  
tarpeessaan tukea taloudellisesti Visit Ylläksen matkailua kehittäviä toimenpi-  
teitä. Opinnäytetyössä käännetään katse seuraavaksi julkisten hankintojen lain-  
säädännön piirissä toteutettavan hankintaprosessin mahdollisuuksiin toimia rat-  
kaisuna Kolarin kunnan tarpeeseen.

## 3.2 Matkailun alueorganisaation palveluiden julkinen hankinta

### 3.2.1 Julkisten hankinnat ja niiden periaatteet

Opinnäytetyön selvitystyön kannalta julkiset hankinnat on nähtävä varteenotettava mahdollisuutena hankkia Kolarin kunnan strategisten tavoitteiden mukaista matkailun alueorganisaation palvelua. Julkisen hankinnan toteuttaminen tulee ottaa hankinnan kohteeksi, mikäli Kolarin kunta ei kykene toteuttamaan Visit Ylläksen taloudellista tukemista valtiontukisäännösten puitteissa. Julkisten hankintojen lainsäädäntö määrittelee hankintaprosessin, jota noudattamalla voidaan vastata kunnan vaatimukseen toimintamallin lainmukaisuudesta. Samalla julkisten hankintojen toteuttamiseen liittyy kuitenkin oikeusperiaatteita, kuten velvollisuus hyödyntää olemassa olevat kilpailumahdollisuudet, joiden yhteensovittaminen matkailun alueorganisaation hankintaan kohdistettavien vaikuttavuusvaatimusten kanssa edellyttää huolellista valmistelua. (Pekkala ym. 2017, 39–49; Eskola & Ruohoniemi 2011, 21–25.)

Pekkala kirjoittajakumppaneineen (2017, 19) määrittelee julkiset hankinnat julkisilla varoilla tapahtuvaksi tavaroiden ja palveluiden ostamiseksi tai rakennusurakoiden teettämiseksi. Julkisten organisaatioiden sisäiset tuote- ja palveluostot sekä -sopimukset eivät ole julkisia hankintoja. Suomessa toteutetaan julkisia hankintoja vuosittain noin 35 miljardilla eurolla, josta noin puolet toteutetaan julkisten hankintojen lainsäädännön puitteissa (Pekkala ym. 2017, 20; Eskola & Ruohoniemi 2011, 17).

Julkisten hankintojen kansallinen lainsäädäntö muodostuu seuraavista laeista:

- Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista eli hankintalaki (1397/2016)
- Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista eli erityisalojen hankintalaki (1398/2016)

Julkisten hankintojen lainsäädäntö koskee vain arvoltaan niin sanotusti kansallisen kynnsarvon ylittäviä hankintoja (Pekkala ym. 2017, 19). Julkisten hankintojen neuvontayksikön verkkosivuston (2019) mukaan 1.1.2020 voimaan tulleet kansalliset kynnsarvot ilman arvonlisäveroa ovat

- tavaroissa, palveluissa ja suunnittelukilpailuissa 60 000 €.
- rakennusurakoissa 150 000 €.
- sosiaali- ja terveystaloudissa 400 000 €.
- käyttöoikeussopimuksissa 500 000 €.

Näiden lisäksi on vielä korkeammat EU-kynnsarvot, joiden ylittyessä edellytetään hankinnan toteuttamiselta lisätoimenpiteitä ja pitempää läpivientiaikaa (Pekkala ym. 2017, 528). Lisäksi erityisalojen hankintalain puitteissa tehtävillä hankinnoilla on omat kynnsarvonsa (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2019). Kaikki kansallisen kynnsarvon alittavat julkiset hankinnat ovat pienhankintoja, jotka eivät lähtökohtaisesti kuulu hankintalainsäädännön piiriin, vaikka niidenkin toteuttamisessa voidaan noudattaa laista tuttua hankintaprosessia (Pekkala ym. 2017, 513).

Julkisten hankintojen sääntelyn tavoitteena on vahvistaa Euroopan unionin sisämarkkinoilla toimivien eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä antamalla näille mahdollisuus osallistua julkisen sektorin toimijoiden hankintoja koskeviin avoimesti ilmoitettuihin ja tasapuolisesti järjestettyihin tarjouskilpailuihin. Tästä syntyy julkisille viranomaisille, kuten Kolarin kunnalle, ja muille hankintayksiköiksi kutsuttaville julkisen sektorin toimijoille lähtökohtainen kilpailuttamisvelvollisuus sekä velvollisuus olla suosimatta esimerkiksi oman kunnan yrityksiä. Hankintayksiköt kuitenkin parhaimmillaan hyötyvät syrjimättömien tarjouskilpailuiden myötä lisääntyneestä kilpailusta tuotteiden ja palveluiden halvempina hintoina sekä parantuneena laatuna. (Pekkala ym. 2017, 20; Eskola & Ruohoniemi 2011, 21–22.)

Julkisten hankintojen keskeiset periaatteet on esitetty taulukossa 2. Hankintayksiköiden tulee pyrkiä näiden periaatteiden toteuttamiseen hankintaprosesseissaan muun muassa siten, että pitävät niitä ohjenuoranaan silloinkin, kun hankintalainsäädäntö ei anna yksiselitteistä vastausta hankintaprosessia koskevaan tulkintatilanteeseen (Eskola & Ruohoniemi 2011, 25).

Taulukko 2. Julkisten hankintojen keskeiset periaatteet (Pekkala ym. 2017, 40–49; Eskola & Ruohoniemi 2011, 21–25.)

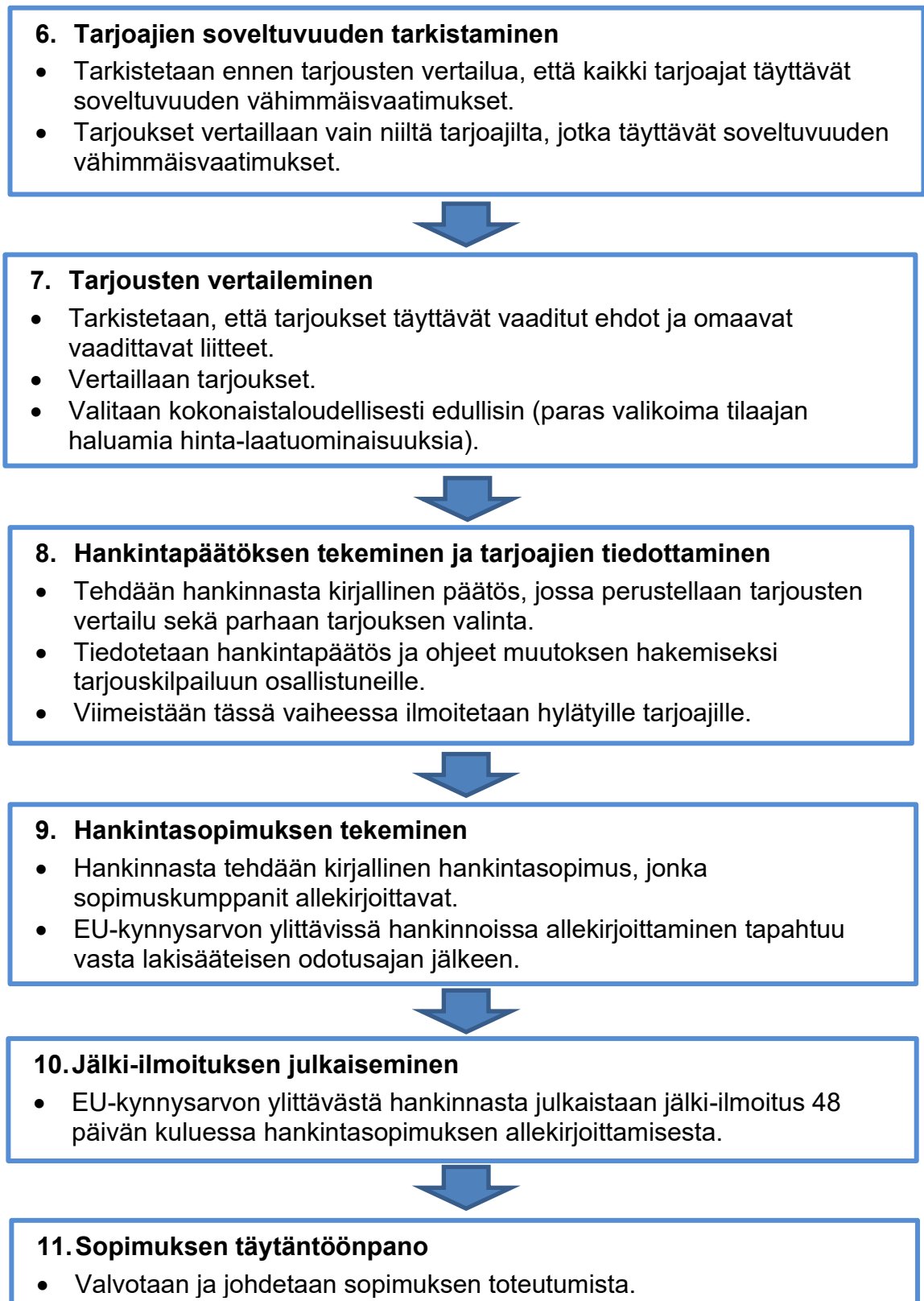
<b>JULKISTEN HANKINTOJEN KESKEISET PERIAATTEET</b>	
<b>Periaate</b>	<b>Huomiot</b>
Kilpailuttamisvelvollisuus	Velvollisuus hyödyntää olemassa olevat kilpailumahdollisuudet ja etsiä kilpailun avulla tarpeisiinsa hinta-laatusuhteeltaan parhaat ratkaisut.
Syrjintäkielto	Velvollisuus olla perusteetta kohtelematta samanlaisia tilanteita eri tavoin ja asettamatta eriarvoiseen asemaan esimerkiksi kansalaisuuden tai alkuperän perusteella.
Tasapuolinen kohtelu	Tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu kaikissa tarjous- ja hankintamenettelyn vaiheissa.
Avoimuus	Velvollisuus toteuttaa hankintojen avointa, julkista ilmoittamista, huolehtia hankintamenettelyä koskevien tietojen julkisuudesta, antaa tarjoajille tietoa riittävästi ja selkeästi sekä perustella hankintapäätökset avoimesti.
Suhteellisuus	Velvollisuus asettaa hankintamenettelyn vaatimukset, tarjoajien kelpoisuusehdot sekä tarjouspyynnön ehdot hankinnan laatuun ja päämäärään nähden perustellusti.

### 3.2.2 Hankintaprosessi alueorganisaation palveluiden hankinnassa

Kolarin kunta voi toteuttaa matkailun alueorganisaation palveluita koskevan julkisen hankinnan viemällä läpi hankintalainsäädännössä määritellyn hankintaprosessin. Hankintaprosessin avulla järjestetään kilpailutusvelvoitteen mukaisesti tasapuolinen ja syrjimätön tarjouskilpailu oikeudesta tuottaa hankinnan kohteena olevat palvelut. Tarjouskilpailuun perustuvan hankintaprosessin läpiviennin tuloksena voisi olla, ettei Visit Ylläs tule valituksi palveluiden toimittajaksi. Tietyissä tilanteissa palvelut voidaan hankkia myös suoraan halutulta toimittajalta, mutta näitä tarkasti rajattuja tilanteita käsitellään alaluvussa 3.2.4.

Pekkala ym. määrittelee (2017, 20–23) hankintaprosessin koostuvan kuviossa 4 esitetystä vaiheista. Kuviossa kuvataan keskeisimmät kuhunkin vaiheeseen liittyvät hankintaprosessin toiminnot.





Kuvio 4. Hankintaprosessin läpiviennin vaiheet ja keskeiset toiminnot (mukaillen Pekkalaa ym. 2017 20–23; Eskolaa & Ruohoniemeä 2011, 123–394)

### 3.2.3 Alueorganisaation palveluiden hankinnan riskit

Mikäli Kolarin kunta päättäisi hankkia matkailun alueorganisaation palvelut kuviossa 4 esitetyn hankintaprosessin avulla, on huomioitava, että alueorganisaation palveluita koskeva hankinta olisi kunnalle ensimmäinen laatuaan. Tällöin kunnan tulee hankintayksikön ominaisuudessa huomioida, että hankintaprosessi luo matkailuelinkeinon kehittämiseen ja kilpailukyvyyn vahvistamiseen uudenlaisen toimintaympäristön, jossa Ylläksen yhteistyö- ja markkinointistrategiassa 2016–2018 (2016, 16) esitetyt keinot varmistaa kunnan taloudelliselle panostukselle saatava vastine eivät riitä. Kolarin kunnan keinot tekevät riittämättömiksi taulukossa 2 esitetyistä julkisten hankintojen keskeisistä periaatteista, kuviossa 4 havainnollistetusta hankintaprosessista sekä näennäismarkkinoiden erityispiirteistä syntyvät, kunnan vaikuttavuustavoitteiden turvaamiseen kohdistuvat riskit.

Näennäismarkkinoilla tarkoitetaan Kähkösen (2007, 25) mukaan *”julkisen sektorin tietoisesti muodostamaa tilannetta, jossa pääosin verorahoitteiset palvelut järjestetään markkinasuuntuneesti erottamalla tilaaminen ja tuottaminen toisistaan.”* Toimimalla matkailun alueorganisaation palveluiden tilaajana ja ohjaamalla Visit Ylläksen toimintaa sopimuksella tilanteessa, jossa sopimusta edeltävään tarjouskilpailuun olisi voinut tulla muitakin tarjoajia, Kolarin kunta luo markkinatilanteen. Markkinatilanne poikkeaa Ylläksen yhteistyö- ja markkinointistrategiassa (2016, 16) esitetystä taloudellisen tuen vaikuttavuuden turvaamiseen pyrkivästä yhteistyöjärjestelystä näennäismarkkinateorian tehokkuustekijöiden suhteen.

Näennäismarkkinoiden tehokkuustekijöillä tarkoitetaan seuraavia neljää ominaisuutta, joiden osalta Kolarin kunnan luomien matkailun alueorganisaation palveluiden näennäismarkkinoiden tulisi olla oikeiden markkinoiden kaltaisia, jotta näennäismarkkinat palvelisivat tehokkuudellaan kunnan etua (Kähkönen 2007, 30):

1. On kilpailua eli muita potentiaalisia tuottajia.
2. Kunnalla ja palveluiden tuottajalla on oltava riittävästi informaatiota palveluun ja markkinoihin liittyen.
3. Potentiaalinen palveluiden tuottaja voi tulla markkinoille ja poistua markkinoilta vapaasti ilman lisäkustannuksia.

#### 4. Palveluiden hintojen tulee määräytyä markkinoilla.

Julkisten hankintojen periaatteista, hankintaprosessin vaiheista ja toiminnoista sekä näennäismarkkinoiden tehokkuustekijöistä aiheutuu alueorganisaation palveluita koskevan hankintaprosessin toteuttamiseen riskejä, jotka on kuvattu kuviossa 5. Riskit voivat vaikuttaa Kolarin kunnan vaikuttavuustavoitteisiin, jonka vuoksi riskien hallintaan käytettäviä keinoja sekä resursseja on arvioitava seikka-peräisesti. Riskit esitetään suhteessa kuviossa 4 kuvattuihin hankintaprosessin vaiheisiin, jotta niiden hallinnan ajankohta ja keinot hahmottuisivat paremmin.

### 1. Hankintatarpeen kartoittaminen ja hankinnan suunnitteleminen

- Mikäli alueorganisaatiolta hankittavia palveluita ja niiden määriä on vaikea määritellä yksiselitteisesti, palveluiden sisällöstä ja kustannuksista voi syntyä väärynymäryksiä ja erimielisyyksiä.
  - Julkisten hankintojen *avoimuusperiaate* edellyttää riittävän tiedon antamista tarjoajille palveluiden sisällöstä ja määristä.
  - Huono *palveluiden määrittely* voi tuottaa soveltumattomia tarjouksia.
  - *Liian vähäinen tai väärä informaatio* johtaa näennäismarkkinoilla tehottomuuteen, jos tuotetaan väärää tai väärä määrä palvelua.
- Jos kunta ei pysy ajan tasalla alueorganisaatiolta hankittavien palveluiden tuotannosta ja kustannuksista, kyky kohdentaa resursseja matkailun kannalta vaikuttavimpiin toimenpiteisiin voi heikentyä.
  - *Liian vähäinen tai väärä informaatio* johtaa näennäismarkkinoilla tehottomuuteen, jos kunta ohjaa sen vuoksi tuottamaan väärää palvelua tai väärän määrän palvelua.

### 2. Hankintamenettelyn valinta

- Mikäli hankintaprosessin aikana alueorganisaation kyky tuottaa palveluita heikkenee, voi alueorganisaation asiakkaiden ja sidosryhmien toiminnalle aiheutua haittaa.
  - Julkisten hankintojen *kilpailuttamisvelvollisuus* edellyttää kilpailumahdollisuuksien hyödyntämistä.
  - Huonosti soveltuvan *hankintamenettelyn valinta* voi johtaa pitkittyneeseen ja työlääseen hankintaprosessiin, mikä kuormittaa tarjoajia.
- Kunnan pitkän ajan tavoitteet matkailua tukevien palveluiden suhteen voivat vaikeutua, jos muut potentiaaliset alueorganisaation palveluiden tuottajat jättävät markkinan hävittyään tarjouskilpailun.
  - *Liian vähäinen tai olematon kilpailu* johtaa näennäismarkkinoilla tehottomuuteen, jos kunta ei valitse hankintamenettelyä, jolla voidaan valita riittävä määrä toimittajia sopimussuhteeseen jatkuvan kilpailun turvaamiseksi (Pekkala ym. 2017, 255–257, 289).

### 3. Tarjouspyynnön laatiminen

- Jos alueorganisaation palveluiden tuottamiseen liittyy liikesalaisuuksia, niiden sisällön julkistaminen voi heikentää matkailun kilpailukykyä.
  - Julkisten hankintojen *tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun periaate* edellyttää kohtelevaan tarjoajia tasa-arvoisesti myös informaation suhteen.
  - Tarjouspyynnön *palvelun määrittelyssä* epäonnistuminen voi tuottaa soveltumattomia tarjouksia.
  - Epäonnistuminen *palvelun määrittelyssä* tarvittavan kriittisen tiedon suojaamisessa voi kaventaa alueen matkailun kilpailuetua.
- Kunnan pitkän ajan tavoitteet matkailua tukevien palveluiden suhteen voivat vaikeutua, jos muut potentiaaliset alueorganisaation palveluiden tuottajat jättävät markkinan hävittyään tarjouskilpailun.
  - *Liian vähäinen tai olematon kilpailu* johtaa näennäismarkkinoilla tehottomuuteen, jos kunta ei valitse sopimusjärjestelyä, jolla voidaan valita riittävä määrä toimittajia sopimussuhteeseen jatkuvan kilpailun turvaamiseksi (Pekkala ym. 2017, 255–257, 289).
  - *Jos hinnat eivät määräydy markkinoilla*, johtaa se tehottomuuteen näennäismarkkinoilla.
- Mikäli alueorganisaation palveluiden tuottaminen edellyttää kalliita investointeja, se voi nostaa palveluiden hintaa.
  - *Liian lyhyen sopimuskauden* määrittelemisen tarjouspyynnössä aiheuttaa tarjoajille paineen tarjota korkeita hintoja investointien kustantamiseksi (Kähkönen 2007, 45–46).

### 9. Hankintasopimuksen tekeminen

- Kunnan pitkän ajan tavoitteet matkailun kehittämisen suhteen voivat vaikeutua, jos alueorganisaatio saa immateriaalioikeudet palveluiden tuottamiseksi laatimiinsa aineistoihin.
  - Kunnan etua ajavan *hankintasopimuksen laatiminen* epäonnistuu, jos sopimukseen ei määritellä kunnan tarpeita immateriaalioikeuksien suhteen.
  - *Liian vähäinen tai olematon informaatio* johtaa näennäismarkkinoilla tehottomuuteen, jos palvelun elinkaari suunnitellaan väärin.
- Jos alueorganisaation ja asiakkaiden sekä sidosryhmien luottamussuhteen synnyttäminen vie aikaa, voi tehokas ja vaikuttava palveluiden tuottaminen hidastua.
  - Kunnan etua ajavan *hankintasopimuksen laatiminen* epäonnistuu, jos liian lyhyt sopimuskausi vaikeuttaa palvelutuotantoon vaadittavan luottamuksen rakentumista (Kähkönen 2007, 45–46).
- Mikäli alueorganisaation on vaikea motivoitua kehittämään ja tuottamaan palveluita innovatiivisesti, voi se vähentää palveluiden vaikuttavuutta ja heikentää alueen matkailun toimintaedellytyksiä.
  - *Liian vähäinen tai olematon informaatio* johtaa näennäismarkkinoilla tehottomuuteen, jos palveluntuottajaa ei sen vuoksi saada saavuttamaan palveluhankinnalle asetettuja tavoitteita.
  - Kunnan etua ajavan *hankintasopimuksen laatiminen* epäonnistuu, jos palveluhankinnalle asetetut tavoitteet jäävät saavuttamatta.

Kuvio 5. Matkailun alueorganisaation palveluiden hankinnasta syntyviä riskejä

### 3.2.4 Alueorganisaation palveluiden suorahankinnan piirteet ja riskit

Julkisten hankintojen lainsäädännön keskeisiin periaatteisiin lukeutuvaan kilpailuttamisvelvoitteeseen tekevät poikkeuksen suorahankinnat. Suorahankinta on hankintamenettely, jossa hankintayksikkö neuvottelee hankintasopimuksen ehdoista suoraan yhden tai useamman soveltuvaksi tulkitsemansa tarjoajan kanssa ilman varsinaisen tarjouskilpailun järjestämistä (Pekkala ym. 2017, 242; Eskola & Ruohoniemi 2011, 208). Esimerkiksi Kolarin kunta neuvottelisi suorahankintaa käyttäessään suoraan Visit Ylläksen tai vaihtoehtoisesti jonkun muun potentiaalisen tarjoajan kanssa tältä tarvitsemiensa matkailun markkinointi-, koordinointi- ja edunvalvontapalveluiden tuottamisen ehdoista.

Suorahankintojen tekeminen on Eskolan ja Ruohoniemen (2011, 208) mukaan mahdollista ainoastaan silloin, kun julkisten hankintojen lainsäädännön määrittämät vaatimukset täyttyvät. Suorahankinta on hankintalainsäädännön henkeen nähden siinä määrin poikkeuksellinen menettely, että esimerkiksi Kolarin kunnan tulisi kyetä jälkikäteen perustelemaan ja näyttämään toteen suorahankinnan perusteiden täytyminen, mikäli päätyisi hankkimaan Visit Ylläksen tarjoamia palveluita suorahankintana. Perusteiden osoittaminen tapahtuisi viime kädessä markkinaoikeudessa, johon asia päätyisi käsiteltäväksi, jos jokin toinen, Visit Ylläksen kanssa samalla toimialalla oleva yritys tekisi asiaan liittyvän markkinaoikeusvalituksen.

Julkisten hankintojen lainsäädännössä esitetyt seikkaperäiset perusteet, joiden mukaisesti suorahankinta on mahdollista, ovat nähtävissä taulukossa 3. Hankintalainsäädännössä määritellyt suorahankintojen perusteet koskevat hankintaprosessin poikkeustilanteita, tiettyjen palvelu- ja hyödykemarkkinoiden erityispiirteitä sekä erilaisia olosuhteita, joissa esiin nousseiden hyötyjen ja mahdollisuuksien käyttämättä jättäminen olisi palveluiden loppukäyttäjien kannalta epäedullista. Lisäksi liikkumavaraa suorahankinnan hyödyntämiseen on jätetty tilanteissa, joissa hankintayksikön ja tuottajan välillä on tai on ollut tavaraa tai palvelua koskeva sopimus, jota on lain seikkaperäisten vaatimusten täytyessä mahdollista jatkaa tai laajentaa. (Pekkala ym. 2017, 242–252; Eskola & Ruohoniemi 2011, 208–2015.)

Taulukko 3. Suorahankintojen käyttötilanteet (Pekkala ym. 2017, 242–252, 540.)

<b>SUORAHANKINTOJEN KÄYTTÖTILANTEET</b>		
<b>Käyttötilanne</b>	<b>Kuvaus</b>	<b>Huomiot</b>
Ei ole saatu lainkaan tai soveltuvia tarjouksia/osallistumishakemuksia.	Koskee tilannetta, jossa on hyödynnetty avointa tai rajoitettua hankintamenettelyä.	Alkuperäisiä hankinnan ehtoja ei saa olenaisesti muuttaa.
Tekninen tai yksinoikeudellinen syy	Vain tietty toimittaja voi toimittaa hankinnan, koska kilpailua ei teknisesti tai yksinoikeudellisesti syystä ole.	Tekniset syyt on määriteltävä tarkasti ja perusteltava tapauskohtaisesti. Toimittajan suojatut tekijän- ja teollisoikeudet on perusteltava.
Taiteellinen syy	Ainutkertaisen taideteoksen tai taiteellisen esityksen hankkiminen.	Taiteilija määrää taideteoksen ainutlaatuisuuden. Myös immateriaalioikeudet voivat riittää perusteluiksi.
Äärimmäinen kiire	Hankinta on ehdottoman välttämätön ja kiire on syntynyt hankintayksikön ulkopuolisista syistä.	Syy kiireelle on äkillinen eikä hankintayksikkö ole kohtuudella voinut sitä ennakoida.
Tutkimusta varten valmistettavat tavarat	Hankittava tavara valmistetaan vain tutkimusta, tuotekehitystä tai tieteellistä tarkoitusta varten.	Tavaraa valmistetaan yksittäiskappaleina vain tilaajalle eikä massatuotantona kaupalliseen käyttöön.
Perushyödykemarkkinat (raaka-aineet)	Koskee perushyödykemarkkinoilla noteerattuja ja sieltä hankittuja tuotteita.	Esimerkiksi metallit, viljat, karja, kahvi tai tee.
Erityisen edullinen hinta toimintansa lopettavalta toimittajalta	Tavarat saadaan erityisen edullisesti lopettavalta toimittajalta tai pesähoitajalta muun muassa maksukyvyttömyysmenettelyn seurauksena.	Esimerkiksi konkurssi- tai kuolinpesän realisointi. Markkinahintoja alemmat, erityisen edulliset hinnat.
Suunnittelukilpailu	Palveluhankinta, joka tehdään edeltävän suunnittelukilpailun perusteella.	Suunnittelukilpailun säännöissä on ilmoitettava, että hankinta on tehtävä kilpailun yhden tai useamman voittajan kanssa.

Tavaran lisätilaus	Alkuperäisen toimittajan kanssa tehtävän lisätilauksen tarkoitus on aiemman toimituksen osittainen korvaaminen tai laajentaminen.	Toimittajan vaihtaminen johtaisi ominaisuuksiltaan erilaisen tavaran hankkimiseen, mikä johtaisi yhteensopimattomuuteen tai teknisiin vaikeuksiin.
Lisäurakat ja -palvelut	Alkuperäisen toimittajan kanssa tehtävä uusi rakennusurakka tai palveluhankinta, joka vastaa aiemmin tehtyä urakkaa tai palveluhankintaa. Uusi sopimus on tehtävä kolmen vuoden kuluessa edellisestä.	Alkuperäisen hankinnan ilmoituksessa on mainittu mahdollisesta myöhemmästä suora-hankinnasta. Lisäpalvelun arvo on ennakoitu alkuperäisessä sopimuksessa.
Optioehdot	Hankinnan sopimuskautta voidaan jatkaa saman sopimuskumppanin kanssa optiokaudella.	Optioehdot tulee määrittellä alkuperäisissä hankinta-asiakirjoissa. Optio tulee ottaa käyttöön viimeistään kolmantena vuonna alkuperäisen sopimuskauden alkamisesta.

Suorahankintoja voidaan tehdä niin kansallisen kynnyksarvon kuin EU-kynnyksarvon ylittävistä hankinnoista. Ottaen huomioon Kolarin kunnan Visit Ylläkselle viime vuosina suunnitellun rahoituksen määrän Kolarin matkailun alueorganisaation palveluita koskeva suorahankinta ylittäisi EU-kynnyksarvon, joka on 1.1.2020 alkaen ollut 214 000 € (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2019; Ylläksen yhteistyö- ja markkinointistrategia 2016–2018 2016, 16). Sekä kansallisen että EU-kynnyksarvon ylittävissä suorahankinnoissa taulukossa 3 esitetyt suorahankintaperusteet ovat noudatettavissa samaan tapaan. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 215–216.)

Suorahankintojen osalta erityistä on mahdollisuus vapaaehtoisesti ilmoittaa suorahankinnasta julkisten hankintojen HILMA-ilmoituskanavassa. Ilmoitus on ajoitettava suorahankintapäätöksen ja hankintasopimuksen tekemisen väliseen ajankohtaan. Mikäli ilmoitus julkaistaan, hankintasopimus voidaan tehdä vasta 14 päivän kuluttua siitä, kun ilmoitus on julkaistu EU-kynnyksarvon ylittävien hankintojen osalta Euroopan unionin virallisessa lehdessä ja EU-kynnyksarvon alittavien hankintojen osalta kansallisella ilmoituksella. Hankintasopimuksen solmimisen

ehtona on myös se, ettei suorahankinnasta ole valitettu markkinaoikeuteen. Suorahankintailmoituksen tekemisestä EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa on etua, sillä tällä tavoin osoitetun avoimuuden avulla hankintayksikkö voi välttyä suorahankintaa koskevilta mahdollisilta seuraamuksilta. Esimerkiksi markkinaoikeus ei voisi todeta kyseistä suorahankintaa koskevaa sopimusta tehottomaksi siitä huolimatta, että suorahankintaperusteita ei myöhemmässä tarkastelussa katsottaisi päteviksi. Myös EU-kynnysarvon alittava suorahankinta voi kansallisen suorahankintailmoituksen avulla saavuttaa lainvoiman. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 215.)

Kolarin kunnan ja Visit Ylläksen yhteistyösuhteen tavoitetilan tulkinta suhteessa hankintalainsäädännön suorahankintaperusteisiin on haasteellinen tehtävä, eikä oikeudellisesti kestäviä perusteita voida tämän opinnäytetyön puitteissa esittää tai luotettavasti arvioida. Oikeusministeriön omistamasta oikeudellisen aineiston julkisesta ja maksuttomasta Internet-palvelu Finlexistä (2021) saatavilla olevien markkinaoikeuden päätösten perusteella matkailun alueorganisaatioiden palveluiden suorahankintaan liittyviä markkinaoikeuskäsittelyitä ei Suomessa ole ollut. Näin ollen mahdollisissa matkailun alueorganisaatioiden palveluiden suorahankinnoissa käytettyjen perusteluiden kestävyys ei saada oikeuskäytännön avulla selvyyttä.

Opinnäytetyön tavoitteen kannalta suorahankinta on kuitenkin yksi menetelmällinen vaihtoehto, jonka käytettävyyttä tulisi voida arvioida. Tähän arviointiin suorahankinnan perustelut sekä mahdollisuudet näyttää ne toteen vaikuttavat ratkaisevasti. Perusteiden arvioinnin kannalta erityisen tärkeä on Eskolan ja Ruohoniemen (2011, 209) huomio siitä, että suorahankinta ei tule kysymykseen tilanteissa, joissa hankinnan suunnittelu on yleensäkin ollut puutteellista. Näin ollen Kolarin kunnalla voidaan tulkita olevan erityinen vastuu harkita matkailun kehittämistä koskevien palveluiden suorahankinnat huolellisesti, koska matkailu on Kolarin kuntastrategiassa määritelty painopistealueeksi, jota on haluttu edistää jo pitkään. Esimerkiksi Ylläksen yhteistyö- ja markkinointistrategia 2016–2018 (2016) osoittaa, että Kolarin kunnalla on ollut aikaa ja resursseja suunnitella, kuinka matkailua tukevat palvelut Ylläksellä ja koko kunnassa järjestetään.

Suorahankinnan soveltamista Kolarin kunnan ja Visit Ylläksen palvelutuotantosuhhteessa voi varovaisesti pohtia sillä perusteella, että Kolarin kunnan tiedoksiannon perusteella Visit Ylläs omistaa Ylläksen markkinointiin keskeisesti käytettävää aineistoa, kuten Ylläksen logon, kuvapankin sekä Internet-sivuston. Näiden korvaaminen edellyttäisi Kolarin kunnalta paitsi taloudellista panostusta myös Ylläksen kansallisesti tunnetun brändin visuaalisen esitystavan korvaamista uudella. Vaikka Kolarin kunta olisi halukas uuden visuaalisen markkinointi-ilmeen ja -aineiston luomiseen, Visit Ylläksen omistavat suurimmaksi osaksi (noin 81,9-prosenttisesti) Ylläksellä toimivat matkailuyritykset (Kolarin kunta 2021f, 100). Ylläksen matkailuyritykset eivät välttämättä koe toimenpidettä tarpeelliseksi, koska heidän omistamallaan Visit Ylläksellä on jo toimiva markkinointiaineisto sekä tunnettu visuaalinen ilme. Suorahankintaa sovellettaessa perusteluna olisi todennäköisesti käytettävä teknistä tai yksinoikeudellista syytä, joka muodostuu Visit Ylläksen omistamien markkinointiaineistojen varaan. Myös Visit Ylläksen omistajuuden ympärille rakentuvan alueellisen yhteistyön painoarvoa perusteluissa on syytä harkita.

Koska edellä esitetyn pohdinnan hankintalainsäädännön mukaisuudesta ei voida opinnäytetyön puitteissa varmistua, on mahdollista, että suorahankinnan perusteiksi esitetyt tekijät ovat todellisuudessa niin sanottuja tarkoituksenmukaisuusperusteita, joita markkinaoikeus ei kelpuuta suorahankinnan perusteiksi. Tarkoituksenmukaisuusperusteet kohdistuvat seikkoihin, joilla vedotaan arkijärkeen jo allokoitujen resurssien (olemassa oleva markkinointiaineisto) käyttämisestä tai aiemmin valitulle toimittajalle syntyneestä, sujuvuuden takaavasta asiantunteuksesta toimintaympäristön ja sidosryhmien (alueellinen yhteistyö) suhteen. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 210.) Mikäli Kolari päättyisi matkailun alueorganisaation palveluiden osalta suorahankintaan, on selvää, että suorahankinnasta on syytä tehdä suorahankintailmoitus.

Mikäli Kolarin kunta tulee siihen tulokseen, että aikoo hyödyntää suorahankintaa matkailun alueorganisaation palveluiden hankinnassa, tulee kunnan edelleen huomioida matkailun kehittymistä koskeviin vaikuttavuustavoitteisiinsa kohdistuvat riskit. Riskejä syntyy edelleen niistä hankintaprosessin vaiheista ja toimenpiteistä, jotka eivät poistu suorahankintaa soveltamalla, sekä näennäismarkkina-

teorian tehokkuustekijöistä, joiden tarkastelu on tehtävä erityisellä huolellisuudella tilanteessa, jossa kilpailua ei hyödynnetä soveltuvimman tarjoajan valinnassa. Matkailun alueorganisaation palveluiden suorahankinnan myötä syntyvät riskit on käsitelty kuviossa 6.

### 1. Hankintatarpeen kartoittaminen ja hankinnan suunnitteleminen

- Kunta ei kykene saavuttamaan suorahankinnalla tehokkuus- ja laatuhyötyjä, jos kunta ei perehdy palveluiden tuotantotapaan, kustannuksiin ja markkinoihin.
  - *Liian vähäinen tai väärä informaatio* johtaa näennäismarkkinoilla tehottomuuteen, jos kunta ohjaa sen vuoksi tuottamaan väärää palvelua tai väärän määrän palvelua.

### 2. Hankintamenettelyn valinta

- Kunta heikentää suorahankinnan valinnallaan yritysten mahdollisuuksia tulla kunnan markkinoille ja vähentää näin houkuttelevuuttaan yritysten sijainti- ja toimintapaikkana.
  - *Markkinatilanne, jossa potentiaalinen tuottaja ei voi tulla markkinoille ilman lisäkustannuksia* johtaa näennäismarkkinoilla tehottomuuteen.
- Suorahankinnan perustelut voidaan kyseenalaistaa markkinaoikeusvalituksen avulla, jonka myötä kunta menettää oikeusprosessissa matkailun kehittämiseksi arvokasta aikaa.
  - Julkisten hankintojen *kilpailuttamisvelvollisuus* edellyttää kilpailumahdollisuuksien hyödyntämistä.
  - Huonosti perusteltu *suorahankintamenettelyn valinta* voi johtaa työlääseen oikeusprosessiin.

### 9. Hankintasopimuksen tekeminen

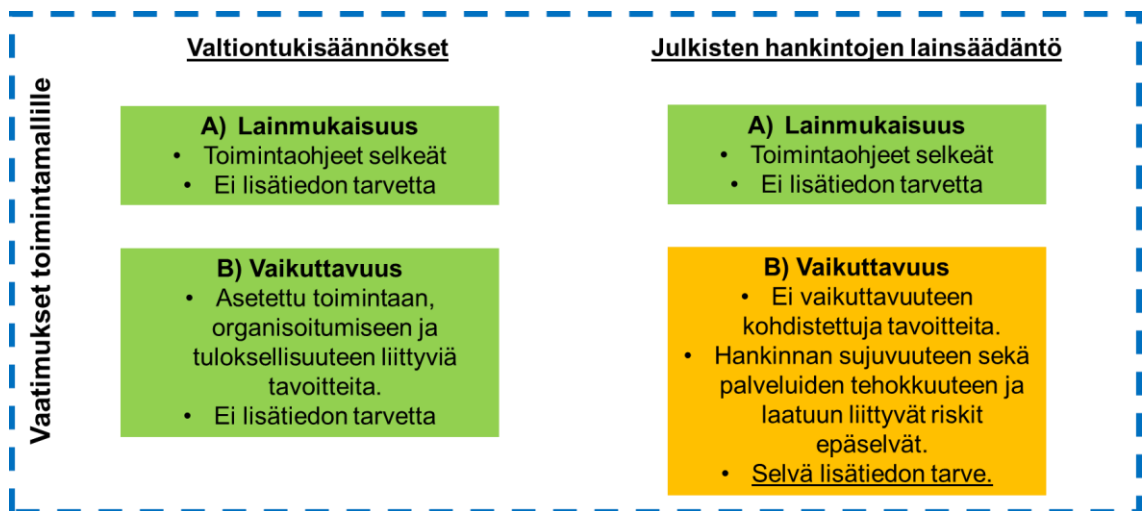
- Kunta ei kykene saavuttamaan suorahankinnalla tehokkuus- ja laatuhyötyjä, koska kilpailun puutteen vuoksi alueorganisaatio ei välttämättä koe tarvetta toimintansa kehittämiseen.
  - *Liian vähäinen tai olematon kilpailu* johtaa näennäismarkkinoilla tehottomuuteen.
- Kunta saattaa maksaa suoraan hankituista palveluista liikaa, koska kilpailuttamisesta saatavat kustannushyödyt voivat jäädä toteutumatta.
  - *Liian vähäinen tai olematon kilpailu* johtaa näennäismarkkinoilla tehottomuuteen.

Kuvio 6. Matkailun alueorganisaation palveluiden suorahankinnasta syntyviä riskejä

## 4 TUTKIMUS- JA KEHITTÄMISMENETELMÄT

### 4.1 Tiedonkeruutarpeen tunnistaminen

Opinnäytetyön tehtävänä on selvittää, kuinka Kolarin kunta voi kohdistaa taloudellista tukea alueensa matkailun alueorganisaatiolle, Visit Ylläkselle. Toimeksiannon mukaisesti taloudellisen tuen myöntämisen menettelyn on noudatettava A) voimassa olevaa lainsäädäntöä sekä B) turvattava taloudellisen tuen vaikuttavuus Kolarin matkailun kehittymisen ja kasvun suhteen. Selvitystyön tavoitteena olevaa, taloudellisen tuen myöntämistä ohjaavaa *rahoittamisen toimintamallia* koskeva kokonaistarkastelu kiteytetään kuviossa 7.



Kuvio 7. Rahoittamisen toimintamallia koskeva kokonaistarkastelu

Opinnäytetyön kolmannessa luvussa on käsitelty tukitoimenpiteiden lainmukaisuuden reunaehdoista sekä valtiontukisäännösten että julkisten hankintojen lainsäädännön näkökulmista. Kuten kuviossa 7 käy ilmi, lainsäädäntö ja säädökset ovat kunnan tavoitteiden kannalta selkeät molemmilla edellä mainituilla osa-alueilla, joten niiden osalta ei tarvita lisää informaatiota opinnäytetyön tehtävän toteuttamiseen tuloksetta.

Kunnan tukitoimenpiteiden vaikuttavuuden osalta tilanne on monitahoisempi. Kuten luvusta kaksi on käynyt ilmi, Kolarin kunta on pyrkinyt varmistamaan sille strategisesti tärkeän matkailuelinkeinon kehittämisen dynaamisuuden asettamalla tähänastisten tukitoimenpiteidensä kohteena olleelle Visit Ylläkselle ja samalla

koko Ylläksen matkailukeskukselle toimintaan, organisoitumiseen ja tuloksellisuuteen liittyviä tavoitteita. Tavoitteiden asettamisen tarkoituksena on ollut hallita riskiä siitä, ettei kunta saisi vastinetta (matkailun kehitystä) suoralle taloudelliselle avustukselleen. Näin ollen vaikuttavuuden varmistamisen menetelmät ja tavoitteet valtioneuvoston piiriin kuuluvien suorien taloudellisten tukien osalta ovat selkeät eikä niiden osalta tarvita lisää tietoa.

Toimittaessa julkisten hankintojen lainsäädännön puitteissa matkailun alueorganisaation palveluiden hankinnan toteuttamiseen sekä palveluiden tuottamista ohjaavan sopimuksen laatimiseen on useita vaihtoehtoisia menettelyitä, joita käsitellään niinkään luvussa kolme. Menettelyiden hyödyntämisen myötä syntyvistä, toimintamallin vaikuttavuuden turvaamiskykyyn liittyvistä seurauksista Kolarin kunnalla ei ole aiempaa kokemusta. Jotta Kolarin kunta voi varmistua matkailun kehittymiseen ja kilpailukykyyn liittyvien tavoitteidensa saavuttamisesta, opinnäytetyössä on kerättävä lisää tietoa toimintamallin vaikuttavuuteen liittyvistä tekijöistä.

Julkisten hankintojen osa-alueella toimittaessa vaikuttavuuteen liittyviä keskeisiä tekijöitä ovat esimerkiksi hankintaprosessin sujuvuus sekä palveluiden laatu ja tuottamisen tehokkuus. Näiden tekijöiden vaikutukset kunnan toimintaympäristöön, taloudelliseen kapasiteettiin ja julkisten palveluiden tuotantoon voivat olla merkittävät ja pitkäaikaiset. Tästä syystä tiedonkeruun huomio on kohdistettava siihen, kuinka vaikuttavuuden saavuttamiseen kohdistuvia riskejä hallitaan julkisia hankintoja toteutettaessa matkailun alueorganisaation palveluiden osalta. Kysymyslomake, jolla tiedon kerääminen toteutettiin, on nähtävissä opinnäytetyön liitteenä 1.

Ensimmäinen riskienhallintaan liittyvä näkökulma kohdistetaan tilanteeseen, jossa matkailun alueorganisaation palveluita hankitaan suorahankintana tarjouskilpailun sijaan. Taustaoletuksena on, että suorahankinnalle on julkisten hankintojen lainsäädännön mukaiset perusteet, jotta täytetään myös toimintamallille asetettu lainmukaisuuden vaatimus. Lisäksi oletetaan suorahankinnan perusteet omaavien hankintayksiköiden valitsevan lähtökohtaisesti suorahankinnan tarjouskilpailun sijaan, sillä tarjouskilpailun järjestäminen vaatii suorahankintaa enemmän aikaa, vaivaa ja resursseja, joiden osalta vallitsee yleisesti niukkuus.

Hyväksymällä taustaoletukset vältetään keräämästä epäolennaista tietoa siitä, kuinka kunnat kokevat hankintaprosessien kuormittavan niiden hankintoihin varattuja resursseja. (Pekkala ym. 2017, 242; Eskola & Ruohoniemi 2011, 208.)

Olennaisia tiedonkeruun kannalta ovat esimerkiksi ne näennäismarkkinateorian tunnistamat tehokkuutta ilmaisevat tekijät, joita on käsitelty luvussa kolme. On mahdollista, että näiden osalta tehty riskien tarkastelu voi ennakoida kunnan kannalta niin epämieluisaa lopputulosta, että kunta päätyy järjestämään tarjouskilpailun perustellun suorahankinnan sijaan. Jotta Kolarin kunta voi luotettavammin arvioida riskien toteutumisen todennäköisyyttä ja seurauksia sekä tehdä etunsa mukaisen valinnan suorahankinnan ja tarjouskilpailun välillä, on kerättävä riskeihin ja niiden vakavuuden arviointiin liittyvää tietoa.

Toinen riskienhallintaan liittyvä tiedonkeruun kohde liittyy tilanteeseen, jossa kunta laatii hankinta- ja sopimusmallia matkailun alueorganisaation palveluiden osalta. Tarkastelun taustalla on huoli siitä, että Kolarin kunta ei omaa riittävästi tietoa ja kokemusta kunnan edun mukaisen hankinta- ja sopimusmallin laatimiseksi tilanteessa, jossa kunta toteuttaa matkailun alueorganisaation palveluiden hankinnan pitkäaikaisena järjestelynä kertahankinnan sijaan. Jotta kunta voi onnistua hankinta- ja sopimusmallin laatimisessa, on kerättävä tietoa siitä, kuinka merkittävänä ja riskienhallinnallista panostusta vaativina tietoperustassa käsitellyt riskit esiintyvät hankinta- ja sopimusmallin osalta.

#### 4.2 Kysely opinnäytetyön tiedonkeruun menetelmänä

Edellisessä alaluvussa kuvatun tiedonkeruun tarpeen tyydyttämiseksi käytetään kyselylomaketutkimusta, joka on määrällinen aineistonkeruumenetelmä. Kyselylomakkeella on tutkimusaineiston keräämisessä pitkä historia, jonka aikana on muotoutunut laaja valikoima toteutustapoja, joissa on vaihtelua esimerkiksi koehenjohtajan läsnäolon ja roolin, lomakkeen toteutustavan, vastaajajoukon koon ja koostumuksen sekä vastaustilanteen suhteen. Kysymysten ja mahdollisten vastausvaihtoehtojen muotoilulla on kyselylomaketutkimuksen toteuttamisessa kriittinen asema, sillä kysyjä ja vastaaja saattavat tulkita kysymykset eri tavoin, jolloin voi syntyä vääristyneitä tutkimustuloksia. (Valli 2007, 102.)

Kyselylomakkeen käyttämistä opinnäytetyön tiedonkeruun menetelmänä perustellaan seuraavilla seikoilla:

1) Tarvittavien vastausten määrä:

- Riskien merkittävyyden ja niiden hallinnan tarpeen arviointia varten katsotaan tarvittavan enemmän vastauksia kuin mitä laadullisilla menetelmillä (esim. haastatteluilla) olisi voitu kerätä suhteessa opinnäytetyön laajuuteen (15 op).

2) Ajankäyttö:

- Opinnäytetyön tekemiseksi on käytettävissä varsin rajattu aikaikkuna, joten kysely on skaalautuvuutensa ansiosta riittävän nopea menetelmä, jolla voi kerätä huomattavan määrän olennaista informaatiota.

3) Vastausten selkeys ja verrattavuus:

- Riskien merkittävyyden sekä niiden hallinnan tarpeiden arviointi yhteismitallisesti on paras toteuttaa määrällisellä menetelmällä verrattuna esimerkiksi haastatteluihin, joissa käytetyt erilaiset luonnehdinnat tiedonkeruun kohteista vaikeuttaisivat tulosten arviointia ja johtopäätösten tekemistä.

Kyselylomakkeiden rakentamiseen vaikuttavat olennaisesti tutkimukselliset tavoitteet sekä tutkimuskysymys tai opinnäytetyön tapauksessa kehittämistehtävä. Kehittämistehtävä ohjaa opinnäytetyön tekijää tietoperustan koostamisessa, jonka aikana opinnäytetyön tekijälle muodostuu käsitys, mitkä käsitteet ovat olennaisia ja kuvaavia kehittämistehtävää palvelevan tiedonkeruun kannalta. Käsitteiden hyödyntäminen auttaa kyselylomakkeen laatijaa hahmottamaan, miten selvitettäviä asioita on mahdollista muotoilla niin, että niitä voidaan mitata määrällisesti. (Valli 2007, 103.)

Opinnäytetyön kyselytutkimuksen osalta tietoperusta on opastanut kiinnittämään huomion matkailun alueorganisaation tehtäviin, hallinnolliseen muotoon sekä

tehtäviin. Matkailun alueorganisaation rinnalla opinnäytetyön keskeisinä, kyselyyn vaikuttavina käsitteinä korostuvat valtiontuki sekä erityisesti julkiset hankinnat, jonka tietyt osa-alueet nousevat esiin edellisessä alaluvussa tehtyjen perustelujen vuoksi. Näennäismarkkinateorian tehokuutta selittävät tekijät tuovat olennaista sisältöä kyselyssä esitettyihin kysymyksiin ja vastausvaihtoehtoihin.

Taulukko 4. Opinnäytetyön kyselylomaketutkimuksen keskeiset ominaisuudet

<b>KYSELYLOMAKETUTKIMUKSEN OMINAISUUDET</b>		
<b>Ominaisuus</b>	<b>Selitys/Kuvaus</b>	<b>Huomiot</b>
Kyselyn toteuttamistapa	Yksittäisille, valikoiduille vastaajille suunnattu sähköinen kysely.	Webropol-ohjelma
Vastaustilanne	Vastaaja valitsee ajankohdan ja vastaako yksin vai ryhmässä.	Kokeenjohtaja ei läsnä, vastaaminen ohjeiden varassa.
Kysymysten määrä	Viisi; kaksi mitta-asteikollista kysymystä ja kolme avovastauskysymystä	Mitta-asteikolliset kysymykset pakollisia, muut vapaaehtoisia. Ensimmäisessä mitta-asteikollisessa viisi arvioitavaa väitettä, toisessa 9.
Mitta-asteikko	Likertin asteikko	Viisiportainen, 1–5 + EOS
Arvioitu vastausaika	max. 20 minuuttia	Viisi Webropol-kyselyn sivua vastausohjeineen.
Vastaajien lukumäärä	24 kutsuttua vastaajaa	Ammattinimikkeet mm. matkailupäällikkö, elinkeinokoordinaattori, kehitysjohtaja ja hankintalakimies.
Vastaajien maantieteellinen sijainti	Lappi, Kainuu	Alueilla matkailuelinkeino erityisen merkittävä.

Taulukossa 4 esitetään opinnäytetyön tiedonkeruuseen käytettävän kyselylomakkeen keskeiset ominaisuudet ja piirteet. Kyselylomake toteutetaan sähköisesti Lapin ammattikorkeakoulun opiskelijoilleen ilmaiseksi tarjoamalla Webropol-ohjelmalla. Sähköisesti toteutettavan kyselyn edut ovat erityisesti siinä, että kysely on halpa toteuttaa sekä kohdistaa myös suurelle vastaajajoukolle ja saadut vastaukset on vaivatonta muodostaa raportiksi kyselyohjelman avulla; tällöin

vältytään vastausten syöttämiseltä erikseen analysointiohjelmaan. Sähköiseen kyselyyn liittyvät kuitenkin edelleen sellaiset edut, joita on todettu jo kauan sitten saatavan posti- ja kirjekyselyistä. Nykypäivän kiireisille ja kuormittuneille ihmisille tärkein näistä lienee mahdollisuus valita vastaamisen ajankohta itselle parhaaseen aikaan. (Valli 2007, 106, 111.)

Itsenäisesti tehtävä sähköinen kysely asettaa merkittäviä haasteita kyselyn laatimiselle. Merkittävin näistä on kyselyyn vastaamiseen kuluva aika ja siihen liittyen kyselyn pituus esimerkiksi sivuina. Nyrkkisääntönä esitetään, että vastaamiseen ei kuluisi enemmän kuin 20 minuuttia eikä sivuja olisi enemmän kuin 5, jotta vastaajat eivät väsy vastaamiseen ja jätä sitä kesken. Kyselyn laatimisessa on noudatettu näitä rajoja ja luotettu siihen, että vastaajat eivät koe kyselyyn vastaamista liian työlääksi huomattaessaan, kuinka ajankohtaista ja merkittävää asiaa se tarkastelee matkailuelinkeinon tukemisen kontekstissa. (Valli 2007, 104, 106–107.)

Itsenäisesti tehtävä kysely edellyttää myös huolellista ja kattavaa vastaamisen ohjeistamista, jotta vastaamista ei ymmärretä väärin ja tulokset eivät vääristy. Lomaketutkimuskyselyiden toteuttamista koskeva kirjallisuus kehottaa tekemään ohjeista mahdollisimman tiiviit ja yksiselitteiset; tämä koskee luonnollisesti myös kysymyksiä ja vastausvaihtoehtoja, jotta kyselyn tavoitteen saavuttamiselle on parhaat mahdolliset edellytykset. (Valli 2007, 106.) Mielekäs vastaaminen pyrittiin kyselyssä turvaamaan selkeällä ohjeistuksella jo senkin vuoksi, että kysely kohdistuu julkisten hankintojen ja matkailun kehittämisen osalta yksityiskohtaisiin tilanteisiin, joiden hahmottaminen on vastaamisen kannalta ensisijaista. Kyselyn saatteessa (liite 2) sekä kyselylomakkeessa (liite 1) selitetään kyselyn taustalla oleva tilanne, kyselyn tavoitteet sekä määritellään selkeästi keskeiset käsitteet.

Kyselylomakkeessa mitta-asteikkoa hyödyntävissä kysymyksissä sovelletaan Likertin viisiportaista asteikkoa. Likertin asteikko on valittu käytettäväksi sen vuoksi, että se soveltuu mielipiteiden mittaamiseen, josta riskien ja niiden hallinnan tarpeen arvioinnissa on pohjimmiltaan kyse. Likertin asteikkoa sovelletaan tässä yhteydessä kuitenkin siten, että vastaaja arvioi riskien ja niiden hallinnan tarpeen suuruuden olemattoman pienen ja erittäin suuren väliltä; perinteinen Likertin asteikon ”Täysin eri mieltä” ja ”Täysin samaa mieltä” vastauskaala ei ole

käytössä. Tämän vuoksi kaikki vastausvaihtoehdot ovat selvästi verbalisoidut kysymyskohtaisesti, jotta vastaaja ei erehtyisi vastausvaihtoehtojen merkityksestä niin sanotusti ”vanhasta tottumuksesta”. Lisäksi verbalisoinnilla tavoitellaan tulokinnanvaraisuuksien poistamista, sillä niiden ilmeneminen heikentäisi kyselyn tulosten luotettavuutta. (Valli 2007, 115–116.)

Toinen poikkeus Likertin asteikon hyödyntämisessä tehdään siinä, että Vallin (2007, 116) esimerkin mukaisesti keskelle Likertin viisiportaista asteikkoa ei sijoiteta neutraalia vastausvaihtoehtoa tai ”En osaa sanoa”-vaihtoehtoa. Syy tälle on se, että vastaajalta halutaan arvio riskin merkittävydestä tai riskin hallinnan tarpeen suuruudesta, jolloin neutraalit mielipiteet eivät ole perusteltuja. Riski tai tarve on vastaajansa mielestä pieni, keski-suuri tai suuri, jolloin neutraali suhtautuminen viittaisi pieneen riskiin, jonka voi ohittaa olankohautuksella. Koska Webropol-ohjelmalla toteutetussa kyselylomakkeessa Likertin asteikkoa hyödyntävät kysymykset on määritelty pakollisiksi, jokaiseen näistä kysymyksistä lisättiin omana kohtanaan ”EOS = En osaa sanoa”, jotta syvästi epävarmat vastaajat eivät päätyisi käyttämään asteikon keskellä olevaa keski-suuren riskin tai tarpeen vaihtoehtoa. Tämänkaltaiset vastaajat voisivat myös turhautua ja lopettaa kyselyn kesken ilman päämäärättömästä pohdinnasta vapautumisen mahdollisuutta.

Valli (2007, 103) tuo esille, että kyselyt aloitetaan usein taustakysymyksillä, jotka koskevat esimerkiksi ikää tai sukupuolta. Opinnäytetyön kyselyssä päätettiin taustakysymykset kuitenkin jättää pois. Perustelu on, että kyselyyn valikoitiin vastaamaan pieni määrä ihmisiä (24 henkilöä) ja pelättiin, että taustamuuttujien avulla vastaajat olisivat tunnistettavissa, vaikka kysely muutoin oli anonyymi. Valikoitu joukko muodostui pieneksi sen vuoksi, että vastaajien haluttiin sijoittuvan sellaiseen osaan Suomea, jossa matkailulla on erityisen merkittävä asema elinkeinojen joukossa, mikä supisti vastaajien mahdollisia maantieteellisiä sijainteja voimakkaasti. Käytännössä vastaajat edustivat Lappia ja Kainuuta. Myös itäsuomalaisien vastaajien ottamista mukaan harkittiin, mutta matkailun toimintaympäristön selvittämistä Itä-Suomen osalta rajoitti aikataulupaine, jonka vuoksi mahdollisuudesta luovuttiin.

Vastaajien määrä vähensi edelleen, että kysymyksiin haluttiin vastaamaan sellaisia kunta-alan ammattilaisia, jotka ovat potentiaalisesti tekemisissä matkailun

alueorganisaatioiden taloudellisen tukemisen kanssa. Tämän vuoksi vastaajiksi valikoitiin henkilöitä, joiden katsottiin omaavan tehtäviensä puolesta matkailualan ymmärrystä ja verkostojen tuntemusta, mutta myös kokemusta julkisia organisaatioita sitovasta julkisten hankintojen lainsäädännöstä. Huomionarvoista on myös se, että kehittämistehtävän toteuttamiseksi onnistuneesti ei koettu tarvetta pystyä tarkastelemaan vastausten vaihtelua suhteessa taustamuuttujiin. Vastajien määrä on joka tapauksessa tulkittavissa kyselyn tulosten kannalta riittäväksi, sillä lappilaisessa tai kainuulaisessa kunnassa työskentelee kuntien yhteystietolistojen perusteella noin 1–2 potentiaalista, taulukossa 4 mainituilla titteleillä yksilöitävää henkilöä. Vastauksia on siis tällä otannalla mahdollista saada varsin laajasta joukosta kuntia.

Kyselyssä on kolme avointa kysymystä, joihin sallitaan omasanaiset avovastaukset. Näiden kysymysten avulla pyritään kattamaan sellaiset tapaukset ja huomiot, jotka eivät tulleet kyselyn laatijan mieleen tietoperustaan tutustumiseen ja tiedonkeruutarpeen tunnistamisen yhteydessä. Vastaajille annetaan siis mahdollisuus tuoda esille erityistä ymmärrystään tai kokemustaan matkailun alueorganisaation palveluiden hankintaan liittyen. Lisäksi viimeinen kysymys antaa mahdollisuuden jättää kyselyyn tai aiheeseen liittyvää vapaata palautetta. (Valli 2007, 124.)

Kyselyn saatekirjeessä korostettiin vastaamisen luottamuksellisuutta tuomalla esille, että vastaaminen tapahtuu anonyymisti saman vastauslinkin avulla eikä kyselyyn saatuja vastauksia hyödynnetä muuhun kuin tähän kyseessä olevan opinnäytetyön toteuttamiseen. Vastauksia ei myöskään luovuteta muiden nähtäville.

#### 4.3 Kyselylomakkeen vastausten analysointi

Kyselylomakkeella annettavien vastausten analysointi toteutetaan taulukossa 5 esitetyin tavoin. Analysointi jakautuu kahteen osaan kyselyn kysymysten tyyppien mukaisesti. Likertin mitta-asteikkoa hyödyntävät kysymykset analysoidaan toteuttamalla taulukossa 5 esitetty luokittelu, jonka ytimessä on riskin merkittävyyden tai sen hallinnan tarpeen suuruuden määrittely. Riskin merkittävyyden ja sen hallinnan tarpeen suuruuden määrittely perustuu kyselylomakkeella saatui-

hin vastauksiin, joiden keskiarvojen avulla ne saavat prioriteetin. Prioriteetti vaikuttaa siihen, kuinka ne huomioidaan osana kehittämistyön kohteena olevaa matkailun alueorganisaation rahoittamisen toimintamallia. Korkealla ja keskisuurella prioriteetilla olevat riskit ja hallinnan tarpeet huomioidaan toimintamallissa ottamalla ne osaksi toimintamallin käyttämistä tukevia tarkistuslistoja sekä esittämällä toimintamallissa niiden osalta hyödynnettäviä toimintatapoja.

Avointen kysymysten osalta toimintatapa on mutkikkaampi, sillä avoimissa vastauksissa vaihtelun mahdollisuus on suuri ja vastaukset voivat olla epätarkkoja. Avointen vastausten osalta edetään luokittelun tietä ryhmittelemällä samaa riskiä tai hallinnan tarvetta käsittelevät vastaukset samaan kategoriaan. Luokittelua jatketaan tarpeen mukaan niin tarkaksi kuin vastausten perusteella on mahdollista. (Valli 2007, 124.) Luokitelluista vastauksista muodostetaan riskit tai niiden hallinnan tarpeet kiteyttäviä väitteitä, joille voidaan toivottavasti määritellä edellä kuvatuin tavoin prioriteetit pohjautuen avovastauksissa esitettyjen riskien tai niiden hallinnan tarpeiden arvioihin. Määrällinen analyysi on se, joka lopulta määrittelee riskien ja hallinnan tarpeiden painoarvon matkailun alueorganisaatioiden palveluiden suorahankinnassa sekä hankinta- ja sopimusmallissa.

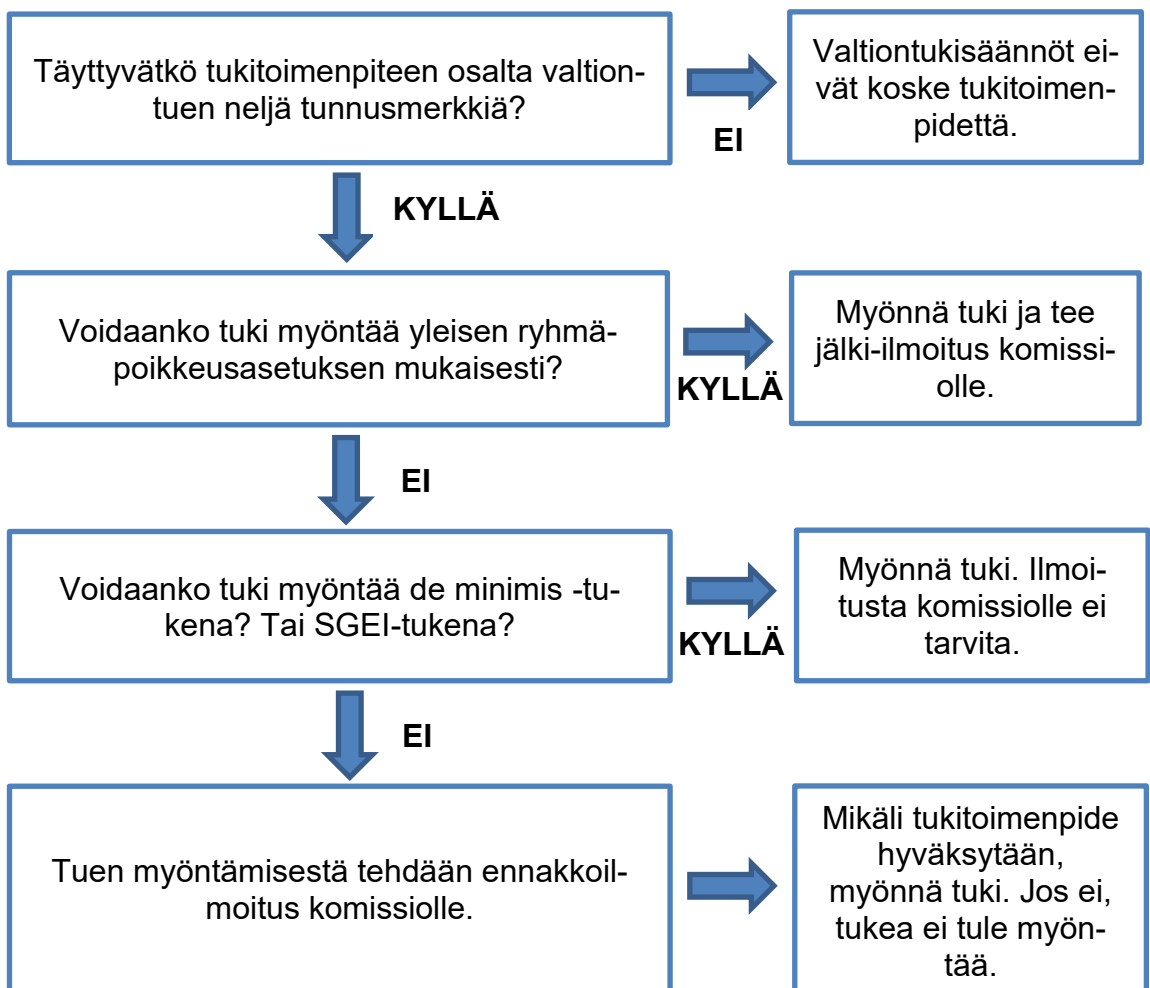
Taulukko 5. Kyselylomakkeen vastausten analysoinnin periaatteet

<b>KYSELYVASTAUSTEN ANALYSOINNIN PERIAATTEET</b>		
<b>Mitta-asteikollisten kysymysten vastaukset</b>		
<b>Vastausten keskiarvo</b>	<b>Tulkinta</b>	<b>Prioriteetti</b>
1,00–1,49	Olematon riski tai hallinnan tarve	Matala
1,50–2,49	Pieni riski tai hallinnan tarve	
2,50–3,49	Keskisuuri riski tai hallinnan tarve	Kohtalainen
3,50–4,49	Suuri riski tai hallinnan tarve	Korkea
4,50–5,00	Erittäin suuri riski tai hallinnan tarve	
<b>Avointen kysymysten vastaukset</b>		
<b>Luokittelu</b>	<b>Tulkinta</b>	<b>Prioriteetti</b>
Riskin ja hallinnan tarpeen perusteella mahdollisimman tarkoiksi väitelauseiksi.	Riskin ja hallinnan tarpeen osalta esitettyyn arvioon perustuen mitta-asteikollisten kysymysten vastausten tavoin.	Mitta-asteikollisten kysymysten tavoin.

## 5 KEHITTÄMISTYÖN TULOKSET RAHOITTAMISEN TOIMINTAMALLISTA

### 5.1 Tulokset valtiontukisäännösten mukaisesta toimintamallista

Opinnäytetyön tulosten ensimmäinen osuus koskee matkailun alueorganisaation taloudellista tukemista valtiontukisäännösten puitteissa. Tulokset ovat suoraan johdettavissa lähdeaineistosta, sillä Euroopan unionin valtiontukisäännökset muodostavat selkeän ja seikkaperäisen ohjeistuksen, johon Kolarin kunnan mahdollisia tukitoimenpiteitä suhteessa Visit Ylläkseen voidaan verrata. Tulosten perusteella Kolarin kunnan on käytävä läpi tukitoimenpiteen tarkasteluprosessi, jossa harkinnan kohteena olevan tukitoimenpiteen sisältöä, asemaa sekä euro-määräistä suuruutta verrataan valtiontuen tunnusmerkkeihin sekä valtiontukisäännöistä poikkeuksen tekeviin tukimuotoihin. Tukitoimenpiteen tarkasteluprosessi kuvataan kuviossa 8.



Kuvio 8. Tukitoimenpiteen tarkasteluprosessi (mukaillen Työ- ja elinkeinoministeriötä 2016, 7)

Tukitoimenpiteen tarkasteluprosessi on havainnollinen tarkastuslista, jonka hyödyntäminen alkaa siitä, kun tukitoimenpiteen myöntäjä on varmistanut, että tukitoimenpide määritellään valtiontueksi. Esimerkiksi Kolarin kunnan osalta tukitoimenpiteestä saatavilla olleet tiedot osoittavat taulukossa 1 tehdyn yhteenvedon perusteella, että tukitoimenpide on tulkittava valtiontueksi, jota koskevat valtiontukisäännökset. Muussa tapauksessa tuen antamiselle ei valtiontukisäännösten puitteissa ole estettä.

Tukitoimenpiteen tarkasteluprosessissa esitetyt seuraavat askeleet etenevät mahdollisten valtiontukisäännösten poikkeustapausten eli yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen, de minimis -tuen sekä SGEI-tuen kautta muodostaen jokaisen kohdalla KYLLÄ/EI-vastausasetelman, johon vastaamalla saa ohjeen seuraavista toimenpiteistä. Valtiontukisäännösten puitteissa tapahtuvan tukitoimenpiteen osalta lopputulos on selvä, mikäli suunniteltu tukitoimenpide ei osu yhtenkään poikkeuksellisen tukimuodon piiriin; tukitoimenpiteestä on tehtävä ennakoilmoitus Euroopan unionin komissiolle työ- ja elinkeinoministeriön kautta.

Kehittämistyön tuloksia valtiontukisäännösten soveltamisen osalta voidaan pitää luotettavina, koska valtiontukisäännösten osalta ei ole toimeksiannossa tulkitsemisen varaa. Samasta syystä ne eivät kuitenkaan sisällä minkäänlaista uutuusarvoa. Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeet (2014 ja 2016) koskien valtiontukisäännöksiä ovat selvät ja helppokäyttöiset, joten tuen myöntäjä voi syventää tukisäännösten mukaista tarkasteluaan niiden avulla edetessään kuviossa 8 kuvatussa tukitoimenpiteen tarkasteluprosessissa. Myös tarkasteluprosessin vuokaaviomainen kuvaus on vaivatta otettavissa käyttöön tukitoimenpiteen tarkastelun tueksi. Tarkastelun lopullinen vastuu jää lopulta tuen myöntäjälle, kuten Kolarin kunnalle, koska vain heillä on ajantasainen tieto harkitun tukitoimenpiteen sisällöstä ja suuruudesta.

## 5.2 Tulokset suorahankintaa soveltavasta toimintamallista

Opinnäytetyön tulosten toinen osuus sijoittuu julkisten hankintojen viitekehykseen alaluvussa 4.1 esitetyllä tavalla. Tulosten taustalla on oletuksena asetelma, jossa matkailun alueorganisaatioon kohdistuvan tuen myöntäjä on havainnut tukitoimenpiteen tarkasteluprosessin perusteella, ettei suunniteltu tukitoimenpide

ole valtiontukisäännösten puitteissa mahdollinen. Tämän jälkeen tuen myöntäjä alkaa suhtautua itseensä hankintayksikkönä ja tukitoimenpiteeseensä julkisten hankintojen kontekstissa palveluhankintana.

Tulosten toinen osuus muodostui alaluvussa 4.2 kuvatun kyselylomaketutkimuksen avulla, joka perustui julkisten hankintojen ja näennäismarkkinateorian osalta käsiteltyyn tietoperustaan. Tähän taustaan nojautuvat tulokset kertovat kyselyyn vastaajien kokemuksista ja näkemyksistä liittyen kyselylomakkeessa esitettyihin, matkailun alueorganisaation palveluiden hankintaan liittyviin riskeihin.

Kyselyn tulosten kannalta valitettavaa on, että 24 vastaamaan kutsutusta vain yksi lopulta vastasi kyselyyn, vaikka vastaajia muistutettiin asiasta. Osaan vastaajista oltiin myös henkilökohtaisesti yhteydessä. Webropol-ohjelman toimintojen perusteella oli nähtävissä, että kyselylinkki avattiin kaikkiaan 44 kertaa ja vastaamisen oli aloittanut neljä muutakin vastaajaa. Valitettavasti vastaaminen on kuitenkin jäänyt kesken. Tästä syystä opinnäytetyön tulosten toisen osuuden käsittely perustuu yhden henkilön vastauksiin, jonka vuoksi tulokset eivät ole luotettavia. Pahkisen (2012, 175–176) mukaan havaintomäärän vähentyessä tunnuslukujen keskivirheet suurenevat. Tässä tapauksessa keskivirheen suurenema on sietämätön, koska suurin osa havaintoyksiköistä on täysin analyysin ulkopuolella, jolloin syntyy tulosharha.

Kyselystä saadut tulokset käsitellään tiedonkeruun tarpeen rakenteen mukaisesti kahdessa osassa. Ensimmäinen osa kohdistui matkailun alueorganisaation palveluiden hankintaan liittyvien riskien vakavuuden arviointiin tilanteessa, jossa hankinta toteutetaan suorahankintana. Ensimmäinen osaan luetaan kuuluvaksi liitteessä 1 nähtävillä olevan kyselylomakkeen kysymykset 1 ja 2.

Kyselylomakkeen kysymys 1:

*”Kuinka vakavina riskeinä pidät seuraavia asioita hankittaessa matkailun alueorganisaation palveluita suorahankintana tarjouskilpailun sijaan? Kysymyksessä oletetaan, että suorahankinnalle on hankintalainsäädännön mukaiset perusteet.”*

Kysymyksessä pyydettiin arvioimaan riskin vakavuutta asteikolla 1–5 sekä käyttämään tarvittaessa mahdollisuutta vastata ”En osaa sanoa”. Taulukossa 6 esitetään kysymykseen 1 saadusta ainoasta vastauksesta koostuvat tulokset.

Taulukko 6. Alueorganisaation palveluiden suorahankintaa koskevat riskit

<b>ALUEORGANISAATION PALVELUIDENSUORAHANKINNAN RISKIT</b>				
<b>Arvioitava väite</b>	<b>Vastaus-</b> <b>ten määrä</b>	<b>Vastauskes-</b> <b>kiarvo as-</b> <b>teikolla 1–5</b>	<b>Tulkinta</b>	<b>Prioriteetti</b>
Suorahankinnan perustelut kyseenalaistetaan markkinaoikeusvalituksen avulla, jonka myötä kunta menettää matkailun edistämiseksi arvokasta aikaa.	1	1	Olematon riski	Matala
Kunta ei kykene ohjaamaan alueorganisaation palvelutuotantoa kohti tehokkuus- ja laatuhyötyjä, jos kunta ei suorahankintaa toteuttaessaan perehdy riittävästi palveluiden tuotantotapaan, kustannuksiin ja markkinoihin.	1	2	Pieni riski	Matala
Kunta ei kykene ohjaamaan alueorganisaation palvelutuotantoa kohti tehokkuus- ja laatuhyötyjä, koska kilpailun puutteen vuoksi alueorganisaatio ei koe tarvetta toimintansa kehittämiseen.	1	1	Olematon riski	Matala
Kunta maksaa suoraan hankituista palveluista liikaa, koska kilpailuttamisesta saatavat kustannushyödyt eivät toteudu suorahankinnan yhteydessä.	1	1	Olematon riski	Matala
Kunta heikentää suorahankinnan avulla yritysten mahdollisuuksia tulla markkinoille ja vähentää näin houkuttelevuuttaan yritysten sijainti- tai toimintapaikkana.	1	1	Olematon riski	Matala

Kyselyn vastaaja katsoo, että kysymyksessä 1 esitetyissä väittämässä kuvatut riskit ovat vakavuudeltaan olemattomia tai korkeintaan pieniä. Esimerkiksi ensimmäinen väittämä, joka kuvasi riskiä menettää matkailun kehittämiseen tarvittavaa aikaa suorahankinnasta tehdyn markkinaoikeusvalituksen vuoksi, koettiin olemattoman pieneksi. Arvioon riskin pienuudesta vaikuttaa varmasti kysymyksen taustaoletus, jonka mukaan suorahankinnalle on olemassa lainmukaiset perusteet. Syy voi myös olla siinä, että vastaaja kokee matkailun alueorganisaation

palveluita koskevat markkinat kunnassaan siinä määrin vakiintuneiksi, etteivät muut toimialan yritykset ole kiinnostuneita valittamaan niitä koskevasta suora-hankinnasta tai edes saapumaan markkinoille.

Arvio olemattoman pienestä riskistä on merkittävä myös sen vuoksi, ettei vastaaja koe matkailun alueorganisaation tuottamien palveluiden olevan ajoitukseltaan niin kriittisiä, että esimerkiksi markkinaoikeuden määräämä mahdollinen suora-hankintapäätöksen täytäntöönpanokielto asian käsittelyn ajaksi aiheuttaisi alueen matkailun kehittymiselle tai kilpailukyvyllä pullonkaulaa (Pekkala ym. 2017, 588–589). Matkailun alueorganisaation palveluiden ajoituksen vähäiseen merkitykseen voi vaikuttaa esimerkiksi se, että suora-hankinta on toteutettu niin hyvissä ajoin ennen sopimuskauden loppua, ettei hankintapäätöksen täytäntöönpanokielto jätä hankintayksikköä siinä vaiheessa ilman palveluita. On myös mahdollista, että sopimuskauden päättyminen ja uuden alkaminen on lähtökohtaisesti ajoitettu matkailukeskuksen osalta sellaiseen ajankohtaan, jossa mahdolliset käynnistysvaikeudet eivät ole kriittisiä alueen matkailun edistämisen kannalta. Nämä ovat seikkoja, jotka jokaisen hankintayksikön on riskienhallinnallisesta näkökulmasta syytä ottaa huomioon.

Ainoa suora-hankintatilannetta koskeva riski, joka katsottiin olematonta suuremmaksi, koski kunnan kykyä ohjata alueorganisaatiota kohti laadukkaampia ja tehokkaammin tuotettuja palveluita, jos kunta ei riittävästi perehdy palveluiden tuotantoon, kustannuksiin ja markkinoihin. Tämä osoittaa, että kunnan osaamisen ja tiedon tasolla hankintasopimuksen johtamisessa on väliä, mutta tässä tapauksessa ei niin paljon, että asian prioriteettia tulisi pitää muuna kuin matalana. Syynä voi olla se, että vastaajan näkökulmasta alueorganisaation tuottamat palvelut ovat niin selkeitä, ettei kunnan osaaminen tai sen hankkiminen ole kriittistä. Kunnan osaamista voi paikata myös alueorganisaation kanssa olemassa oleva hyvä vuorovaikutus ja luottamuksen taso, joka saa sopimus-kumppanit kehittämään palvelutuotantoa menestyksekkäästi. Myös alueorganisaation muut omistajat tai sidosryhmät voivat olla omissa rooleissaan aktiivisia ja kyetä täydentämään kunnan mahdollisia osaamisvajeita alueorganisaation palveluiden osalta.

Eriyisen mielenkiintoista on matkailun alueorganisaation aseman osalta se, ettei kilpailulla näennäismarkkinateorian kenties keskeisimpänä tehokkuustekijänä ole

vastaajan mielestä merkittävää ohjausvaikutusta suhteessa matkailun alueorganisaatioon. Kilpailun puutteen aiheuttamat riskit alueorganisaation toiminnan kehittämättä jättämisestä ja nousevasta hintatasosta arvioidaan lähtökohtaisesti olemattomiksi, mikä oli kyselyn teoreettisen taustan ennakoasetelmista suuri yllätys. Syynä arvioiden laatuun voi olla se, että hankintayksikkönä toimivan kunnan budjetoimat varat alueorganisaation palveluiden hankinnalle ovat vuosittain niin niukat, että tehottomuudesta ei voi syntyä suuria tappioita tai vastaavasti budjettiraamit eivät mahdollista toiminnan kehittämiseen tarvittavaa liikkumavaraa. Niinikään perusteluksi voidaan tulkita myös, että aiemmin mainittu yhteistyö alueorganisaation ja sidosryhmien kanssa on niin menestyksekkästä, että kilpailusta ei koeta saatavan lisäarvoa, vaan ehkä jopa päinvastoin.

Tehtäessä nopea vilkaisu kyselyn kolmannen kysymyksen väittämiä koskeviin vastauksiin havaitaan, että sama vastaaja on arvioinut alueorganisaation palveluiden ja niiden määrien määrittelemisen yksiselitteisesti vaikeaksi. Tämän vuoksi riski palveluiden sisältöä ja kustannuksia koskevista väärinkäsityksistä ja erimielisyyksistä koetaan suureksi ja samoin tarve riski hallinnalle. Myös riski siitä, että hankintaprosessi vaikeuttaa alueorganisaatioiden palveluiden tuotantoa asiakkaita haittaavalla tavalla, arvioidaan suureksi. Nämä seikat antavat olettaa, että tarjouskilpailun järjestäminen koetaan tässä tilanteessa niin työlääksi ja riskialttiiksi, että siitä syntyy enemmän kustannus- ja kehittämishaittaa kuin mitä kilpailun tuloksena voidaan saada vastaavia hyötyjä. Näin toteaa myös Kähkönen (2007, 49, 51) tuodessaan esille, että näennäismarkkinoiden kustannuksista suurimmat liittyvät markkinasuhteen organisointiin, joten potentiaaliset erimielisyydet palveluiden sisällöstä, määristä ja kustannuksista sekä tarjouskilpailusta loppukäyttäjille aiheutuva haitta voivat hyvinkin kallistaa arvion vastaajan esittämään suuntaan.

Viimeinen väittäjä liittyi kuntien usein huolella hallitsemaan yritysmuonteisen kunnan imagoon. Vastaaja arvioi väittämässä piilleen riskin siitä, että suorahankinnan toteuttaminen vaikuttaisi yritysmuonteiseen imagoon negatiivisesti, olemattoman pieneksi. Todennäköisin perustelu tälle on se, että matkailun alueorganisaation palveluiden markkinajohtajuus ei ole siinä määrin yritysten havitteleva positio, että sen tiimoilta tehty suorahankinta vaikuttaisi kunnan imagoon. Alueorganisaation palveluiden päämäärätietoinen ja nopea hankinta voi antaa

matkailukeskuksen yrityksille jopa päinvastaisen kuvan, jos alueorganisaation palveluiden koetaan matkailukeskuksessa tuottavan muille yrityksille selvää lisäarvoa.

Toisena suoramarkintatilanteeseen liittyvänä kysymyksenä kyselylomakkeessa esitettiin kysymys numero 2:

*”Mitä muita riskejä haluat nostaa esille matkailun alueorganisaation palveluiden suoramarkintaan liittyen ja kuinka vakavina pidät niitä? Voit myös halutessasi pohtia aiempia vastauksiasi tässä.”*

Valitettavasti kyselylomakkeen ainoa vastaaja ei tuntenut tarvetta vastata tähän kysymykseen. Joko edellisessä kysymyksessä esitetyt väittämät kattoivat kaikki mieleen tulleet vaihtoehdot tai sitten lainmukaisesti perustellun suoramarkinnan kannalta ei katsota olevan vartenotettavia riskejä. Erityisesti jälkimmäisen vaihtoehdon puolesta puhuvat kysymyksessä 1 matalan prioriteetin osakseen saaneet riskit. Vastaaja ei myöskään käyttänyt tilaisuutta hyväkseen perustellakseen aiemmin antamiaan vastauksia; mikäli kyseessä olisi ollut haastattelu, olisi opinäytetyöntekijä suurella todennäköisyydellä pyytänyt perusteluita kilpailun puutteen aiheuttamien riskien mataliin prioriteetteihin.

Yhteenvetona kyselyn suoramarkintatilannetta koskevien tulosten osalta esitetään, että hankintaprosessin vaiheista ja toimenpiteistä sekä näennäismarkkinoiden tehokkuustekijöistä johdettavat riskit ja niiden hallinnan tarpeet ovat prioriteetiltaan matalat. Näin ollen tilanteessa, jossa hankintayksiköllä on lainmukaiset ja kestävät perusteet matkailun alueorganisaation palveluita koskevan suoramarkinnan tekemiseen, hankintaprosessista tai näennäismarkkinateorian tehokkuustekijöistä johtuvat riskit eivät anna syytä olla tekemättä suoramarkintaa.

Suoramarkintatilannetta koskevien tulosten osalta tehdään edelleen johtopäätös, että suoramarkintaa koskevissa väittämässä esille nostetut riskit kannattaa hankintayksikön arvioida, jos on tekemässä suoramarkintaa matkailun alueorganisaation tai minkä tahansa muunkin tahon palveluista. Tämä johtuu siitä, että kyselyyn vastasi vain yksi henkilö, jonka vastauksia ei voida luotettavasti yleistää koskemaan matkailun alueorganisaation palveluiden suoramarkintatilannetta.

Hankintayksikön on tietoisesti todettava, ettei hankintaprosessista tai näennäismarkkinoiden tehokkuustekijöistä johtuvat riskit ole käsillä olevan hankinnan kannalta merkittäviä tai ainakaan suora hankinnan arvioituja etuja suuremmat.

Matkailun alueorganisaation palveluiden suora hankintaa koskevasta tarkastelusta johdetaan osaksi Kolarin kunnan rahoituksen toimintamallia suora hankintatilannetta koskevat riskit, joista laaditaan toimintamalliin tarkastuslista. Tarkastuslista ajoitetaan otettavaksi käyttöön olosuhteissa, joissa kunta on valtioneuvoston päätöksien mukaisesti tukitoimenpiteen tarkasteluprosessin tuloksena päättänyt siirtyä julkisten hankintojen piiriin ja katsoo omaavansa hankintalainsäädännön mukaiset suora hankinnan perustelut.

### 5.3 Tulokset toimintamallin hankinta- ja sopimusmallista

Opinnäytetyön tulosten toisen osuuden kysymykset 3 ja 4 kohdistuivat tilanteeseen, jossa hankintayksikkö laatii hankintaprosessin toteuttamiseen tarvittavaa hankinta- ja sopimusmallia. Hankinta- ja sopimusmallin laatimisen voidaan katsoa koskevan yhtäläillä niin suora hankinnan kuin tarjouskilpailun soveltamista, sillä hankinnan toteuttamisen aikaiset ja sopimuskautta määrittävästä hankintasopimuksen piirteistä johtuvat riskit koskevat molempia menettelytapoja.

Kuten edellisessä alaluvussa on käynyt ilmi, vain yksi vastaaja vastasi kyselylomakkeeseen. Tästä syystä myös hankinta- ja sopimusmallia koskevia riskejä ja niiden hallinnan tarpeita tarkastellaan valitettavasti vain yhden vastaajan näkemysten ja kokemusten valossa, mikä heikentää ratkaisevasti saatujen tulosten luotettavuutta.

Matkailun alueorganisaation palveluiden osalta laadittavan hankinta- ja sopimusmallin myötä kunnan vaikuttavuustavoitteiden turvaamiseen kohdistuvien riskien ja niiden hallinnan tarpeiden arviointi aloitettiin kyselylomakkeen kysymyksellä 3:

*”Kuinka paljon seuraaviin asioihin liittyy mielestäsi riskejä sekä tarpeita niiden hallitsemiseksi laadittaessa matkailun alueorganisaation palveluita koskevaa hankinta- ja sopimusmallia?”*

Arvioinnin asteikkona pyydettiin jälleen käyttämään lukuarvoja 1–5, jotka kuvaivat liitteessä 1 esitetyn tavoin vastaajan arvioita riskin määrästä sekä hallinnan tarpeesta. Asteikon lisäksi vastaajan käytössä oli mahdollisuus vastata ”En osaa sanoa”. Kysymykseen saadut vastaukset prioriteettitasoineen ovat nähtävissä taulukosta 7.

Taulukko 7. Alueorganisaation palveluiden hankinta- ja sopimusmallin riskit

<b>ALUEORGANISAATION HANKINTA- JA SOPIMUSMALLIN RISKIT</b>				
<b>Arvioitava väite</b>	<b>Vastaus- ten määrä</b>	<b>Vastauskes- kiarvo as- teikolla 1–5</b>	<b>Tulkinta</b>	<b>Prioriteetti</b>
Alueorganisaatiolta hankittavia palveluita ja niiden määriä on vaikea määrittellä yksiselitteisesti, jonka vuoksi palveluiden sisällöstä ja kustannuksista syntyy väärinymmärryksiä ja erimielisyyksiä.	1	4	Suuri riskin määrä tai hallinnan tarve	Korkea
Kunnan on vaikea pysyä ajan tasalla alueorganisaatiolta hankittavien palveluiden tuotantotavoista ja kustannuksista, mikä heikentää resursien kohdentamista matkailun kannalta vaikuttavimpiin toimenpiteisiin.	1	3	Kohtalainen riskin määrä tai hallinnan tarve	Kohtalainen
Hankintaprosessin läpivienti vaikeuttaa alueorganisaation palveluiden tuotantoa, mikä haittaa alueorganisaation asiakkaiden ja sidosryhmien toimintaa.	1	4	Suuri riskin määrä tai hallinnan tarve	Korkea
Alueorganisaation palveluiden tuottamiseen liittyy arkaluonteista tai liikesalaisuudeksi tulkittavaa sisältöä, jonka julkistaminen heikentää alueen matkailun kilpailukykyä.	1	1	Olematon riskin määrä tai hallinnan tarve	Matala
Alueorganisaation tuottamiin palveluihin liittyvien markkinoiden sulkeutuminen sopimuskauden ajaksi saa muut potentiaaliset palvelutuottajat jättämään markkinan, mikä vaikeuttaa kunnan pitkän ajan tavoitteita matkailua tukevien palveluiden suhteen.	1	1	Olematon riskin määrä tai hallinnan tarve	Matala

Alueorganisaatio saa immateriaalioikeudet palveluiden tuottamiseksi laatimiinsa aineistoihin (esim. verkko-osoite/domain, logo, kuvapankki, visuaalinen brändi), mikä vaikeuttaa kunnan pitkän ajan tavoitteita matkailun kehittämisen suhteen.	1	2	Pieni riskin määrä tai hallinnan tarve	Matala
Alueorganisaation palveluiden tuottaminen edellyttää kalliita investointeja, mikä nostaa palveluiden hintaa.	1	1	Olematon riskin määrä tai hallinnan tarve	Matala
Alueorganisaation ja asiakkaiden sekä sidosryhmien luottamuksen synnyttäminen vie aikaa, mikä hidastaa tehokasta ja vaikuttavaa palveluiden tuottamista.	1	1	Olematon riskin määrä tai hallinnan tarve	Matala
Alueorganisaation on vaikea motivoitua kehittämään ja tuottamaan palveluita innovatiivisesti, mikä vähentää palveluiden vaikuttavuutta ja heikentää alueen matkailun toimintaedellytyksiä.	1	1	Olematon riskin määrä tai hallinnan tarve	Matala

Kysymyksen 3 osalta ainoa vastaaja toi esille myös arvioita suuremmista riskeistä ja niiden hallinnan tarpeista, jotka on kyselyn vastausten analyysin periaatteiden mukaisesti nostettava korkeammalle prioriteetille Kolarin kunnan rahoituksen toimintamallissa. Ensimmäisenä huomio kiinnittyi väitteeseen alueorganisaatiolta hankittavien palveluiden ja niiden määrien yksiselitteisen määrittelyn vaikeudesta, jonka vuoksi palveluiden sisällöstä ja kustannuksista syntyy väärinkäsityksiä ja erimielisyyksiä. Väitteen riski ja sen hallinnan tarve on määritelty suureksi, mikä antaa mielenkiintoisen kuvan alueorganisaation palveluiden luonteesta sekä toimintaympäristöstä.

Voidaan katsoa, että matkailukeskusten markkinointikampanjoiden piirteitä ja lähtötietoja ei ole mielekästä määritellä pitkälle etukäteen, vaan niiden osalta on seurattava herkeämättä kansainvälisiä matkailun ja talouden trendejä ollen valmis tekemään nopeita muutoksia tavoitteiden ja painopisteiden osalta. Kuten Yläksen yhteistyö- ja markkinointistrategiasta 2016–2018 (2016) käy ilmi, nopean

muutoksen tehtävien taustalla on kuitenkin myös matkailukeskuksen pitkäjänteisen kehittämisen ulottuvuus, joka ei kenties ole liikkeissään niin nopea, mutta aivan yhtä vaikeasti määriteltävissä etukäteen.

On mahdollista, että myös vastaaja on kokenut näistä syistä johtuen alueorganisaation palveluiden ja suoritteiden määrien arvioinnin tarjouspyyntöön tai hankintasopimukseen vaikeaksi. Seikka nostetaan korkealla prioriteetilla osaksi rahoituksen toimintamallia ja ohjeistetaan hankintayksikköä kiinnittämään huomio hankintamenettelyihin, joissa voidaan käydä tarjoajan kanssa selventävää vuorovaikutusta osana hankintaprosessia, sekä puitejärjestelymalliin, jossa hankittavien palveluiden osalta voidaan käydä tarkentavaa keskustelua sopimuskauden aikana (Pekkala ym. 2017, 203–205, 252–253, 264–265).

Kunnan kyky toimia osaavana tilaajana nousee jälleen esille vastaajan arvioissa kunnan osaamisen ja matkailun kehittämisen kannalta vaikuttavimpien palveluiden välistä yhteyttä koskevan riskin keskisuureksi. Kohtalaiseksi muodostuva prioriteetti edellyttää, että rahoituksen toimintamallissa tuodaan esille kunnan tarve pysyä ajan tasalla alueorganisaation palveluiden tuotantotavoista ja kustannuksista, jotta kunta voi osaltaan ohjata alueorganisaatiota kohti kunnan vaikuttavuustavoitteita. Kunnan toiminta tilaajana nousi esille myös kysymyksen 1 toisessa, laatu- ja tehokkuushyötyihin ohjaamista koskevassa riskiväittämässä, jossa prioriteetti kuitenkin muodostui matalaksi. Näiden kahden väittämän ero eli se, että kunnan osaamisella on palvelun vaikuttavuuden kannalta merkittävästi suurempi rooli kuin suoraan hankittavan palvelun laadun tai tehokkuuden osalta, on mielenkiintoinen. Voidaan katsoa, että kunnan osaaminen vastattaessa kysymykseen ”Mitä?” on kriittisempää kuin vastattaessa kysymykseen ”Miten?”.

Kolmas väite, jonka kuvaama riski ja hallinnan tarve arvioidaan jälleen suureksi, kohdistuu vaikutuksiin, jotka hankintaprosessin läpivienti voi aiheuttaa alueorganisaation palveluiden loppukäyttäjille. Arvion taustalla voi olla, että hankintayksikkö ei onnistu toteuttamaan julkisten hankintojen suhteellisuusperiaatetta, jonka mukaisesti hankintaprosessissa käytettävät ehdot sekä menettelyt on asetettava oikeaan suhteeseen hankinnan päämäärän kanssa (Eskola & Ruohoniemi 2011, 25). Esimerkiksi paljon resursseja vaativa tarjoustyö voi haitata alueorganisaation kykyä palvella palveluidensa loppukäyttäjiä. Myös epävarmuus

mahdollisen tarjouskilpailun lopputuloksesta voidaan kokea luottamusta heikentäväksi alueorganisaation palveluita kohtaan. Aiemmin on myös todettu, että alueorganisaation palveluiden hankintaprosessi on syytä ajoittaa siten, ettei sen toteuttaminen tule palveluiden tarpeen kannalta kriittiseen aikaan.

Loppukäyttäjille aiheutuvan haitan riski ja sen hallinnan tarve nousee prioriteetiltaan korkealle, jonka vuoksi asia on huomioitava lopullisessa rahoituksen toimintamallissa. On mahdollista, että tässä väittämässä nähtävä riski liittyy yhteen kunnan tilaajaosaamista sekä alueorganisaation palveluiden ja niiden määrien yksilöimisen vaikeuden kanssa. Mikäli kunnan osaaminen ei ole sillä tasolla, että se kykenisi tyhjentävästi ymmärtämään tai yksilöimään hankkimiaan palveluita, on mahdollista, että hankinnalla aiheutetaan matkailun kehittämispalveluista riippuvaisille matkailukeskuksen yrityksille kohtuutonta haittaa.

Loput riskit ja niiden hallinnan tarpeet arvioidaan vastaajan toimesta pieniksi tai olemattoman pieniksi. Vastaaja ei katso liikesalaisuuksista tai muusta arkaluonteisesta tiedosta syntyvän hankintaprosessin yhteydessä huomioonotettavia riskejä; on mahdollista, että varsinaisia liikesalaisuuksia ei ole tai niitä ei tarvitse hankintaprosessin yhteydessä paljastaa. Lisäksi mahdollisia liikesalaisuuksia tai muuta arkaluonteista tietoa voidaan suojata vaitiolosopimuksin.

Tarjouskilpailun tai suoramankinnan myötä sulkeutuvia matkailun alueorganisaation palveluiden markkinoita ei arvioida merkittäväksi riskiksi. Varteenotettavin tulkinta vastauksen taustalla on se, että markkinat ovat tältä osin jo niin vakiintuneet, että toimialan yritykset eivät ole ainoastaan matkailun alueorganisaation palveluiden tuottamisen mahdollisuuden varassa. Vaihtoehtoisesti markkinat ovat sulkeutuneet jo aikaa sitten ja mahdolliset kilpailijat suuntautuneet kilpailtaville markkinoille. Tällöin varsinaista ylläpidettävää kilpailutilannetta ei alueorganisaation palveluiden osalta ole eikä vastaaja näe sille tämän perusteella strategista tarvetta.

Immateriaalioikeuksien osalta riskiarvion nosto olemattomasta pieneksi voidaan tulkita immateriaalioikeuksien määrittelyn tärkeyttä tukevaksi, mutta vastaaja ei koe asian osalta huolta. On todennäköistä, että immateriaalioikeuksien määrittely

on vakiinnuttanut asemansa julkisia hankintoja koskevien sopimusehtojen joukossa jo viime vuosikymmenen alkupuolella eikä asian hallinnan osalta koeta haasteita (Pekkala ym. 2017, 351).

Matkailun alueorganisaation palveluiden tuottamista ohjaavan hankintasopimuksen kauden pituuteen ei koeta liittyvän riskejä eikä niiden hallinnan tarpeita ainakaan kalliiden investointien tai asiakkaisiin ja sidosryhmiin luotavan luottamuksellisen suhteen osalta. Mitä ilmeisemmin alueorganisaation työ on pääosin tietotyöksi luokiteltavaa, joten koneita, toimitiloja tai suurta ulkopuolista pääomaa ei toiminnan perustamiseen tarvita. Vastauksen perusteella myöskään luottamussuhteen synnyttäminen asiakkaisiin ja sidosryhmiin ei ole aikaa vievää tai vaivalloista, vaikka Kähkönen (2007, 45) nostaa tämän väitöskirjassaan tärkeäksi seikaksi palvelun tehokkuuden kannalta. Koska on vaikea uskoa, että luottamussuhteilla asiakkaisiin ja sidosryhmiin ei olisi palvelun vaikuttavuuden kannalta mitään väliä, herää kysymys, onko luottamuksellisten suhteiden rakentamiselle vastaajan kunnassa erityisen hyvät lähtökohdat. Toinen mahdollisuus on, että alueorganisaation palvelut ovat luonteeltaan sellaisia, ettei luottamuksen puute keskeisten toimijoiden välillä estä tekemästä tehokasta ja vaikuttavaa työtä esimerkiksi markkinoinnin ja tapahtumakoordinoinnin osalta.

Alueorganisaation motivaation puutteet palveluiden kehittämiseen ja tuottamiseen innovatiivisesti eivät ole kyselyn vastausten perusteella riski, jonka hallitsemiseen tarvitsisi paneutua. Tai ainakaan mahdolliset motivaatiohaasteet eivät vastaajan kokemuksen mukaan vähennä palveluiden vaikuttavuutta ja heikennä matkailukeskuksen yritysten toimintaedellytyksiä, mikä kertoisi palveluiden selkeästä sisällöstä ja muiden toimijoiden roolista osana matkailun toimintaedellytysten luomista. Väitteeseen saadun vastauksen perusteella voidaan pohtia, onko matkailuelinkeinon kehittäminen sellaista toimintaa, joka saavuttaa tuloksia parhaiten muilla kuin sopimuskannustimilla ja -sanktioilla. Mahdollisesti vastaajan kunnassa toimijoiden välinen yhteistyö on siinä määrin antoisaa, että matkailukeskuksen liiketoiminnan edistäminen koetaan yhteiseksi asiaksi, jossa onnistuminen palkitsee ja innostaa itseisarvoisesti.

Matkailun alueorganisaation palveluiden hankintaprosessia koskevaan hankinta- ja sopimusmalliin kohdistuvien riskien ja niiden hallintatarpeiden osalta kysyttiin myös toinen kysymys (kysymys 4), joka noudatti kyselyn kysymyksen 2 kaavaa:

*”Mitä muita asioita ja niihin liittyviä riskejä haluat nostaa esille liittyen matkailun alueorganisaation palveluiden hankinta- ja sopimusmalliin? Voit halutessasi myös pohtia aiempia vastauksiasi tässä.”*

Kyselyn loppuun oli sijoitettu kysymys 5, joka kehotti kyselyn lopuksi antamaan *”Muut huomiot sekä terveiset kyselyn tekijälle.”* Vastaaja noudatti kysymysten 4 ja 5 kohdalla kysymyksestä 2 tuttua toimintatapaa eikä tarjonnut valaistusta vastaustensa osalta tai antanut opinnäytetyön tulosten käsittelyyn riskejä, joita opinnäytetyön tietoperusta ei ollut tuonut esille. On epäselvää, oliko kyselylomakkeen listaus riskeistä kattava vai puuduttiko kyselyn pituus kiireisen vastaajan.

Alueorganisaation palveluiden hankinta- ja sopimusmallin osalta saadut vastaukset paljastivat kunnan vaikuttavuustavoitteisiin kohdistuvia riskejä, joiden hallintaan on kiinnitettävä rahoituksen toimintamallissa huomiota. Riskit johtuvat hankintaprosessin toimintatavoista sekä näennäismarkkinateorian tehokkuustekijöistä. Riskit on otettava huomioon aina, kun hankintayksikkö on toteuttamassa alueorganisaation palveluiden hankintaa.

Kohtalaisen ja korkean prioriteetin saaneet riskit lisätään tarkistuslistaksi toimintamalliin. Tarkistuslistaan lisätään ehdotuksia, kuinka toimintamallia noudattava hankintayksikkö voi valmistautua riskien hallintaan. Matalan prioriteetin riskien osalta ei edellytetä toimenpiteitä, vaan jätetään niiden hallinta hankintayksiköiden käytäntöjen ja johtamisperiaatteiden varaan. Koska kyselyyn vastasi vain yksi vastaaja, eivät kyselyn tulokset ole luotettavia. Tästä syystä kyselyn väittämät jätetään toimintamalliin tarkistuslistana, jotta kunnan etua ajava riskienhallinta saisi hyvät lähtökohdat. Kunnan on syytä varmistua arviointinsa perusteella, ettei kyselyn väittämistä löydy kunnan hankintaan kohdistuvaa kriittistä riskiä.

#### 5.4 Alueorganisaation rahoittamisen toimintamallin yhteenveto

Kolmessa aiemmassa alaluvussa käsiteltyjen lähde- ja tutkimusaineistojen tulosten perusteella koostetaan Kolarin kunnan käyttöön varsinainen kehittämistyön

tulos eli matkailun alueorganisaation rahoittamisen toimintamalli. Toimintamallin tarkoituksena on varmistaa, että Kolarin kunta voi tukea alueensa matkailuelinkeinon kehittymistä ja kilpailukyvyyn vahvistumista lainmukaisesti ja vaikuttavasti.

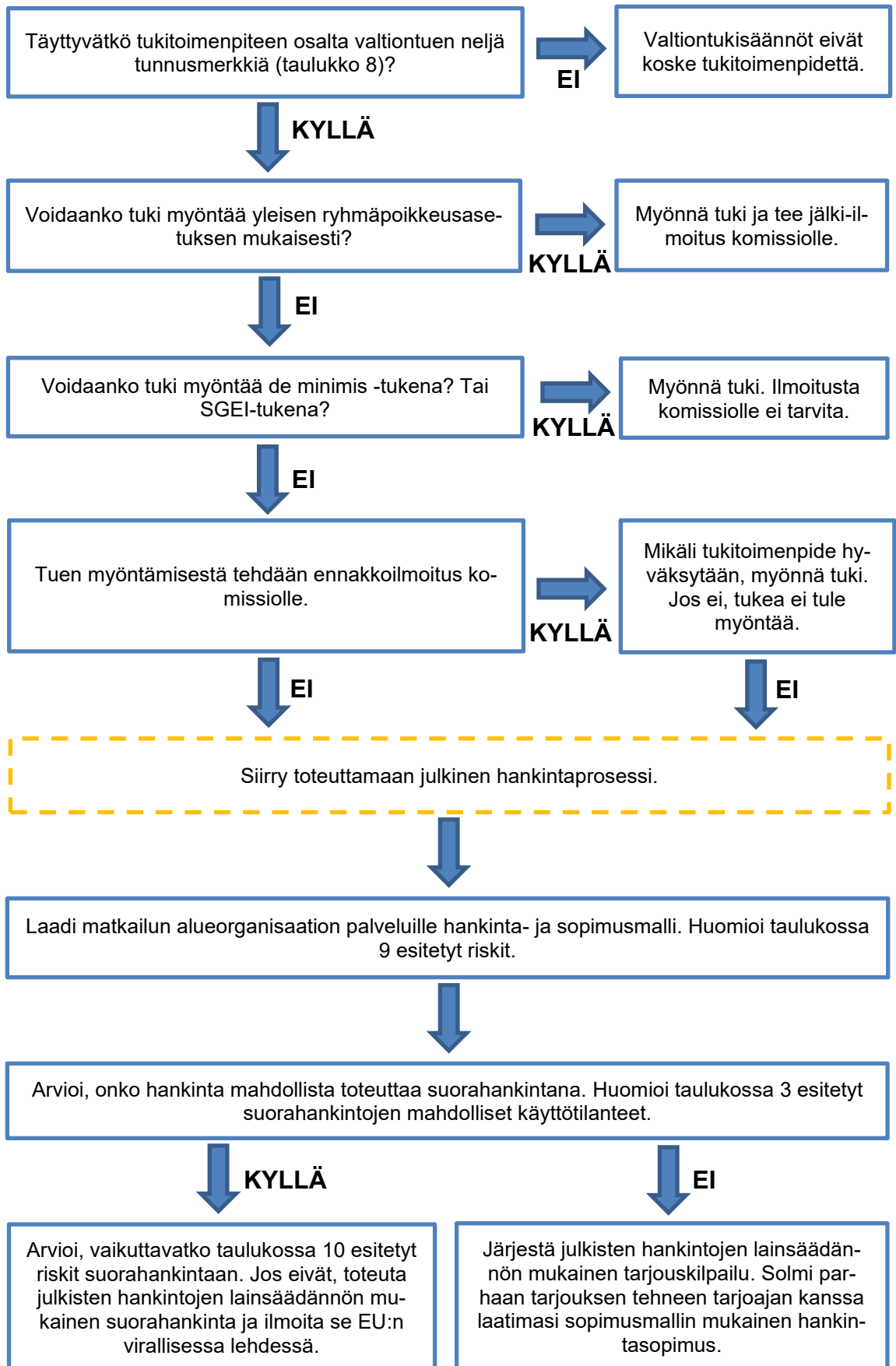
Toimintamallin ensimmäinen askel on määrittellä, onko suunniteltu tukitoimenpide valtiontukea. Toimintamallin ensimmäinen instrumentti on taulukko 8, jossa esitetään valtiontuen neljä tunnusmerkkiä tukitoimenpiteen arviointia varten. Valtiontukisääntöjä sovelletaan, jos kaikki neljä tunnusmerkkiä pätevät samanaikaisesti (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014, 4).

Taulukko 8. Valtiontuen tunnusmerkit tukitoimenpiteiden arviointia varten

<b>VALTIONTUEN TUNNUSMERKIT</b>
<b>1. Julkisia varoja kohdistetaan yrityksiin tai taloudelliseen toimintaan.</b>
<b>2. Tuki kohdistuu vain tiettyyn yritykseen tai yrityksiin (esimerkiksi jollekin alalle tai alueelle).</b>
<b>3. Tuki vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua.</b>
<b>4. Tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.</b>

Matkailun alueorganisaation rahoittamisen toimintamallin toinen vaihe on käydä läpi alaluvussa 5.1 esitellyn kuvion 8 havainnollistama tukitoimenpiteen tarkasteluprosessi. Tarkasteluprosessissa selvitetään, soveltuvatko valtiontukisäännösten poikkeustapaukset hyödynnettäviksi tukitoimenpiteen osalta. Mikäli tukitoimenpide ei osu poikkeuksellisten tukimuotojen piiriin, tukitoimenpiteestä on tehtävä ennakoilmoitus Euroopan unionin komissiolle työ- ja elinkeinoministeriön kautta.

Jos tukitoimenpiteestä ei esimerkiksi aikataulusyistä tehdä ennakoilmoitusta EU:n komissiolle tai vastaus ennakoilmoitukseen on kielteinen, siirrytään rahoittamisen toimintamallissa julkiseen hankintaprosessiin. Kuviossa 9 julkiseen hankintaprosessiin siirtyminen on merkitty valtiontukisäännöksiä koskevan osuuden perään. Kuvion loppuun on kuvattu julkisten hankintojen osalta tehtävät toimenpiteet vaiheittain. Rahoittamisen toimintamalli muodostaa kuviossa 9 yhtenäisen kokonaisuuden, joka sisältää sekä valtiontukisäännösten että julkisten hankintojen osalta tehtävät toimenpiteet.



Kuvio 9. Matkailun alueorganisaation rahoittamisen toimintamallin kuvaus

Kuviossa 9 kuvattu matkailun alueorganisaation rahoittamisen toimintamalli tarvitsee tuekseen kaksi taulukkoa, jotta tavoitteena ollutta toimintamallia voidaan hyödyntää täysipainoisesti. Taulukossa 9 esitetään kootusti alaluvussa 5.3 käsiteltyjen kyselyn tulosten perusteella muodostettava, hankinta- ja sopimusmallia koskeva riskien ja niiden hallintatoimenpiteiden tarkistuslista. Tarkistuslistaa käytetään tilanteessa, jossa kunta hyödyntää julkista hankintaprosessia tarvitsemiensa palveluiden hankinnassa ja laatii soveltuvaa hankinta- ja sopimusmallia.

Taulukko 9. Hankinta- ja sopimusmallia koskeva riskien ja niiden hallintatoimenpiteiden tarkistuslista

<b>HANKINTA- JA SOPIMUSMALLIN RISKIEN TARKISTUSLISTA</b>		
<b>Korkean ja kohtalaisen prioriteetin riskit</b>		
<b>Riski</b>	<b>Prioriteetti</b>	<b>Hallintakeinot</b>
Jos et kykene määrittelemään alueorganisaatiolta hankittavia palveluita ja niiden määriä yksiselitteisesti, voi palveluiden sisällöstä ja kustannuksista syntyä yhteistyötä haittaavia väärinymmärryksiä ja erimielisyyksiä.	Korkea	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sovella neuvottelumenettelyä, jonka avulla käydään selvittävää vuorovaikutusta tarjoajien kanssa.</li> <li>Sovella puitejärjestelyä, jossa palveluiden käyttöä voidaan tarkentaa sopimuskauden aikana.</li> </ul>
Jos alueorganisaatiolta hankittavien palveluiden tuotantotavoista ja kustannuksista on vaikea pysyä ajan tasalla, se voi heikentää resurssien kohdentamista matkailun kannalta vaikuttavimpiin toimenpiteisiin.	Kohtalainen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sovella hankintalainsäädännön markkinakartoituksen menetelmiä tiedon kartuttamiseksi (Pekkala ym. 2017, 335–337).</li> <li>Sopimussuhteessa opitun dokumentointi.</li> </ul>
Hankintaprosessin läpivienti voi vaikeuttaa alueorganisaation palveluiden tuottamista, mikä aiheuttaa haittaa alueorganisaation asiakkaiden ja sidosryhmien toiminnalle.	Korkea	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ajoita hankinta palveluiden tarpeen suhteen hiljaiselle ajalle ja toteuta ajoissa ennen sopimuskauden loppua.</li> <li>Älä tee tarjoamisesta liian työlästä, vaan suhteuta tavoitteeseen ja tarjoajien resursseihin.</li> </ul>
<b>Matalan prioriteetin riskit</b>		
Jos alueorganisaation palveluiden tuottamiseen liittyy arkaluonteista tai liikesalaisuudeksi tulkittavaa sisältöä, niiden julkistaminen voi heikentää alueen matkailun kilpailukykyä.		
Kunnan pitkän ajan tavoitteet matkailua tukevien palveluiden suhteen voivat vaikeutua, jos muut potentiaaliset tarjoajat jättävät markkinan hävittyään tarjouskilpailun.		
Kunnan tavoitteet matkailun kehittämisen suhteen voivat vaikeutua, jos alueorganisaation palveluihin liittyviä immateriaalioikeuksia ei määritellä hankintasopimuksessa.		
Jos alueorganisaation palveluiden tuottaminen edellyttää kalliita investointeja, liian lyhyt sopimuskausi niiden maksamiseksi takaisin nostaa palveluiden hintaa.		
Tehokas ja vaikuttava palveluiden tuottaminen voi estyä, jos sopimuskausi on liian lyhyt alueorganisaation ja asiakkaiden sekä sidosryhmien luottamussuhteen synnyttämiseksi.		
Jos alueorganisaatiolta puuttuvat kannusteet tuottaa palveluita innovatiivisesti, palveluiden vaikuttavuuden vähentyminen voi heikentää alueen matkailun toimintaedellytyksiä.		

Taulukossa 10 on tarkistuslista, jonka avulla hankintayksikkö voi tehdä tarkastelun niistä hankintaprosessista ja näennäismarkkinoiden tehokkuustekijöistä johtuvista riskeistä, jotka voivat vaikuttaa hankintayksikön päätökseen käyttää lainmukaisesti perusteltavissa olevaa suorahankintaa.

Taulukko 10. Suorahankinnan riskien tarkistuslista

<b>SUORAHANKINNAN RISKIEN TARKISTUSLISTA</b>
Jos suorahankinnan perustelut kyseenalaistetaan markkinaoikeusvalituksen avulla, vaikeuttaa markkinaoikeuskäsittelylle menetetty aika matkailun kehittämistä kohtuuttomasti.
Jos kunta ei perehdy riittävästi palveluiden tuotantotapaan, kustannuksiin ja markkinoihin, kunta ei kykene ohjaamaan alueorganisaation palvelutuotantoa lisäämään tehokkuutta ja laatua.
Jos kilpailun puute aiheuttaa sen, että alueorganisaatio ei koe tarvetta toimintansa kehittämiseen, kunta ei kykene ohjaamaan alueorganisaation palvelutuotantoa lisäämään tehokkuutta ja laatua.
Jos kilpailuttamisesta saatavat kustannushyödyt eivät toteudu suorahankinnan yhteydessä, kunta voi maksaa palveluista liikaa.
Jos kunta heikentää suorahankinnan avulla yritysten mahdollisuuksia tulla markkinoille, kunta saattaa vähentää houkuttelevuuttaan yritysten sijainti- tai toimintapaikkana.

Yhteenvedona todetaan, että tässä alaluvussa esitetyt taulukot 8, 9 ja 10 sekä kuvio 9 ja lisäksi alaluvussa 3.2.4 suorahankintojen käyttötilanteita koskeva taulukko 3 yhdessä muodostavat matkailun alueorganisaation rahoittamisen toimintamallin. Toimintamalli, joka esitetään vielä koostettuna liitteessä 3, on Kolarin kunnan toimeksiannon pohjalta toteutetun selvitystyön lopullinen tulos. Toimintamallia noudattamalla Kolarin kunta kykenee toteuttamaan Visit Ylläksen tai tarvittaessa muun matkailun alueorganisaation rahoittamista valtiontukisääntöjen mukaisena tukitoimenpiteenä tai julkisten hankintojen lainsäädännön mukaisena palveluhankintana (joko suorahankintana tai tarjouskilpailuna).

Matkailun alueorganisaation rahoittamisen toimintamalli on laadittu Kolarin kunnan lainmukaisuuden sekä taloudellisen tuen vaikuttavuuden varmistamiseen liittyvät tavoitteet huomioiden. Lainmukaisuus on huomioitu laatimalla toimintamalli niin, että se noudattaa sekä EU:n valtiontukisääntöksiä että julkisten hankintojen lainsäädäntöä.

Kunnan strategiseksi painopisteekseen määrittelemän matkailuelinkeinon kehittämisen ja kilpailukyvyn vahvistamisen vaikuttavuutta koskevat vaatimukset on valtioneuvoston päätöksinä sovellettaessa huomioitu kunnan omilla toimenpiteillä. Toimenpiteet on asetettu Ylläksen yhteistyö- ja markkinointistrategiassa 2016–2018 (2016) sekä päivitettyä vuoden 2021 lopussa valmistuvassa Ylläs III-osayleiskaavahankkeeseen liittyvässä kehittämissuunnitelmassa (2021). Julkisten hankintojen lainsäädännön puitteissa vaikuttavuutta koskevat vaatimukset on huomioitu opinnäytetyön kyselylomaketutkimuksen avulla. Kyselylomaketutkimuksen avulla on arvioitu riskejä, jotka alueorganisaation palveluiden hankintaan kohdistuvat suoraan hankintaa sovellettaessa sekä hankinta- ja sopimusmallia laadittaessa. Riskien ja niiden hallintatoimenpiteiden analyysin avulla on laadittu kunnalle työvälineiksi tarkistuslistat, joiden avulla kunta voi valmistautua hallitsemaan riskejä, jotka voivat vaikeuttaa vaikuttavuutta koskevien vaatimusten saavuttamista.

## 6 POHDINTA

Opinnäytetyön tavoite oli mahdollistaa Kolarin kunnan osallistuminen taloudellisesti matkailun alueorganisaation avulla tapahtuvaan, kunnan alueella toimivan matkailuelinkeinon kehittämiseen ja matkailun markkinointiin. Opinnäytetyön Kolarin kunnalta saatuna toimeksiantona oli selvittää, kuinka Kolarin kunta voi taloudellisesti tukea Visit Yllästä eli Ylläksen Markkinointi Oy:tä lainmukaisuutta ja kunnan rahoituksen vaikuttavuuden varmistamista koskevat vaatimukset täytteen.

Lähde- ja tutkimusaineiston käsittelyn tulokset osoittivat, että kunnan on mahdollista tukea alueorganisaatiota lainmukaisesti ja taloudellisen tuen vaikuttavuus varmistuen, mutta kunnan sovellettavissa olevia mahdollisuuksia rajoitetaan ja ohjataan lainsäädännön avulla. Tukimahdollisuuksiin liittyy julkisten hankintojen periaatteista ja hankintaprosessista sekä näennäismarkkinoiden tehokkuustekijöistä johtuvia riskejä, joiden hallintaan kunnan tulee perehtyä mahdollisuuksia hyödyntäessään.

Opinnäytetyön keskeinen tulos oli rahoittamisen toimintamalli, jonka avulla Kolarin kunta kykenee tukemaan Visit Yllästä, mikä on Kolarin kunnan valitsema strateginen keino Kolarin matkailuelinkeinon kehittämiseksi ja sen kilpailukyvyn vahvistamiseksi. Taloudellinen tuki tulee myöntää ensisijaisesti valtioneuvoston puitteissa ja toissijaisesti toteuttamalla julkisten hankintojen lainsäädännön mukainen matkailun alueorganisaation palveluiden hankinta.

Matkailun alueorganisaation rahoittamisen toimintamallin kaltaista valtioneuvoston ja hankintalainsäädännön menettelyiden yhteenvetoa matkailun alueorganisaation palveluiden tukemiseksi ja hankkimiseksi ei liene aikaisemmin tehty. Tämän vuoksi opinnäytetyö onnistuu tuottamaan toimeksiantajan lisäksi uutta hyötyä myös muille tahoille, joiden tavoitteena on hyödyntää matkailun alueorganisaation palveluita matkailuelinkeinon kehittämiseksi ja kilpailukyvyn vahvistamiseksi. Kyseiset tahot joutuvat Kolarin tavoin tarkastelemaan tukitoimenpiteidensä lainmukaisuutta ja mahdollisesti asettumaan hankintayksikön rooliin turvautuessaan julkisiin hankintoihin matkailua koskevien strategisten tavoitteidensa saavuttamiseksi.

Rahoittamisen toimintamallin taustalla olevien osatekijöiden, pääosin valtiontukisäännösten ja julkisten hankintojen, osalta ei selvitystyöllä tuotettu uutta tietoa. Lainsäädäntö ja viranomaisten ohjeet ovat näiden osalta selkeitä ja monin osin myös tuomioistuinten käsittelemiä. Lukijoiden kannalta helposti hyödynnettävään muotoon koostettu matkailun alueorganisaation rahoittamisen toimintamalli on esitelty liitteessä 3.

Selvitystyön suurin heikkous on kyselylomaketutkimuksen tulosten luotettavuuden puute, mikä johtuu siitä, että kyselylomakkeeseen vastasi ainoastaan yksi vastaamaan kutsuttu henkilö. Näin ollen saatujen tulosten perusteella ei voida luotettavasti muodostaa käsitystä matkailun alueorganisaation palveluiden hankintaan liittyvien riskien merkittävydestä tai niiden hallinnan tarpeista. Tiedon keräämiseen käytetty kyselylomake lienee ollut kiireisille vastaajille liian pitkä, mikä olisi pitänyt välttää karsimalla tietoperustan perusteella muita epäolennaisempia kysymyksiä ja arviointikohtia pois ja siten lyhentää kyselyyn vastaamisen kestoa. On mahdollista, että muita epäolennaisemmiksi koetut, mutta silti perustellut arvioinnin kohteet olisivat nousseet kyselylomakkeen avovastauksissa esille, jos niillä oli käytännön kannalta merkitystä.

Toinen mahdollinen keino häviävän pienen vastausprosentin välttämiseksi olisi ollut vastaajajoukon kasvattaminen. Opinnäytetyön aikataulun hallitsemiseksi vastaajajoukko jätettiin pieneksi, koska luottamus aihetta kohtaan tunnettavaan mielenkiintoon vastaamisen motivaatiota kasvattavana tekijänä oli suuri. Jälkikäteen miettien vastaajajoukko olisi kannattanut vähintään kaksinkertaista mieluiten kolminkertaista, vaikka se olisi merkinnyt vastaajien valikointia Lapin ja Kainuun maakuntien ulkopuolelta.

On mahdollista, että opinnäytetyön aihe ja sen tietoperustan pohjalta laadittu kyselylomake koettiin vastaajien kannalta liian yksityiskohtaiseen tilanteeseen keskittyväksi ja siten arjessa tapahtuvalle matkailuelinkeinon kehittämislle vieraaksi. Tämän puolesta puhuisi se, ettei opinnäytetyön kaltaista selvitysraporttia ole jo olemassa, vaikka lainsäädäntöä ja ohjeistusta asian tiimoilta on ollut olemassa pitkään. Väistämättä mieleen tulee kaksi vaihtoehtoa: Joko opinnäytetyössä on jäänyt jotain olennaista huomaamatta tai matkailun alueorganisaation

tukemisen reunaehdot, kuten lainmukaisuus, ovat monilla kunnilla vielä tarkastelematta eivätkä vastaajat näin ollen kokeneet voivansa tuoda kyselyssä esille perusteltua näkemystä. Jälkimmäisen tilanteen osalta hyvä puoli olisi se, että tällöin opinnäytetyöllä on tuotettu selvää lisäarvoa kuntakentälle.

Toimintamallin taustalla olevan tietoperustan osalta tehty työ on ollut tarkkaa, ja lähdeaineistoon perustuviin selvitystyön tuloksiin voidaan luottaa. Keskeisiä tietoperustan lähteitä käytetään vaativassa virkamies- ja asiantuntijatyössä sekä matkailun tutkimus- ja kehittämistehtävissä. Opinnäytetyön tekijä hyötyi merkittävästi matkailukeskuksia, valtiontukisäännöksiä sekä julkisia hankintoja koskevan tietoperustan koostamisesta; saatua tietoa voidaan hyödyntää työtehtävissä asioidessa julkista sektoria edustavien ja matkailun toimintaedellytyksiä kehittävien asiakkaiden kanssa.

Opinnäytetyössä käsiteltyjen tietoperustan osioiden osalta erityiseen varovaisuuteen on syytä suoraan osalta. Koska matkailun alueorganisaatioiden palveluiden suoraan hankintoja koskevia perusteluita ei ole käsitelty markkinaoikeudessa, opinnäytetyössä ei voida esittää niiden osalta muuta kuin maallikon varovaisuudesta pohdintaa, jonka kestävydestä ja lainmukaisuudesta markkinaoikeuden tarkastelussa ei voida varmistua. Tästä syystä suoraan hankintaa sovellettaessa on menettelyn perusteluita tarkasteltava hankintalainsäädännön puitteissa ja tarpeen tullen konsultoitava hankintalainsäädännön ja -oikeuskäytännön asiantuntijoita, jollaiseksi opinnäytetyön tekijää ei voida lukea.

Opinnäytetyö toteutettiin elo-marraskuun 2021 välisenä aikana. Opinnäytetyön tekemisessä korostui ajanhallinta ja työn jatkuva edistäminen ilman pitkiä taukoja, joiden ansiosta työ saatiin loppuun päivätyön, keittiöremontin ja muiden arjen kiireiden keskellä. Vähiin käyvä aika pakotti tekemään kompromisseja monien tietoperustaan liittyvien mielenkiintoisten sisältöjen osalta, mutta opinnäytetyön tärkein anti eli matkailun alueorganisaation rahoittamisen toimintamalli saatiin laadittua siten, että sitä voidaan hyödyntää toteutettaessa alueorganisaation rahoittamista käytännössä. Merkittävä tekijä opinnäytetyön tavoitteen saavuttamisen osalta oli se, että vastaavasta asiantuntijatyöstä on paljon kokemusta jo aiemmista opinnoista sekä tietysti työelämästä. Opinnäytetyön tekemisen sekä aiheen hallinnan osalta ei siis jouduttu varsinaisesti epämukavuusalueelle.

Opinnäytetyön tekemisessä kyettiin riittävässä määrin noudattamaan syksyn alussa tehtyä opinnäytetyön suunnitelmaa, joka konkretisoitua työn alussa siihen, että jokaisessa työskentelysessiossa kirjoitettiin vähintään 500 sanaa tekstiä opinnäytetyöhön. Luonnollisesti aiheen rajaukset tarkentuivat työn edetessä, jonka ansiosta työ tehostui entisestään ja lopulta saavutettiin noin 1500–2000 sanan kirjoitusmäärä per työskentelysessio. Työn etenemistä auttoi asiasanoiltaan onnistunut tiedonhaku sekä tietoperustaan soveltuvien teosten haarukointi, jolloin aktiivisessa kirjoitusvaiheessa tapahtuva lisätiedonhaku jäi suhteellisen vähäiseksi.

Opinnäytetyössä onnistuttiin luovassa ongelmanratkaisussa, sillä valtiontuen ja julkisten hankintojen kytkeminen yhteen samaan malliin edellytti kykyä hahmottaa, kuinka kunnan toimintatapaa ja tilannekuvaa täytyy muuttaa ylitettäessä rajapinta. Asian hahmottaminen lisäarvoa tuottavalla tavalla vaati kunnan perimäisten vaikuttimien ja pyrkimysten konkretisointia lainmukaisuuden sekä taloudellisen tuen vaikuttavuuden vaatimuksiksi. Tämä johti hedelmälliseen tilanteeseen, sillä konkreettiset vaatimukset avasivat mahdollisuuden hyödyntää riskejä ja riskienhallintaa hankintalainsäädännön erilaisten menettelyjen arvottamisessa ja siten valita soveltuvimmat käytännön työvälineeksi tarkoitettuun rahoittamisen toimintamalliin. Tämä konkretisoitui kyselyn vastauksina saatavien, riskejä ja niiden hallinnan tarvetta koskevien arvioiden koostamisessa prioriteettitasoiksi, joilla rahoittamisen toimintamallin laatimista ohjattiin.

Opinnäytetyön aikana oli orastavia mahdollisuuksia tehdä yhteistyötä muiden opinnäytetöiden tekijöiden kanssa. Erityisesti prosessin alkuvaiheessa, kun aikaa tuntui vielä olevan kosolti, keskusteltiin WhatsApp-ryhmässä sekä järjestettiin Teams-kokouksia, joissa autettiin toisiamme aiheen rajaamisessa, menetelmien valinnassa ja lähdeaineiston löytämisessä. Aineista yhteistyöhön olisi ollut enemmänkin, mutta työn edetessä ja tiukan aikataulun konkretisoituessa tapaamiset jäivät lopulta vähiin. Tapaamisten järjestämisessä oli koko ajan aikatauluongelmia, sillä osa opiskelijoista työskenteli opintojen ohella päivisin, osa iltaisin ja lisäksi muut opinnot ja perhe-elämä kavensivat aikataulumahdollisuuksia olennaisesti. Vertaistukimenettely on kuitenkin kannatettavaa, ja sitä varten voisi järjestää aikaa esimerkiksi juuri ennen tai jälkeen lähiopetuksen.

Opinnäytetyössä laaditun matkailun alueorganisaation rahoittamisen toimintamallin osalta on mahdollista toteuttaa jatkokehittämistä. Erityisesti alueorganisaation palveluiden hankinta- ja sopimusmallia voidaan viedä yksityiskohtaisemmalle ja käytännönläheisemmälle tasolle esimerkiksi hankinnan ajoittamisen, loppukäyttäjien tarpeiden huomioinnin sekä palveluiden sisällön ja määrien määrittelyn osalta.

Kunnan osaamista ja ymmärrystä matkailun alueorganisaation palveluiden tuotantotapojen ja kustannusten osalta voisi olla tarpeen selvittää ja kehittää ihan omana työnään, sillä kunnilla on merkittävä rooli ja intressi vaikuttaa matkailuelinkeinon kehittämiseen alueillaan. Vahvistamalla kunnan osaamista toimia eräänlaisena viisaana sopimusjohtajana tai taloudellisena tukijana voidaan palvella matkailualan kehittämistä entistä paremmin. Tällöin kunta huomioi markkinoiden ja toimintatapojen kehityksen omaan toimintaansa ja etuunsa vaikuttavina asioina, jolloin oletettua kuilua julkista sektoria edustavan kunnan ja alueen matkailuyritysten etujen välillä voidaan merkittävästi kaventaa.

## LÄHTEET

- Eskola, S. & Ruohoniemi, E. 2011. Julkiset hankinnat. Helsinki: WSOYpro Oy.
- Finlex 2021. Markkinaoikeus. Markkinaoikeuden ja aiemman markkinatuomioistuimen ratkaisut v. 1979 lähtien. Viitattu 20.10.2021 <https://finlex.fi/fi/oikeus/mao/>.
- Fondia 2021. Milloin valtiontuki on sallittua? VirtuaaliLakimies. Viitattu 3.10.2021 <https://virtuallawyer.fondia.com/fi/articles/milloin-valtioneuvosto-on-sallittua>.
- Hakkarainen, M. 2005. Levin ja Ylläksen kohdekartoitukset. Arctic Centre. Rovaniemi: Lapin yliopisto. Viitattu 22.9.2021 <https://docplayer.fi/20251630-Yllaksen-ja-levin-kohdekartoitukset-maria-hakkarainen.html>.
- House of Lapland 2020. Infograafi: 10 faktaa Lapin matkailusta 2019. Viitattu 27.9.2021 <https://www.lapland.fi/fi/business/infograafi-10-faktaa-lapin-matkailusta-2019/>.
- House of Lapland 2021. Infograafi: 10 faktaa Lapin matkailusta 2020. Viitattu 27.9.2021 <https://www.lapland.fi/fi/business/infograafi-10-faktaa-lapin-matkailusta-2020/>.
- Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2019. Kynnysarvot. Mikä on julkinen hankinta? Viitattu 31.10.2021 <https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/kynnysarvot>.
- Kauppila, P. 2004. Matkailukeskusten kehitysprosessi ja rooli aluekehityksessä paikallistasolla: esimerkkeinä Levi, Ruka, Saariselkä ja Ylläs. Nordia Geographical Publications Volume 33:1. Oulu: Multiprint Oy.
- Kolarin kunta 2020. Talousarvio 2021. Taloussuunnitelma vuosille 2022–2023. Viitattu 21.9.2021 [https://www.kolari.fi/media/2021\\_hallinto\\_ja\\_elinvoima/talous/talousarviokirja-vuodelle-2021-kunnanvaltuusto-8.12.2021.pdf](https://www.kolari.fi/media/2021_hallinto_ja_elinvoima/talous/talousarviokirja-vuodelle-2021-kunnanvaltuusto-8.12.2021.pdf).
- Kolarin kunta 2021a. Perustiedot Kolarista. Viitattu 12.9.2021 <https://www.kolari.fi/fi/kuntainfo/perustiedot-kolarista.html>.
- Kolarin kunta 2021b. Kuntastrategia. Viitattu 12.9.2021 <https://www.kolari.fi/fi/kuntainfo/kuntastrategia.html>.
- Kolarin kunta 2021c. Yrittäminen ja liiketilat. Viitattu 12.9.2021 <https://www.kolari.fi/fi/palvelut/tyo-ja-elinkeinot/yrittaminen-ja-liiketilat.html>.
- Kolarin kunta 2021d. Matkailu. Viitattu 18.9.2021 <https://www.kolari.fi/fi/kuntainfo/matkailu.html>.
- Kolarin kunta 2021e. Kehittäminen ja hankkeet. Viitattu 12.9.2021 <https://www.kolari.fi/fi/palvelut/tyo-ja-elinkeinot/kehittaminen-ja-hankkeet.html>.

Kolari kunta 2021f. Tilinpäätös ja toimintakertomus 2020. Viitattu 21.9.2021 [https://www.kolari.fi/media/2021\\_hallinto\\_ja\\_elinvoima/talous/tilinpaatos-2020.pdf](https://www.kolari.fi/media/2021_hallinto_ja_elinvoima/talous/tilinpaatos-2020.pdf).

Kuntalaki 10.4.2015/410.

Kuukkelin 2020. Kehittämistyö käyntiin: Miltä näyttää vuoden 2040 Ylläs. Paikallisia uutisia. Viitattu 4.9.2021 <https://www.kuukkelin.com/paikallisia-uutisia/kehittamistyoy-kayntiin-milta-nayttaa-vuoden-2040-yllas-6.153.29553.02f92a28b8>.

Kylien Kolari 2018. Kylien Kolari. Kolarin kylien kehittämishanke. Viitattu 18.9.2021 <https://kylienkolari.fi/>.

Kähkönen, L. 2007. Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa. Tampereen yliopisto. Taloustieteiden laitos. Väitöskirja.

Lapin liitto 2019a. Lapin matkailustrategia 2020–2023. Matkailun tilannekuva-analyysi. Rovaniemi: Lapin liitto. Viitattu 28.9.2021 [https://www.lapinliitto.fi/wp-content/uploads/2020/12/Matkailu\\_matkailustrategia-ja-tilannekuvaraportti-2020-2023.pdf](https://www.lapinliitto.fi/wp-content/uploads/2020/12/Matkailu_matkailustrategia-ja-tilannekuvaraportti-2020-2023.pdf).

Lapin liitto 2019b. Lappi-sopimus – maakuntaohjelman toimeenpanosuunnitelma vuosille 2019–2020. 29.9.2021 <https://www.lapinliitto.fi/wp-content/uploads/2020/11/Lappi-sopimuksen-toimeenpanosuunnitelma2019-2020.pdf>.

Mettiäinen, I. 2007. Tunturinlaidan kylästä matkailukeskukseksi. Paikallisten toimijoiden näkökulmia Ylläksen ja Levin matkailukeskusten kehittämiseen ja vuorovaikutteiseen suunnitteluun. Arktinen keskus. Rovaniemi: Lapin yliopisto-paino.

Mettiäinen, I., Uusitalo, M. & Rantala, O. 2009. Osallisuus matkailukeskusten suunnittelussa. Teoksessa S. Tuulentie (toim.) Turisti tulee kylään. Matkailukeskukset ja lappilainen arki. SoPhi 112. Helsinki: Minerva Kustannus Oy. 206–242.

Nieminen, J., Ahtinen, S-M. & Henriksson, A. (toim.) 2021. Alueelliset kehitysnäkymät keväällä 2021. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. Viitattu 18.9.2021 [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163076/TEM\\_2021\\_31.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163076/TEM_2021_31.pdf).

Pahkinen, E. 2012. Kyselytutkimusten otantamenetelmät ja aineistoanalyysi. Jyväskylä: JULPU, Jyväskylä University Library Publishing Unit.

Pekkala, E., Pohjonen, M., Huikko, K. & Ukkola, M. 2017. Hankintojen kilpailuttaminen. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Rantala, O. 2009. Lomalla luonnossa: Tunturikeskus matkailijan paikkana. Teoksessa S. Tuulentie (toim.) Turisti tulee kylään. Matkailukeskukset ja lappilainen arki. SoPhi 112. Helsinki: Minerva Kustannus Oy. 108–130.

Valtiokonttori 2021. 14 922 yritystä haki kustannustukea. Viitattu 31.10.2021 <https://www.sttinfo.fi/tiedote/14-922-yritysta-haki-kustannustukea?publishe-rid=69818616&releaselid=69920512>.

Tunturi-Lapin Kehitys 2021. Mikä on Tunturi-Lappi? Viitattu 18.9.2021 <https://tunturilapinkehitys.fi/mika-on-tunturi-lappi/>.

Tuulentie, S., Sarkki, S. 2009. Johdanto: Kun kylästä tulee keskus. Teoksessa S. Tuulentie (toim.) Turisti tulee kylään. Matkailukeskukset ja lappilainen arki. SoPhi 112. Helsinki: Minerva Kustannus Oy. 9–28.

Työ- ja elinkeinoministeriö 2016. Opas de minimis -tuista. EU:n valtiontukisäännöt. TEM oppaat ja muut julkaisut 21/2016. Viitattu 1.10.2021 Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. [https://tem.fi/documents/1410877/2851861/Opas+de+minimis-tuista+\(2015\)/d1c03961-09db-4f81-af50-3dfaae57c4c6](https://tem.fi/documents/1410877/2851861/Opas+de+minimis-tuista+(2015)/d1c03961-09db-4f81-af50-3dfaae57c4c6).

Työ- ja elinkeinoministeriö 2014. EU:n valtiontukisäännöt. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. Viitattu 1.10.2021 [https://tem.fi/documents/1410877/2851861/EUn\\_valtiontukisaannot\\_lokakuu2014.pdf/2a030b24-77d7-4979-a898-55b027ea3ae1/EUn\\_valtiontukisaannot\\_lokakuu2014.pdf?t=1465373156000](https://tem.fi/documents/1410877/2851861/EUn_valtiontukisaannot_lokakuu2014.pdf/2a030b24-77d7-4979-a898-55b027ea3ae1/EUn_valtiontukisaannot_lokakuu2014.pdf?t=1465373156000).

Valli, R. 2007. Kyselylomaketutkimus. Teoksessa Aaltola, J., Valli, R. (toim.) Ikkuoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle. Jyväskylä: PS-kustannus.

Visit Arctic Europe 2021. Visit Arctic Europe II – Stronger together. Viitattu 30.10.2021 <https://visitarcticeurope.com/>.

Visit Finland 2021. Strategia 2022–2025. Viitattu 1.10.2021 [https://www.businessfinland.fi/4a78ce/contentassets/1cca8e3601cc4999812e196933cd8d5c/01\\_vf-strategia\\_kristiinahieta-saari.pdf](https://www.businessfinland.fi/4a78ce/contentassets/1cca8e3601cc4999812e196933cd8d5c/01_vf-strategia_kristiinahieta-saari.pdf).

Ylläksen yhteistyö- ja markkinointistrategia 2016–2018 2016. Ei julkaistu.

Ylläs 2021a. Ylläksen reitit. Viitattu 4.9.2021 <https://www.yllas.fi/aktiviteetit/yllaksen-reitit.html>.

Ylläs 2021b. Visit Ylläs. Viitattu 4.9.2021 <https://www.yllas.fi/tietoa-yllaksesta/visit-yllas.html>.

Ylläs 2021c. Ylläksen tapahtumat. Viitattu 26.9.2021 <https://www.yllas.fi/tapahtumat.html?p68=3#header>.

Ylläs 2021d. Ylläs ympärivuotiseksi -hanke. Viitattu 26.9.2021 <https://www.yllas.fi/tietoa-yllaksesta/yllas-ymparivuotiseksi-hanke.html>.

Ylläs Ympärivuotiseksi 2021. Ylläs Ympärivuotiseksi -hanke (EAKR). Viitattu 26.9.2021 <https://www.yllas.fi/media/yllas-ymparivuotiseksi/yllas-ymparivuotiseksi-esittely.pdf>.

Ylläs III 2021. Kehittämissuunnitelma. Julkaisematon,

**LIITTEET**

- Liite 1. Kyselylomake
- Liite 2. Saatekirje kyselylomakkeelle
- Liite 3. Matkailun alueorganisaation rahoittamisen toimintamalli

## Liite 1. Kyselylomake

**KYSELY MATKAILUN ALUEORGANISAATION PALVELUIDEN HANKINNASTA**

Kyselyn avulla selvitetään vastaajien näkemyksiä riskeistä, jotka voivat tulla pohdittaviksi kunnan hankkiessa matkailun alueorganisaation palveluita julkisten hankintojen lainsäädännön mukaisina palveluostoina. Kyselyssä riskien arviointia tehdään

- 1) tilanteessa, jossa käytetään suoramarkintaa tarjouskilpailun sijaan.
- 2) tilanteessa, jossa laaditaan alueorganisaation palveluiden ostoa koskevaa hankinta- ja sopimusmallia.

Kyselyn lopussa on mahdollisuus vapaaseen sanaan sekä palautteeseen kyselyn tekijälle.

Kyselyssä oletetaan matkailun alueorganisaation osalta seuraavaa:

- Alueorganisaatio on esimerkiksi rekisteröity yhdistys tai osakeyhtiö, mutta ei kunnan hallinto-organisaatioon kuuluva virasto tai sen osa.
- Alueorganisaatio kuuluu kuntakonsernin tytä- tai osakkuusyhteisöihin, mutta ei ole in-house -yksikön asemassa suhteessa kuntaan.
- Alueorganisaatiota voivat rahoittaa myös muut tahot, kuten esimerkiksi matkailuyritykset palveluostoilla tai maakunnan liitto myöntämällä rakennerahastojen hankerahoitusta.

**Käsitteiden määrittelyä:**

**Matkailun alueorganisaatio** = Rekisteröity yhdistys tai osakeyhtiö, jonka tehtävä on esimerkiksi avustaa matkailukohteen matkailupalvelujen kehittämisessä, markkinoida matkailukohdetta, koordinoita matkailukohteen tapahtumia ja/tai toimia matkailukohteen edunvalvojana sille määrätyissä asioissa. Esimerkkejä ovat mm. Rovaniemen Matkailu ja Markkinointi Oy (Visit Rovaniemi), Ylläksen Markkinointi Oy (Visit Ylläs) ja Inari-Saariselkä Matkailu Oy.

**Hankinta- ja sopimusmalli** = Hankinnan hankintatekninen ja kaupallinen toteutusmenettely, joka muodostuu esimerkiksi A. toimintaympäristöä (kuten markkinatilannetta, asiakkaita ja sidosryhmiä) koskevista tulkinnoista ja B. hankinnan kohdetta, hankintamenettelyä, sopimuksen kestoa, hinnoittelua sekä sopimus-kannusteita koskevista valinnoista.

1. Kuinka vakavina riskeinä pidät seuraavia asioita hankittaessa matkailun alueorganisaation palveluita suoraan hankintana tarjouskilpailun sijaan? Kysymyksessä oletetaan, että suoraan hankinnalle on hankintalainsäädännön mukaiset perusteet.

Voit arvioida riskin vakavuutta asteikolla 1–5. Asteikon numerot tarkoittavat:

- 1 = Olematon riski
- 2 = Vähäinen riski
- 3 = Kohtalainen riski
- 4 = Vakava riski
- 5 = Erittäin vakava riski

Mikäli et osaa arvioida, voit vastata EOS = En osaa sanoa

- A. Suoraan hankinnan perustelut kyseenalaistetaan markkinaoikeusvalituksen avulla, jonka myötä kunta menettää matkailun edistämiseksi arvokasta aikaa.
  - B. Kunta ei kykene ohjaamaan alueorganisaation palvelutuotantoa kohti tehokkuus- ja laatuhyötyjä, jos kunta ei suoraan hankintaa toteuttaessaan perehdy riittävästi palveluiden tuotantotapaan, kustannuksiin ja markkinoihin.
  - C. Kunta ei kykene ohjaamaan alueorganisaation palvelutuotantoa kohti tehokkuus- ja laatuhyötyjä, koska kilpailun puutteen vuoksi alueorganisaatio ei koe tarvetta toimintansa kehittämiseen.
  - D. Kunta maksaa suoraan hankituista palveluista liikaa, koska kilpailuttamisesta saatavat kustannushyödyt eivät toteudu suoraan hankinnan yhteydessä.
  - E. Kunta heikentää suoraan hankinnan avulla yritysten mahdollisuuksia tulla markkinoille ja vähentää näin houkuttelevuuttaan yritysten sijainti- tai toimintapaikkana.
2. Mitä muita riskejä haluat nostaa esille matkailun alueorganisaation palveluiden suoraan hankintaan liittyen ja kuinka vakavina pidät niitä? Voit myös halutessasi pohtia aiempia vastauksiasi tässä.

3. Kuinka paljon seuraaviin asioihin liittyy mielestäsi riskejä sekä tarpeita niiden hallitsemiseksi laadittaessa matkailun alueorganisaation palveluita koskevaa hankinta- ja sopimusmallia?

Voit arvioida asioihin liittyvän riskin määrää ja riskienhallinnan tarvetta asteikolla 1–5. Asteikon numerot tarkoittavat:

- 1 = Olematon riskin määrä ja riskienhallinnan tarve
- 2 = Vähäinen riskin määrä ja riskienhallinnan tarve
- 3 = Kohtalainen riskin määrä ja riskienhallinnan tarve
- 4 = Suuri riskin määrä ja riskienhallinnan tarve
- 5 = Erittäin suuri riskin määrä riskienhallinnan tarve

Mikäli et halua/osaa arvioida, voit vastata EOS = En osaa sanoa.

- A. Alueorganisaatiolta hankittavia palveluita ja niiden määriä on vaikea määritellä yksiselitteisesti, jonka vuoksi palveluiden sisällöstä ja kustannuksista syntyy väärinymmärryksiä ja erimielisyyksiä.
- B. Kunnan on vaikea pysyä ajan tasalla alueorganisaatiolta hankittavien palveluiden tuotantotavoista ja kustannuksista, mikä heikentää resursien kohdentamista matkailun kannalta vaikuttavimpiin toimenpiteisiin.
- C. Hankintaprosessin läpivienti vaikeuttaa alueorganisaation palveluiden tuotantoa, mikä haittaa alueorganisaation asiakkaiden ja sidosryhmien toimintaa.
- D. Alueorganisaation palveluiden tuottamiseen liittyy arkaluonteista tai liikesalaisuudeksi tulkittavaa sisältöä, jonka julkistaminen heikentää alueen matkailun kilpailukykyä.
- E. Alueorganisaation tuottamiin palveluihin liittyvien markkinoiden sulkeutuminen sopimuskauden ajaksi saa muut potentiaaliset palvelutuottajat jättämään markkinan, mikä vaikeuttaa kunnan pitkän ajan tavoitteita matkailua tukevien palveluiden suhteen.
- F. Alueorganisaatio saa immateriaalioikeudet palveluiden tuottamiseksi laatimiinsa aineistoihin (esim. verkko-osoite/domain, logo, kuvapankki, visuaalinen brändi), mikä vaikeuttaa kunnan pitkän ajan tavoitteita matkailun kehittämisen suhteen.
- G. Alueorganisaation palveluiden tuottaminen edellyttää kalliita investointeja, mikä nostaa palveluiden hintaa.

- H. Alueorganisaation ja asiakkaiden sekä sidosryhmien luottamussuhteen synnyttäminen vie aikaa, mikä hidastaa tehokasta ja vaikuttavaa palveluiden tuottamista.
  - I. Alueorganisaation on vaikea motivoitua kehittämään ja tuottamaan palveluita innovatiivisesti, mikä vähentää palveluiden vaikuttavuutta ja heikentää alueen matkailun toimintaedellytyksiä.
4. Mitä muita asioita ja niihin liittyviä riskejä haluat nostaa esille liittyen matkailun alueorganisaation palveluiden hankinta- ja sopimusmalliin? Voit halutessasi myös pohtia aiempia vastauksiasi tässä.
5. Muut huomiot sekä terveiset kyselyn tekijälle.

Liite 2. Saatekirje kyselylomakkeelle

Hyvä vastaanottoja,

Olette saaneet pyynnön osallistua kyselyyn, joka on osa Lapin ammattikorkeakoulun matkailun restonomiopiskelijan (AMK) opinnäytetyön tiedonkeruuta. Opinnäytetyön tavoitteena on selvittää, millä tavoin kunta voi taloudellisesti tukea matkailun alueorganisaatiota (myöh. alueorganisaatio) sekä luoda tukemiseen toimintamalli soveltuvien tukitoimenpiteiden avulla. Opinnäytetyössä keskitytään mahdollisuuksiin, joita kunta voi hyödyntää valtiontukisäännösten ja julkisten hankintojen lainsäädännön puitteissa. Tämä kysely keskittyy julkisten hankintojen näkökulmaan.

Kyselyllä on kaksi tavoitetta:

1. Selvittää, millaisia **riskejä** vastaajat näkevät tilanteessa, että **alueorganisaation palveluita hankitaan tarjouskilpailun sijasta suorahankintana**.
2. Selvittää, millaisia asioita vastaajat pitävät **riskialttiina laadittaessa alueorganisaation palveluita koskevaa hankinta- ja sopimusmallia**.

Kysely koostuu 5 kysymyksestä, joihin vastaamiseen kuluu arviolta noin 20 minuuttia.

#### Yksityisyyden suoja ja vastausten hyödyntäminen

Kyselyyn vastataan anonyymisti eikä vastaajien taustamuuttujia kysytä, sillä opinnäytetyön tekijä on rajannut vastaajien joukon parhaansa mukaan. Opinnäytetyön tekijä tietää kyselyn vastaajajoukon, mutta kaikki vastaajat vastaavat kyselyyn saman linkin kautta, joten yksittäisten henkilöiden vastaamista ei voida seurata. Kyselyyn saatuja vastauksia tai vastaajajoukon yhteystietoja ei tulla luovuttamaan muuhun tarkoitukseen tai hyödyntämään muussa selvitys-/tutkimustyössä.

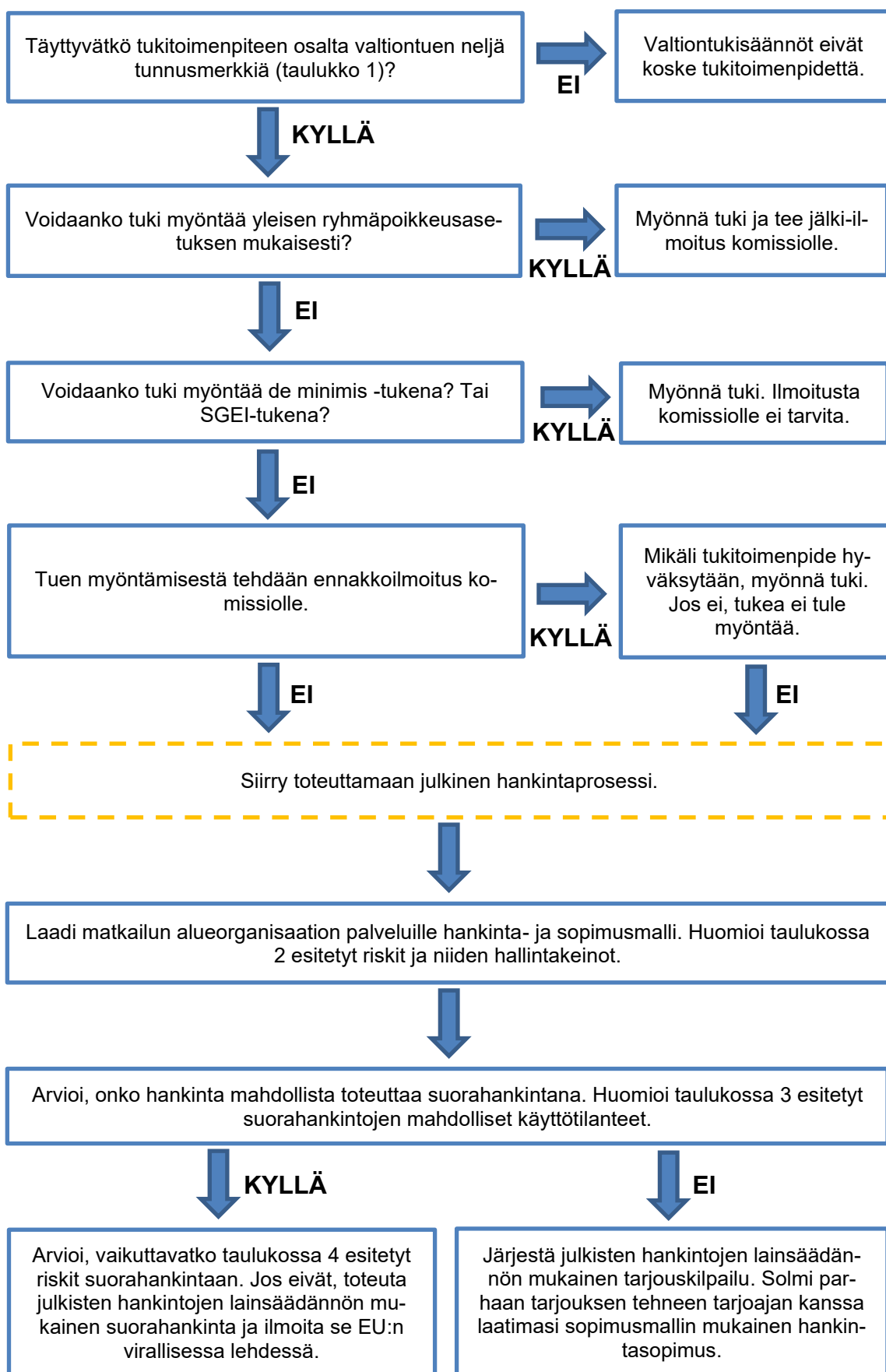
Pyydän vastauksia 3.11.2021 mennessä.

Kiitos osallistumisestanne!

Terveisin,

Janne Posio  
restonomiopiskelija (AMK)  
Lapin ammattikorkeakoulu

## Liite 3. Matkailun alueorganisaation rahoittamisen toimintamalli



Kuvio 1. Matkailun alueorganisaation rahoittamisen toimintamallin kuvaus

Taulukko 1. Valtiontuen tunnusmerkit tukitoimenpiteiden arviointia varten

<b>VALTIONTUEN TUNNUSMERKIT</b>
<b>1. Julkisia varoja kohdistetaan yrityksiin tai taloudelliseen toimintaan.</b>
<b>2. Tuki kohdistuu vain tiettyyn yritykseen tai yrityksiin (esimerkiksi jollekin alalle tai alueelle).</b>
<b>3. Tuki vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua.</b>
<b>4. Tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.</b>

Taulukko 2. Hankinta- ja sopimusmallien riskien ja hallintakeinojen tarkistuslista

<b>HANKINTA- JA SOPIMUSMALLIN RISKIEN TARKISTUSLISTA</b>		
<b>Korkean ja kohtalaisen prioriteetin riskit</b>		
<b>Riski</b>	<b>Prioriteetti</b>	<b>Hallintakeinot</b>
Jos et kykene määrittelemään alueorganisaatiolta hankittavia palveluita ja niiden määriä yksiselitteisesti, voi palveluiden sisällöstä ja kustannuksista syntyä yhteistyötä haittaavia väärinymmärryksiä ja erimielisyyksiä.	<b>Korkea</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sovella neuvottelumenettelyä, jonka avulla käydään selvittävää vuorovaikutusta tarjoajien kanssa.</li> <li>Sovella puitejärjestelyä, jossa palveluiden käyttöä voidaan tarkentaa sopimuskauden aikana.</li> </ul>
Jos alueorganisaatiolta hankittavien palveluiden tuotantotavoista ja kustannuksista on vaikea pysyä ajan tasalla, se voi heikentää resurssien kohdentamista matkailun kannalta vaikuttavimpiin toimenpiteisiin.	<b>Kohtalainen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sovella hankintalainsäädännön markkinakartoituksen menetelmiä tiedon kartuttamiseksi (Pekkala ym. 2017, 335–337).</li> <li>Sopimussuhteessa opitun dokumentointi.</li> </ul>
Hankintaprosessin läpivienti voi vaikeuttaa alueorganisaation palveluiden tuottamista, mikä aiheuttaa haittaa alueorganisaation asiakkaiden ja sidosryhmien toiminnalle.	<b>Korkea</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ajoita hankinta palveluiden tarpeen suhteen hiljaiselle ajalle ja toteuta ajoissa ennen sopimuskauden loppua.</li> <li>Älä tee tarjoamisesta liian työlästä, vaan suhteuta tavoitteeseen ja tarjoajien resursseihin.</li> </ul>
<b>Matalan prioriteetin riskit</b>		
Jos alueorganisaation palveluiden tuottamiseen liittyy arkaluonteista tai liikesalaisuudeksi tulkittavaa sisältöä, niiden julkistaminen voi heikentää alueen matkailun kilpailukykyä.		
Kunnan pitkän ajan tavoitteet matkailua tukevien palveluiden suhteen voivat vaikeutua, jos muut potentiaaliset tarjoajat jättävät markkinan hävittyään tarjouskilpailun.		
Kunnan tavoitteet matkailun kehittämisen suhteen voivat vaikeutua, jos alueorganisaation palveluihin liittyviä immateriaalioikeuksia ei määritellä hankintasopimuksessa.		
Jos alueorganisaation palveluiden tuottaminen edellyttää kalliita investointeja, liian lyhyt sopimuskausi niiden maksamiseksi takaisin nostaa palveluiden hintaa.		
Tehokas ja vaikuttava palveluiden tuottaminen voi estyä, jos sopimuskausi on liian lyhyt alueorganisaation ja asiakkaiden sekä sidosryhmien luottamussuhteen synnyttämiseksi.		
Jos alueorganisaatiolta puuttuvat kannusteet tuottaa palveluita innovatiivisesti, palveluiden vaikuttavuuden vähentyminen voi heikentää alueen matkailun toimintaedellytyksiä.		

Taulukko 3. Suorahankintojen mahdolliset käyttötilanteet

<b>SUORAHANKINTOJEN KÄYTTÖTILANTEET</b>		
<b>Käyttötilanne</b>	<b>Kuvaus</b>	<b>Huomiot</b>
Ei ole saatu lainkaan tai soveltuvia tarjouksia/osallistumishakemuksia.	Koskee tilannetta, jossa on hyödynnetty avointa tai rajoitettua hankintamenettelyä.	Alkuperäisiä hankinnan ehtoja ei saa olenaisesti muuttaa.
Tekninen tai yksinoikeudellinen syy	Vain tietty toimittaja voi toimittaa hankinnan, koska kilpailua ei teknisesti tai yksinoikeudellisesti syystä ole.	Tekniset syyt on määriteltävä tarkasti ja perusteltava tapauskohtaisesti. Toimittajan suojatut tekijän- ja teollisoikeudet on perusteltava.
Taiteellinen syy	Ainutkertaisen taideteoksen tai taiteellisen esityksen hankkiminen.	Taiteilija määrää taideteoksen ainutlaatuisuuden. Myös immateriaalioikeudet voivat riittää perusteluiksi.
Äärimmäinen kiire	Hankinta on ehdottoman välttämätön ja kiire on syntynyt hankintayksikön ulkopuolisista syistä.	Syy kiireelle on äkillinen eikä hankintayksikkö ole kohtuudella voinut sitä ennakoida.
Tutkimusta varten valmistettavat tavarat	Hankittava tavara valmistetaan vain tutkimusta, tuotekehitystä tai tieteellistä tarkoitusta varten.	Tavaraa valmistetaan yksittäiskappaleina vain tilaajalle eikä massatuotantona kaupalliseen käyttöön.
Perushyödykemarkkinat (raaka-aineet)	Koskee perushyödykemarkkinoilla noteerattuja ja sieltä hankittuja tuotteita.	Esimerkiksi metallit, viljat, karja, kahvi tai tee.
Erityisen edullinen hinta toimintansa lopettavalta toimittajalta	Tavarat saadaan erityisen edullisesti lopettavalta toimittajalta tai pesähoitajalta muun muassa maksukyvyttömyysmenettelyn seurauksena.	Esimerkiksi konkurssi- tai kuolinpesän realisointi. Markkinahintoja alemmat, erityisen edulliset hinnat.
Suunnittelukilpailu	Palveluhankinta, joka tehdään edeltävän suunnittelukilpailun perusteella.	Suunnittelukilpailun säännöissä on ilmoitettava, että hankinta on tehtävä kilpailun yhden tai useamman voittajan kanssa.
Tavaran lisätilaus	Alkuperäisen toimittajan kanssa tehtävän lisätilauksen tarkoitus on aiemman toimituksen osittainen korvaaminen tai laajentaminen.	Toimittajan vaihtaminen johtaisi ominaisuuksiltaan erilaisen tavaran hankkimiseen, mikä johtaisi yhteensopimattomuuteen tai teknisiin vaikeuksiin.

Lisäurakat- ja -palvelut	Alkuperäisen toimittajan kanssa tehtävä uusi rakennusurakka tai palveluhankinta, joka vastaa aiemmin tehtyä urakkaa tai palveluhankintaa. Uusi sopimus on tehtävä kolmen vuoden kuluessa edellisestä.	Alkuperäisen hankinnan ilmoituksessa on mainittu mahdollisesta myöhemmästä suorahankinnasta. Lisäpalvelun arvo on ennakoitu alkuperäisessä sopimuksessa.
Optioehdot	Hankinnan sopimuskautta voidaan jatkaa saman sopimuskumppanin kanssa optiokaudella.	Optioehdot tulee määritellä alkuperäisissä hankinta-asiakirjoissa. Optio tulee ottaa käyttöön viimeistään kolmantena vuonna alkuperäisen sopimuskauden alkamisesta.

Taulukko 4. Suorahankintatilanteessa huomioitavien riskien tarkistuslista

<b>SUORAHANKINNAN RISKIEN TARKISTUSLISTA</b>
Jos suorahankinnan perustelut kyseenalaistetaan markkinaoikeusvalituksen avulla, vaikeuttaa markkinaoikeuskäsittelylle menetetty aika matkailun kehittämistä kohtuuttomasti.
Jos kunta ei perehdy riittävästi palveluiden tuotantotapaan, kustannuksiin ja markkinoihin, kunta ei kykene ohjaamaan alueorganisaation palvelutuotantoa lisäämään tehokkuutta ja laatua.
Jos kilpailun puute aiheuttaa sen, että alueorganisaatio ei koe tarvetta toimintansa kehittämiseen, kunta ei kykene ohjaamaan alueorganisaation palvelutuotantoa lisäämään tehokkuutta ja laatua.
Jos kilpailuttamisesta saatavat kustannushyödyt eivät toteudu suorahankinnan yhteydessä, kunta voi maksaa palveluista liikaa.
Jos kunta heikentää suorahankinnan avulla yritysten mahdollisuuksia tulla markkinoille, kunta saattaa vähentää houkuttelevuuttaan yritysten sijainti- tai toimintapaikkana.