

Lentopaikkojen valtioneuvustusten vaikuttavuuden arviointi

Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2021:14

Lentopaikkojen valtionavustusten vaikuttavuuden arviointi

Heikki Metsäranta, Henriika Weiste

Liikenne- ja viestintäministeriö Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Liikenne- ja viestintäministeriö

© 2021 tekijät ja Liikenne- ja viestintäministeriö

ISBN pdf: 978-952-243-584-2

ISSN pdf: 1795-4045

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Lentopaikkojen valtionavustusten vaikuttavuuden arviointi

Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 2021:14

Teema

-

Julkaisija Liikenne- ja viestintäministeriö

Tekijät Heikki Metsäranta, Ramboll Finland Oy ja Henriika Weiste, Waystep Consulting Oy

Kieli Suomi

Sivumäärä

60

Tiivistelmä

Liikenne- ja viestintäministeriö on myöntänyt vuosittain harkinnanvaraisia valtionavustuksia kuntien lentoasemien ja yleisilmailun lentopaikkojen kehittämiseen ja ylläpitoon. Lain mukaan valtionavustusten vaikuttavuutta, tehokkuutta ja toimivuutta on arvioitava määräjain. Tässä selvityksessä on määritelty kehikko kuntien lentoasemille ja yleisilmailun lentopaikoille myönnettyjen valtionavustusten vaikuttavuuden arviointiin, arvioitu myönnettyjen tukien vaikuttavuutta sekä tunnistettu valtionavustusten hakuprosessin kehittämistarpeita.

Kuntien lentoasemien valtionavustukset ylläpitävät lentoasematoiminnan jatkuvuutta, ja tämä vaikuttaa välillisesti mahdollisuuteen saada lentoasemalle säännöllisiä lentoyhteyksiä. Lentoasemien valtionavustuksilla ei käytännössä ole vaikuttavuutta alueelliseen saavutettavuuteen tai alueen elinkeinoelämän kansainväliseen kilpailukykyyn.

Yleisilmailun lentopaikkojen tuella on pystytty parantamaan kohtuullisella etäisyydellä Malmin lentoasemalta sijaitsevien lentopaikkojen mahdollisuuksia ottaa vastaan Malmin ilmailutoimintoja. Tuella on lisäksi pystytty kokeilemaan ja kehittämään uusia ilmailutoimintoja kolmella kentällä.

Selvityksen perusteella suositellaan, että hakuprosessia kehitettäisiin yksilöimällä selkeämmin avustuksen tavoitteet ja tarkoitus. Kuntien lentoasemien avustuksille ei suositella laajoja yleisiä tavoitteita.

Asiasanat lentokentät, lentoasemat, valtionavustus, valtiontuki, vaikuttavuus

ISBN PDF 978-952-243-584-2

ISSN PDF

1795-4045

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-584-2>

Utvärdering av genomslagskraften i statsunderstödet till flygplatser

Kommunikationsministeriets publikationer 2021:14**Tema**

-

Utgivare

Kommunikationsministeriet

Författare

Heikki Metsäranta, Ramboll Finland Oy och Henriika Weiste, Waystep Consulting Oy

Språk

finska

Sidantal

60

Referat

Kommunikationsministeriet har årligen beviljat behovsprövade statsunderstöd för att utveckla och upprätthålla flygplatser och flygplatser inom den allmänna luftfarten. Enligt lagen ska det regelbundet göras en utvärdering av statsunderstödens genomslagskraft, effektivitet och hur väl statsunderstöden fungerar. I den här utredningen har det fastställts en ram för utvärderingen av vilken genomslagskraft de statsunderstöd som beviljats flygplatser i kommunerna och flygplatser inom den allmänna luftfarten har. Det har också gjorts en utvärdering av de beviljade stödens genomslagskraft och identifierats utvecklingsbehov i ansökningsprocessen för statsunderstöd.

Statsunderstöden till flygplatser i kommunerna upprätthåller kontinuiteten i flygplatsverksamheten och det påverkar indirekt möjligheterna att få regelbundna flygförbindelser till flygplatsen. Statsunderstöden till flygplatser har i praktiken ingen inverkan på den regionala tillgängligheten eller på det regionala näringslivets internationella konkurrenskraft.

Genom stödet till flygplatser inom den allmänna luftfarten har det varit möjligt att förbättra möjligheterna för flygplatser som befinner sig på ett rimligt avstånd från Malms flygfält att ta emot flygverksamhet från Malms flygfält. Stödet har dessutom gjort det möjligt att testa och utveckla ny flygverksamhet på tre olika fält.

Baserat på utredningen föreslås det att ansökningsprocessen utvecklas genom att man tydligare preciserar målen och avsikten med understödet. Det föreslås inga breda allmänna mål för understöden till flygfält i kommunerna..

Nyckelord

statsunderstöd, flygfält, flygplatser, statligt stöd, genomslagskraft

ISBN PDF

978-952-243-584-2

ISSN PDF

1795-4045

URN-adress<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-584-2>

Assessment of the effectiveness of government grants for airports and aerodromes

Publications of the Ministry of Transport and Communications 2021:14	Subject	-
Publisher	Ministry of Transport and Communications	
Authors	Heikki Metsäranta, Ramboll Finland Oy and Henriika Weiste, Waystep Consulting Oy	
Language	Finnish	Pages 60

Abstract

The Ministry of Transport and Communications has granted, on an annual basis, discretionary government grants for the development and maintenance of municipal airports and general aviation aerodromes. According to law, the effectiveness, impact and successful functioning of government grants must be assessed periodically. In addition to defining a framework for assessing the effectiveness of government grants to municipal airports and general aviation aerodromes, this report evaluates the effectiveness of the aid granted and identifies the development needs of the application process for government grants.

Government grants for municipal airports maintain continued airport operations, which indirectly improves the possibility of establishing regular flight connections to the airports. In practice, government grants for airports have no impact on regional accessibility or on the international competitiveness of the region's industries.

With the support to general aviation aerodromes, it has been possible to improve the possibilities of aerodromes located at a reasonable distance from Malmi airport to receive Malmi's aviation activities. This has also made it possible to test and develop new aviation activities in three fields.

Based on the report, it is recommended that the application process be developed with a clearer identification of the objectives and purpose of the grant. It is not recommended to set broad general objectives for grants issued to municipal airports..

Keywords government grant, airports, state aid, effectiveness

ISBN PDF 978-952-243-584-2 **ISSN PDF** 1795-4045

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-584-2>

Sisältö

LUKIJALLE	8
1 Johdanto	9
1.1 Tausta ja tavoitteet	9
1.2 Aineistot ja menetelmät	10
1.3 Raportin rakenne	10
2 Lentopaikkojen valtionavustukset ja niiden arviointi	11
2.1 Lentopaikkojen julkisen rahoituksen taustoista	11
2.2 Lentopaikkojen valtionavustusten säädösperusta ja kohteet	12
2.2.1 Säädösperusta	12
2.2.2 Valtionavustuksen kohteet	14
2.3 Lentopaikkojen valtionavustusten tavoitteet	15
2.3.1 Tavoitteiden lähteet ja teemat	15
2.3.2 Alueellinen saavutettavuus	17
2.3.3 Alueen taloudellinen kehitys	22
3 Arviointikehikon määrittely	24
3.1 Esimerkkejä valtionavustuksen arvioinnin kehikoista	24
3.2 Aiempi arvio hyvän tuen edellytysten täyttymisestä lentopaikkojen valtionavustuksissa	25
3.3 Tässä arvioinnissa sovellettava arviointikehikko	27
4 Kuntien lentoasemien valtionavustusten vaikuttavuuden arviointi	30
4.1 Lappeenrannan lentoaseman valtionavustusten vaikuttavuus	30
4.1.1 Tavoitteiden arviointi	30
4.1.2 Vaikuttavuuden arviointi	31
4.1.3 Yleisen edun ja tehokkuuden arviointi	33
4.1.4 Kokonaisarviointi ja päätelmät	33
4.2 Mikkelin lentoaseman valtionavustusten vaikuttavuus	34
4.2.1 Tavoitteiden arviointi	34
4.2.2 Vaikuttavuuden arviointi	35
4.2.3 Yleisen edun ja tehokkuuden arviointi	36
4.2.4 Kokonaisarviointi ja päätelmät	36
4.3 Seinäjoen lentoaseman valtionavustusten vaikuttavuus	36
4.3.1 Tavoitteiden arviointi	36
4.3.2 Vaikuttavuuden arviointi	38
4.3.3 Yleisen edun ja tehokkuuden arviointi	40
4.3.4 Kokonaisarviointi ja päätelmät	41
4.4 Kuntien lentoasemien valtionavustusten kokonaistarkastelu	42

5	Yleisilmailun lentopaikkojen valtionavustusten vaikuttavuuden arviointi	43
5.1	Yleisilmailun yleisen kehittämisen valtionavustusten vaikuttavuus.....	43
5.1.1	Tavoitteiden arviointi	43
5.1.2	Vaikuttavuuden arviointi.....	44
5.1.3	Yleisen edun ja tehokkuuden arviointi	46
5.2	Malmin ilmailutoimintoihin liittyvien valtionavustusten vaikuttavuus	47
5.2.1	Tavoitteiden arviointi	47
5.2.2	Vaikuttavuuden arviointi.....	47
5.3	Yleisen edun ja tehokkuuden arviointi	49
5.4	Yleisilmailun lentopaikkojen valtionavustusten kokonaistarkastelu.....	49
6	Hakuprosessi	51
6.1	Hakuprosessin kuvaus.....	51
6.2	Hakemusten määrä	51
6.3	Hakuprosessin aikataulu.....	52
6.4	Tuen myöntämiskriteerit tukikierröksittäin.....	53
6.5	Havaintoja hakuprosessista	54
6.6	Pohdintaa hakuprosessin kehittämisestä.....	55
7	Päätelmät ja suositukset	57
7.1	Lentopaikkojen valtionavustusten tavoitteet ja vaikuttavuuden arviointi	57
7.2	Kuntien lentoasemien valtionavustusten vaikuttavuus	57
7.3	Yleisilmailun lentopaikkojen valtionavustusten vaikuttavuus.....	58
7.4	Hakuprosessin kehittäminen	58
Lähteet	60

LUKIJALLE

Valtion talousarviossa osoitetaan vuosittain määrärahaa valtion lentoasemaverkoston ulkopuolisten lentopaikkojen toiminta- ja investointimenoihin. Määrärahan käytöstä päättää liikenne- ja viestintäministeriö eduskunnan sille antamien ohjeiden ja saamiensa hakemusten perusteella. Avustusta on viime vuosina myönnetty Lappeenrannan, Mikkelin ja Seinäjoen lentoasemille sekä yleisilmailun lentopaikoille. Liikenne- ja viestintäministeriön on tukiviranomaisena arvioitava määräajoin tuen vaikuttavuutta, tehokkuutta ja toimitavuutta sen tarpeellisuuden ja kehittämistarpeiden selvittämiseksi.

Tässä selvityksessä arvioitiin kuntien lentoasemille ja yleisilmailun lentopaikoille viime vuosina myönnettyjen valtionavustusten vaikuttavuutta ja hakuprosessia. Arviointi toteutettiin ajanjaksona 1.12.2020–31.3.2021. Arvioinnin päätelmät ja suositukset ovat olleet käytettävissä vuoden 2021 hakukierroksen valmistelussa.

Arviointityön toteuttivat Heikki Metsäranta Ramboll Finland Oy:stä ja Henriika Weiste Waystep Consulting Oy:stä. Liikenne- ja viestintäministeriön konserniohjausosaston puolesta työtä seurasivat ja avustivat Konsta Luukka, Emmi Nykänen ja Miikka Rainiala ohjausyksiköstä sekä Juha Tervonen talouskehitysyksiköstä. Arvioinnissa on otettu huomioon lentopaikkojen edustajien vastaukset selvitystyön osana toteutettuun kyselyyn. Työssä on myös kuultu työ- ja elinkeinoministeriön selvitysmiestä Kari Savolaista lentopaikkojen valtionavustusten teemoista. Vastuu arvioinnin sisällöstä, päätelmistä ja suosituksista on yksin tekijöiden.

1 Johdanto

1.1 Tausta ja tavoitteet

Valtion talousarviossa on ollut vuosittain määräraha, jota voidaan käyttää valtionavustuksen maksamiseen Finavian lentoasemaverkoston ulkopuolisten lentoasemien¹ toiminta- ja investointimenoihin². Määrärahan suuruus on ollut 2000-luvulla noin miljoona euroa vuodessa. Lentoasemien valtionavustuksen määräraha oli vuosina 2000–2014 osoitettu yksinomaan Seinäjoen ja Mikkelin lentoasemille. Vuonna 2015 määrärahaa myönnettiin lisäksi Vaasan lentoaseman rahtiterminaali-investointiin. Vuonna 2016 valtionavustuksen kohteeksi tuli myös Lappeenrannan lentoasema, jonka liiketoiminta ja kiinteistöt siirrettiin tuolloin Finavialta kunnalliseen omistukseen. Vuosina 2018–2020 valtionavustusta on myönnetty kuntien lentoasemien lisäksi yleisilmailun lentopaikoille.

Finavian lentoasemaverkoston ulkopuolisten lentoasemien ja lentopaikkojen valtionavustuksia voidaan myöntää Euroopan unionin valtioneuvoston päätöksen puitteissa. Kansallisen lainsäädännön mukaan valtionapuviranomaisen on sopivalla tavalla seurattava myöntämiensä valtionavustusten käytön tuloksellisuutta, tarkoituksenmukaisuutta, vaikutuksia, tarpeellisuutta ja kehittämistarpeita. Valtioneuvoston on myös määräjain arvioitava tuen vaikuttavuutta, tehokkuutta ja toimivuutta sen tarpeellisuuden ja kehittämisen selvittämiseksi.

Tässä työssä tehtävänä on ollut Finavian lentoasemaverkoston ulkopuolisten kuntien lentoasemien ja yleisilmailun lentopaikkojen valtionavustuksien vaikuttavuuden arviointi ja hakuprosessin kehittämistarpeiden tunnistaminen. Vastaukset haetaan seuraavien tutkimuskysymysten kautta:

1 Lentopaikoilla tarkoitetaan tässä raportissa kaikkia lentoasemia ja yleisilmailun lentopaikkoja. Arvioinnin kohteena olleet Finavian verkoston ulkopuoliset lentopaikat jaotellaan raportissa kuntien lentoasemiin ja yleisilmailun lentopaikkoihin.

2 Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2021 määräraha (900 000 euroa) on momentilla 31.10.31 Eräät avustukset.

1. Mikä on kuntien lentoasemien ja yleisilmailun lentopaikkojen valtiontuen yhteiskunnallinen tausta ja viitekehys?
2. Millaisella kehikolla ja kriteereillä kuntien lentoasemien ja yleisilmailun lentopaikkojen valtionavustusten vaikuttavuutta tulisi arvioida?
3. Mikä on ollut kuntien lentoasemille ja yleisilmailun lentopaikoille myönnettujen valtionavustusten vaikuttavuus?
4. Miten kuntien lentoasemien ja yleisilmailun lentopaikkojen valtionavustusten hakuprosessia kokonaisuudessaan olisi perusteltua kehittää?

1.2 Aineistot ja menetelmät

Arviointityön aineistona on käytetty Euroopan unionin ja kansallisia säädöksiä, valtion talousarvioesityksiä, liikenne- ja viestintäministeriön tilinpäätöksiä, lentoasemien ja lentopaikkojen julkaisemia dokumentteja sekä Finavian, Tullin ja Tilastokeskuksen tilastotietokantoja ja tilastojulkaisuja. Toiseksi arviointityössä on käytetty lentoasemien ja lentopaikkojen valtionavustushakemuksia ja -päätöksiä vuosilta 2016–2020. Arviointityön aineistona käytettiin lisäksi vuosina 2018–2020 valtionavustuksia hakeneille kuntien lentoasemille ja yleisilmailun lentopaikoille osoitetun kyselyn vastauksia. Kyselytutkimus toteutettiin helmikuussa 2021. Kyselyjä lähetettiin 31, ja vastauksia saatiin 19. Vastaukset kohdistuivat yhteensä 13 lentoasemalle tai lentopaikalle, joista 9 oli saanut myönteisen ja 4 kielteisen tukipäätöksen. Työ- ja elinkeinoministeriön selvitysmies Kari Savolaista haasteltiin helmikuussa 2021. Haastattelu oli luonteeltaan arviointia taustoittava.

Arviointityö on tehty määritellyn kehikon puitteissa ja koottujen tietojen perusteella asiantuntijapäätelyinä. Arviointi on pääosin laadullista. Määrällistä tietoa esitetään arvioinnin tueksi mahdollisuuksien mukaan.

1.3 Raportin rakenne

Seuraavassa luvussa 2 esitetään kuntien lentoasemien ja yleisilmailun lentopaikkojen valtionavustusten taustaa ja säädösperustaa sekä avustuksille esitettyjä tavoitteita ja niiden ominaisuuksia. Luvussa 3 esitetään arvioinnissa sovellettava kehikko. Kuntien lentoasemien valtionavustusten arviointi esitetään luvussa 4 ja yleisilmailun lentopaikkojen valtionavustusten arviointi luvussa 5. Tämän jälkeen käsitellään lentopaikka-avustusten hakuprosessia ja siihen esitettyjä kehittämisnäkömymiä luvussa 6. Arvioinnin perusteella tehdyt päätelmät ja suositukset on koottu lukuun 7.

2 Lentopaikkojen valtionavustukset ja niiden arviointi

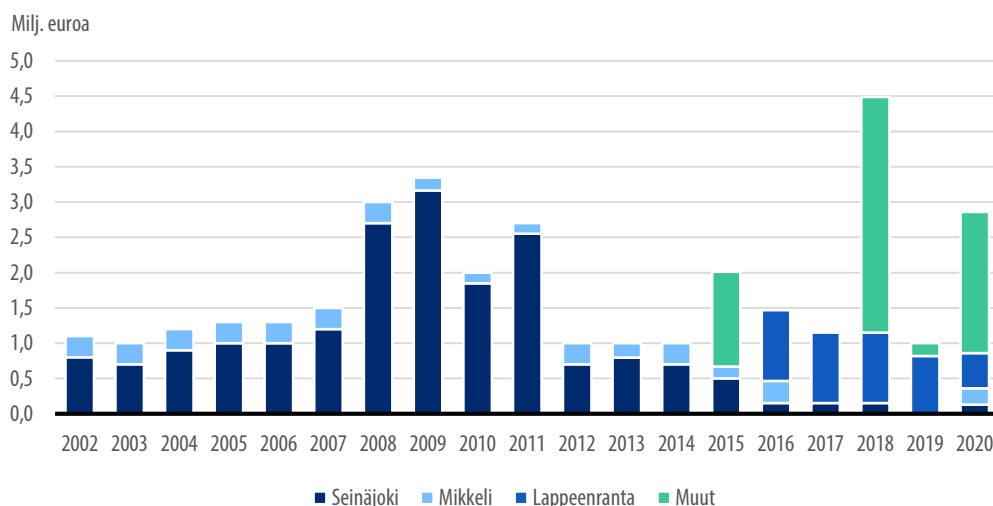
2.1 Lentopaikkojen julkisen rahoituksen taustoista

Valtiolla on ollut merkittävä rooli Suomen lentoasemainfrastruktuurin omistajana vuodesta 1922 alkaen. Aluksi lentoasemat kuuluivat Tie- ja vesirakennuslaitoksen ilmailuosastolle, joka yhdistettiin Ilmailuhallitukseksi vuonna 1972. Ilmailuhallitukselle kuuluvat sekä lentoliikenteen viranomaistehtävät että lentoasemien hallinta. Vuonna 1991 Ilmailuhallituksesta muodostettiin liikelaitos. Vuonna 2010 lentoasemaverkosto siirrettiin valtion kokonaan omistaman Finavia Oyj:n hallintaan. Viimeisin muutos tapahtui vuonna 2017, kun Finavian omistajaohjaus siirtyi liikenne- ja viestintäministeriöltä valtioneuvoston kanslialle.

Valtion omistaman lentoasemaverkoston ulkopuolella on ollut kaikkiaan kolme lentoasemaa, joilla on ollut säännöllistä lentoliikennettä. Näistä vanhin on Mikkelin lentoasema, joka on rakennettu 1930-luvun alussa Mikkelin kaupungin ja valtion yhteisellä sopimuksella ja rahoituksella (Seppälä 2011). Mikkelin lentoasemalla oli säännöllistä reittiliikennettä vuosina 1951–2005. Seinäjoen (Rengonharjun) lentoasema rakennettiin alueen kuntien päätöksellä 1970-luvun lopulla. Seinäjoen lentoaseman toimintaan ja investointeihin on osoitettu valtionavustuksia 1980-luvulta lähtien. Seinäjoen lentoasemalla oli säännöllistä reittiliikennettä vuosina 1983–2013. Vuonna 2016 Lappeenrannan kaupungin omistukseen luovutettu Lappeenrannan lentoasema on kolmas Finavian lentoasemaverkoston ulkopuolinen lentoasema. Lappeenrannan lentoasemalla on ollut säännöllistä reittiliikennettä vuodesta 1951 alkaen. Kotimaan reittiliikenteen tarve Lappeenrannan ja Helsingin välillä loppui vuonna 2006 junayhteyden nopeuduttua.

Kuvassa 2-1 esitetään valtion talousarviosta lentoasemien ja lentopaikkojen valtionavustuksiin osoitettujen määrärahojen kehitys vuodesta 2002 alkaen. Määrärahan perustaso on ollut aiemmin mainittu noin 1 miljoona euroa vuodessa. Tästä poikenneita avustummääriä ovat olleet Seinäjoen lentoaseman investointien valtionavustuksen vuosina 2007–2011, Vaasan lentoaseman lentorahtiasematason rakentamiseen vuonna 2015 ja yleisilmailun edistämiseen osoitetut lisämäärärahat vuosina 2018 ja 2020.

Kuva 2-1. Lentopaikkojen valtionavustusten määrärahat valtion talousarvioesityksissä vuosina 2002–2020.



Valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa (LVM 2021) on esitetty, että valtio myöntää vuosina 2021–2032 määrärahoja kuntien lentoasemille ja yleisilmailun lentopaikoille 1 milj. euroa vuodessa. Avustusten hakijoiden määrä lisääntyy, kun Enontekiön lentoasema siirtyy Finavialta Enontekiön kunnan omistukseen heinäkuussa 2021 (Finavia 2020).

2.2 Lentopaikkojen valtionavustusten säädösperusta ja kohteet

2.2.1 Säädösperusta

Lentopaikkojen valtionavustukset ovat EU:n valtiontukisääntöjen mukaista valtiontukea.³ Valtiontuki tarkoittaa Euroopan unionin jäsenvaltion varoista muodossa tai toisessa myönnettyä tukea, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Jos lentopaikan valtionavustus myönnetään de minimis -asetuksen (komission asetus EU 1407/2013) mukaisena, niin avustus ei määritelmällisesti ole valtiontukea.

³ Asia on todettu muun muassa työ- ja elinkeinoministeriön yritystukineuvottelulautakunnan lausunnossa lentopaikkojen valtionavustuksista 11.12.2018.

Valtionavustuksiin sovelletaan vuonna 2017 voimaan tullutta muutosta⁴ Euroopan komission niin kutsuttuun yleiseen ryhmäpoikkeusasetukseen⁵ ja erityisesti sen artikloita 1–12 ja 56a. Pienten lentoasemien toimintatuesta tai investointituesta ei enää tarvitse tehdä ennakoilmoitusta komissiolle, jos ryhmäpoikkeusasetuksen mukaiset yleiset ja erityiset ehdot täyttyvät. Ryhmäpoikkeusasetusta sovellettaessa riittää tukitoimenpiteen jälkikäteinen raportointi komissiolle. Komissio arvioi tarvittaessa jälkikäteisesti tukitoimenpiteen lainmukaisuuden ja soveltuvuuden sisämarkkinoille. Työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimii yritystukineuvottelukunta, jonka tehtävänä on muun muassa antaa lausuntoja yritystukien Euroopan unionin lainsäädännön valtiontuen edellytysten täyttymisestä ja menettelytavoista.

Ryhmäpoikkeusasetuksen mukaista toimintatukea ei voi myöntää lentoasemille, joiden keskimääräinen vuotuinen matkustajaliikenteen määrä kahden tuen tosiasiallista myöntämistä edeltäneen tilivuoden aikana oli yli 200 000 matkustajaa. Lisäksi toimintatuen määrä ei saa ylittää toiminnasta aiheutuvien tappioiden ja kohtuullisen voiton kattamiseksi välttämätöntä määrää tukijakson aikana.

Investointituen soveltamisen osalta vastaavat rajat ovat ryhmäpoikkeusasetuksen mukaan yli 3 miljoonaa matkustajaa tai vuotuisen rahtiliikenteen osalta yli 200 000 tonnia rahtia. Investointitukea ei lähtökohtaisesti saa myöntää lentoasemalle, joka sijaitsee enintään 100 kilometrin päässä olemassa olevasta lentoasemasta.

Jos suunniteltu tukitoimenpide ei täytä ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisia ehtoja, niin tällöin tuki on ennakoilmoitettava komissiolle eikä tukea saa myöntää ilman komission hyväksyntää. Poikkeuksen muodostaa avustus ei-taloudelliseen toimintaan, jota ei tarvitse ilmoittaa komissiolle eikä siihen sovelleta ryhmäpoikkeusasetusta. Jos haetun tuen määrä on enintään 200 000 euroa, tuki voidaan myöntää myös ns. de minimis -tukena, jolloin tukea ei tarvitse ilmoittaa Euroopan komissiolle, eikä investointien osalta ole tarpeellista noudattaa 25 prosentin omarahoitusosuutta koskevaa vaatimusta. De minimis -tuen määrä yritystä kohden voi kuitenkin olla enintään 200 000 euroa yhteensä kolmen verovuoden aikana.

Kansallisesti lentopaikkojen toimintamenoihin ja investointeihin myönnettävissä avustuksissa sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001) sekä lakia taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016). Lentopaikkojen valtionavustusten vaikuttavuuden arviointia nämä säädökset ohjaavat seuraavasti:

4 Komission asetus EU 1084/2017.

5 Komission asetus EU 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti.

- Valtionavustuksen käyttötarkoituksen on yhteiskunnallisesti hyväksyttävä ja perusteltua valtionavustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta. Valtionavustuksen myöntämistä on pidettävä tarpeellisena avustuksen kohteen laatu ja laajuus huomioon ottaen. Valtionavustuksen myöntäminen ei saa aiheuttaa vähäistä suurempia kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. (688/2001, 7§.)
- Valtionavustuksella on oltava selkeästi määritelty taloudellinen tai yhteiskunnallinen tavoite. Tuen on lisäksi kohdistuttava sellaisiin tarkoituksiin, joilla korjataan markkinoiden toimintapuutetta. Tuen tulee olla tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas keino näiden tavoitteiden saavuttamiseksi, ja kilpailua vääristävien vaikutusten on oltava mahdollisimman vähäiset. Tuen on oltava määräaikainen ja sillä on oltava kannustava vaikutus. Avustuksen kohteella tulee olla edellytykset kannattavaan toimintaan. (429/2016, 3–5 §.)
- Tukiviranomaisen on määräajoin arvioitava tuen vaikuttavuutta, tehokkuutta ja toimivuutta sen tarpeellisuuden ja kehittämistarpeiden selvittämiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimii yritystukineuvottelukunta, jonka tehtävänä on antaa lausunto siitä, täyttääkö avustus Euroopan unionin lainsäädännön valtiontuen edellytykset ja kansalliset valtiontukia koskevat säännökset. (429/2016, 5–6 §.)

Tässä arvioinnissa ei tarkastella lentopaikoille myönnettävien valtionavustusten lainmukaisuutta. Sen sijaan vaikuttavuuden arvioinnissa hyödynnetään avustuksissa noudatettavan lainsäädännön määräyksiä tukien tavoitteista sekä yritystukineuvottelukunnan arvioiteja lentoasemien valtionavustusten lainmukaisuuden ja hyvän tuen edellytysten täyttymisestä. Asiaa tarkastellaan lähemmin luvussa 2.4.

2.2.2 Valtionavustuksen kohteet

Lentopaikkojen valtionavustuksiin myönnettävää määrärahaa voidaan myöntää Finavia Oyj:n lentoasemaverkoston ulkopuolisten kuntien lentoasemien ja yleisilmailun lentopaikkojen toiminta- ja investointimenoihin. Avustusta voidaan myöntää ei-taloudelliseen toimintaan, taloudelliseen toimintaan (toimintatuki) sekä investointeihin.

Ei-taloudellisella toiminnalla tarkoitetaan toimintaa, joka tavallisesti kuuluu julkista valtaa käyttävän tahon vastuulle. Tällaisia toimintoja ovat lennonjohto, poliisi, tulli, palontorjunta ja toimet, jotka ovat tarpeen siviili-ilmailun suojelemiseksi siihen kohdistuvilta laittomilta teoilta sekä investoinnit, jotka liittyvät näiden toimien harjoittamisessa tarvittavaan infrastruktuuriin ja laitteisiin.

Toimintamenojen osalta avustus on tarkoitettu yhden vuoden ajanjaksolle. Avustus on tarkoitettu tukemaan toiminnan kehittämistä, eikä osaksi hakijan toiminnan pysyvää rahoitusta. Toimintatuen osalta tuen määrä ei saa ylittää toiminnasta aiheutuvien tappioiden ja kohtuullisen voiton kattamiseksi välttämätöntä määrää kyseisen ajanjakson aikana.

Investointien osalta tukikelpoisia kustannuksia ovat lentopaikan infrastruktuuriin tehtyihin investointeihin liittyvät kustannukset, mukaan lukien suunnittelukustannukset. Investointituen määrä ei voi ylittää 75 prosenttia hankkeen tukikelpoisista kokonaiskustannuksista, jolloin loppuosa kustannuksista tulee kattaa muulla kuin julkisella tuella. Avustusta ei ole mahdollista myöntää takautuvasti eli ennen hakemuksen jättämistä syntyneisiin kustannuksiin. Investointiavustuksen kohdalla hakijan pitää huomioida myös voimassa olevasta hankintasääntelystä aiheutuvat velvoitteet.

Kyseessä on harkinnanvarainen avustus. Mikäli avustusmääräraha ei riitä kaikille hakijoille, avustus kohdennetaan hakemusten keskinäisen arvioinnin perusteella siten, mikä parhaiten tukee hakukierroksen tavoitteita.

2.3 Lentopaikkojen valtionavustusten tavoitteet

2.3.1 Tavoitteiden lähteet ja teemat

Vuoteen 2010 asti lentopaikkojen valtionavustukset olivat alueiden kehittämisen säädännön mukaista aluekehitysrahaa. Määräraha kohdennettiin erikseen mainiten Seinäjoen ja Mikkelin lentopaikkojen investointeihin ja ylläpitoon. Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2002 on eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kirjauksena tuen yleiset perusteet: Seinäjoen ja Mikkelin lentokentillä on huomattava merkitys koko maakunnan elinkeinoelämän ja kehitysedellytysten kannalta. Kenttien pitkäjänteinen ja suunnitelmallinen kehittäminen edellyttää, että valtion avustuksen määrässä ei tapahdu vuosittain suuria vaihteluita. Myöhemmissä talousarvioesityksissä valtionavustuksen tavoitteet kohdistetaan Seinäjoen ja Mikkelin lentoasemien toimintaedellytysten ylläpitämiseen muun muassa seuraavasti:

Molemmilla lentokentillä on vaikeuksia selviytyä kaikista niistä velvoitteista, joita esim. lentoturvallisuutta koskevat määräykset ja muut kehittämistoimet edellyttävät. Valtiovarainvaliokunta pitää tärkeänä, että Mikkelin ja Seinäjoen kenttien toimintaedellytyksistä huolehditaan ja että niiden tulevaisuus turvataan nykyistä pitkäjänteisemmällä ratkaisulla.

Lentopaikkojen valtionavustuksen momentin perustelut ovat muuttuneen ajan kuluessa. Säännöllinen reittiliikenne mainittiin avustuksen perusteluna, kunnes se loppui ensin

Mikkelissä 2005 ja Seinäjoella 2013. Mikkelin lentoaseman tuen jatkamista on tämän jälkeen perusteltu talousarvioesityksissä lähinnä Puolustusvoimien lentoyhteystarpeilla⁶. Seinäjoen lentoaseman avustustarvetta on perusteltu uudenlaisen lentoaseman toimintamallin kehittämällä⁷ sekä sillä, että aiempien tukien suurella määrällä. Tavoitteissa on ollut esillä myös valtion ”velvollisuus” rahoittaa lentoaseman ei-taloudellista toimintaa.

Viime vuosina lentopaikkojen valtionavustuksille on mainittu yleisempiä tavoitteita. Liikenne- ja viestintäministeriön tilinpäätöksissä vuosilta 2018 ja 2019 lentoasemien valtionavustukset yhdistetään seuraaviin tavoitteisiin:

- Lentopaikkaverkoston ylläpito ja kehittäminen koko Suomen alueella.
- Alueellisen saavutettavuuden tukeminen.
- Elinkeinotoiminnan ja alueen taloudellisen kehityksen tukeminen.

Euroopan komission suuntaviivoissa valtiontuesta lentoasemille ja lentoyhtiöille (2014/C 99/03) todetaan, että lentoasemille myönnettävän investointituen tai toimintatuen katsotaan edistävän yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamista, jos se:

- lisää unionin kansalaisten liikkuvuutta ja alueellisia yhteyksiä luomalla yhteyspisteitä unionin sisäisille lennoille; tai
- auttaa torjumaan lentoliikenteen ruuhkautumista unionin suurilla keskuslentoasemilla; taikka
- edistää alueellista kehitystä.

Samalla todetaan, että kannattamattomien lentoasemien päällekkäisyys tai käyttämättömän lisäkapasiteetin luominen ei edistä yhteisen edun mukaista tavoitetta. Käyttönäkymiä myös pidetään kyseenalaisina lentoasemalla, joka sijaitsee jo olemassa olevan lentoaseman vaikutusalueella, jos olemassa oleva lentoasema ei toimi täydellä tai lähes täydellä kapasiteetilla. Lentoaseman vaikutusalueella katsotaan olevan lentoaseman, joka sijaitsee enintään 100 kilometrin päässä olemassa olevasta lentoasemasta tai jonne on enintään 60 minuutin matkustusaika autolla, linja-autolla, junalla tai suurnopeusjunalla kyseiseltä olemassa olevalta lentoasemalta.

Suuntaviivojen määräykset tuen ennakkoilmoituksesta on myöhemmin lievennetty ryhmäpoikkeusasetuksella, mutta tavoitteet tuen tavoitteet ja yleisen edun määrittely eivät ole muuttuneet.

⁶ Talousarvioaloite TAA 557/2008 vp. Valtion talousarvioesitys 2009.

⁷ Valtion talousarvioesitykset 2016, 2017, 2018.

Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman (LVM 2021) mukaan lentoasemien tuen kohdentamisessa painotetaan reittiliikenteen edellytysten parantamista, mikä vastaa elinkeinoelämän tarpeisiin. Toissijaisesti tuetaan ilmailuun liittyvän liiketoiminnan kehittämistä ja muita toimintoja. Valtionavustuksella tavoitellaan toiminnan kehittämistä ja kannattavuuden parantamista. Lentopaikkojen toimintaedellytysten kehittämisessä huomioidaan valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman mukaan niiden ylläpidon tarpeet myös huoltovarmuuden, varautumisen ja valmiuden sekä poikkeusolojen vaatimusten näkökulmasta. Lisäksi todetaan tarve arvioida tukien jatkoa ja vaikutuksia digi-ilmailun markkinoiden kehittämiseen.

2.3.2 Alueellinen saavutettavuus

Toimivan yhdyskunnan yksi tunnusmerkeistä on hyvä saavutettavuus sekä vapaus valita eri liikkumismuotojen välillä. Saavutettavuus on käsitteenä laaja ja monisyinen. Saavutettavuus voidaan määritellä niiden paikkojen määränä ja monipuolisuutena, jotka on mahdollista saavuttaa tietyssä ajassa ja/tai tietyillä kustannuksilla. Saavutettavuus voidaan mieltää myös liikenteen perimmäiseksi tarkoitukseksi ja ihmisten kyvyksi saavuttaa toivotut tavarat, palvelut ja toiminnot. (Rinta-Piirto & Weiste 2019, Littman 2003, Tiikkaja ym. 2018.)

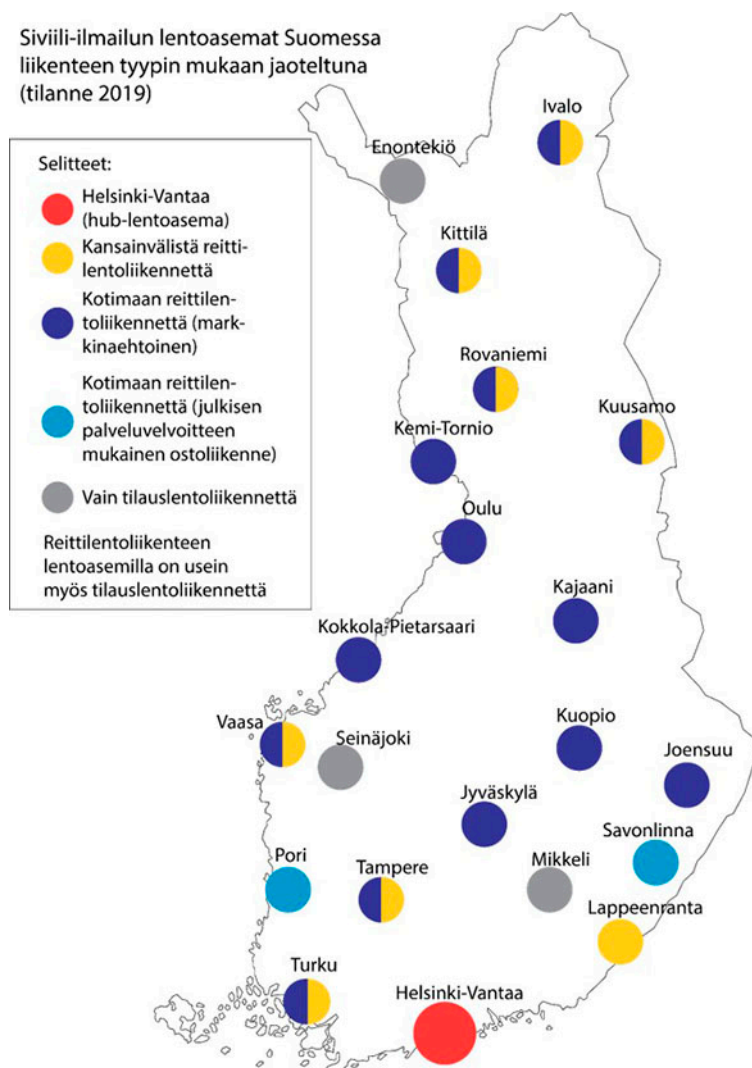
Lentoliikenteen tehtävänä saavutettavuudessa on hoitaa pitkät yhteydet maan sisällä ja yhteydet Suomesta ulkomaille. Kansainväliset yhteydet ovat tärkeitä yritysten ja julkisten organisaatioiden työasioinnille, suomalaisten ulkomaanmatkailulle ja Suomen matkailulinkeinolle. Ulkomaankaupan tavarankuljetuksissa lentoliikenteen merkitys on kasvava. (LVM 2015.)

Lentoasemien tukien tavoitteet parantaa alueellista saavutettavuutta ja ylläpitää alueellisia yhteyksiä liittyvät toisiinsa. Alueellisen saavutettavuuden parantaminen edellyttää lentoyhteyksiä. Pelkkä lentoasema ilman lentoyhteyksiä ei paranna saavutettavuutta, mutta ilman toiminnassa olevaa lentoasemaa ei voi olla lentoyhteyksiä.

Lentoliikenteessä markkinaehtoiset lennot ovat esisijainen tapa turvata alueiden saavutettavuus. Lentoyhteyksien hankkiminen kilpailuttamalla eroaa lentoyhtiöiden markkinaehtoisesti harjoittamasta liikenteestä mm. siinä, että kilpailuttamiselle on reunaehdot sitä koskevassa EU-asetuksessa (lentoliikenneasetus (EY) N:o 1008/2008). Lentoliikenneasetuksen mukaan operaattori voidaan hakea kilpailuttamalla, jos markkinaehtoista liikennettä ei synny syrjäiselle lentoasemalle tai vähäliikenteiselle reitille. Edellytyksenä on, että lennot eivät aiheuta markkinahäiriötä esim. lähialueen muille kentille (jotka sijaitsevat alle 100 km ja/tai julkisilla liikenneyhteyksillä alle tunnin matkan päässä) meneville vastaaville markkinaehtoisille lennoille tai muille kulkumuodoille, erityisesti alle 3 tuntia kestäville

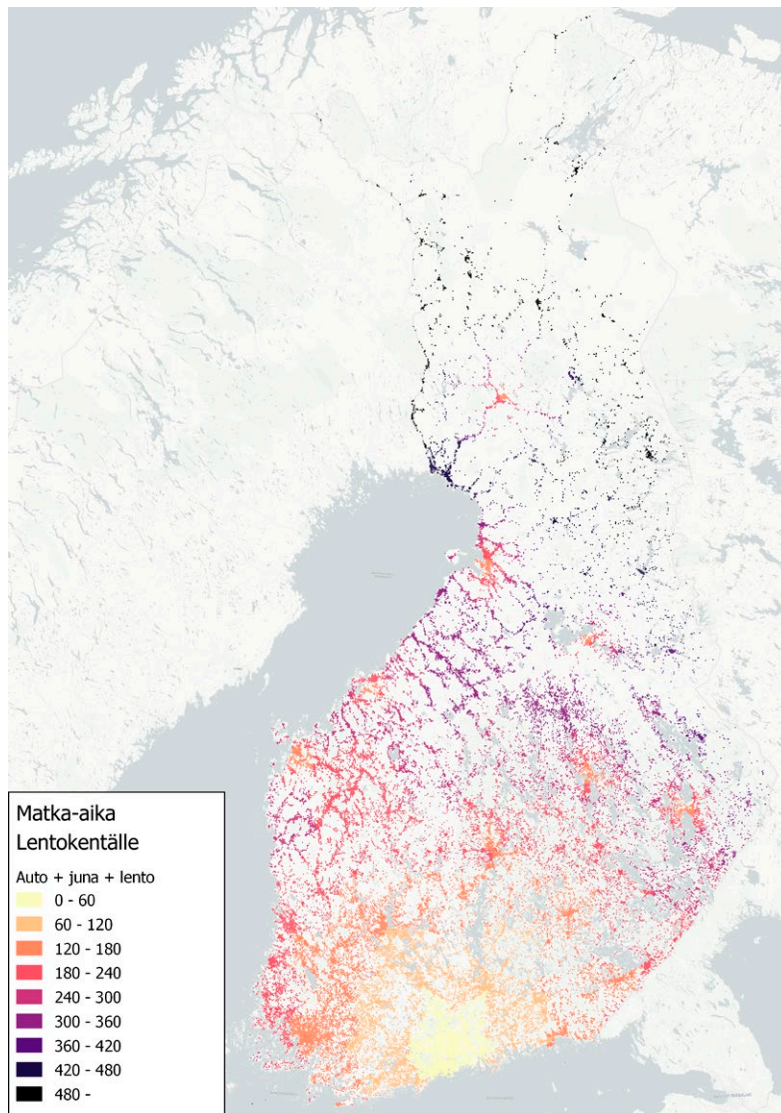
junamatkoille. Kuvassa 2-2 esitetään siviili-ilmailun lentoasemat Suomessa liikenteen tyy-
pin mukaan jaoteltuna.

Kuva 2-2. Siviili-ilmailun lentoasemat Suomessa liikenteen tyyppin mukaan jaoteltuna.
(Kuva lainattu lähteestä: Traficom 2020b).



Suomessa lentoasemaverkosto on tiheä, ja siihen kuuluu lentoasemia, joilla ei ole saavutettavuuden näkökulmasta merkitystä. Lentoasemien kapasiteetti ei myöskään rajoita saavutettavuutta. (Traficom 2020.)

Kuva 2-3. Matka-aika Helsinki-Vantaan lentoasemalle (minuuttia) nopeimmalla kulkutapayhdistelmällä vuonna 2019 (Kuva lainattu lähteestä: Rinta-Piirto ja Weiste 2019).



Taulukoissa 2-1 ja 2-2 tarkastellaan kaukoliikenteen yhteyksien määrää ja matka-aikoja lentoasemille VR:n ja Matkahuollon aikataulujen perusteella. Lappeenrannan, Mikkelin ja Seinäjoen, Turun ja Tampereen lentoasemat sijaitsevat alle kolmen tunnin junaetäisyyden päässä Helsingissä. Lentoyhteyksien näiden lentoasemien ja Helsingin välillä ei voida katsoa parantavan saavutettavuutta, koska se on jo junalla niin hyvä. Lentoyhteys voi kuitenkin parantaa kansainvälistä saavutettavuutta, joko tarjoamalla sujuvan liittynän Helsingin lentoasemalle tai suorita kansainvälisiä lentoja.

Taulukko 2-1. Kaukoliikenteen yhteyksien määrä tammikuussa 2021. Lähteet: Finavia: Liikenneilmailun laskeutumiset lentoasemittain 1998-2019, Lähtevät junavuorot VR aikataulut vk 2/2020, Lähtevät bussivuorot Matkahuolto vk 2/2020.

	Lentoyhteyksien määrä kentän ja päälentoaseman välillä v. 2019	Lentoyhteyksien määrä kentältä ulkomaille v. 2019	Junayhteyksien määrä lentokentän lähimmän kaupunkikeskuksen juna-asemalta Helsinkiin (vk 3/2020)	Linja-autovuorojen määrä lento-kentän lähimmän kaupunkikeskuksen linja-autoasemalta Helsinkiin (vk 3/2020)	Arvio lentovuorojen osuudesta kaukoliikenteen tarjonnasta
Kuntien lentoasemat					
Lappeenrannan lentoasema	0	300	43	16	9 %
Mikkelin lentoasema			34	33	0 %
Seinäjoen lentoasema			102	8	0 %
Enontekiön lentoasema*	1	87	0	1	64 %
Finavian lentoasemat					
Helsinki-Vantaan lentoasema	19 697	75 400			
Ivalon lentoasema	928	236	0	6	44 %
Joensuun lentoasema	1 422	69	49	10	2 %
Jyväskylän lentoasema	1 025	58	81	62	1 %
Kajaanin lentoasema	1 119	24	41	6	1 %
Kemi-Tornion lentoasema	941	4	41	15	0 %
Kittilän lentoasema	1 061	618	0	2	86 %
Kokkola-Pietarsaaren lentoas.	1 023	69	75	12	2 %
Kuopion lentoasema	1 966	147	47	24	4 %
Kuusamon lentoasema	604	163	0	7	32 %
Maarianhaminan lentoasema	770	595	0	0	100 %
Oulun lentoasema	4 154	442	80	34	7 %
Porin lentoasema	309	49	0	83	1 %
Rovaniemen lentoasema	2 182	478	41	9	16 %
Savonlinnan lentoasema	435	27	33	14	1 %
Tampereen lentoasema	1 175	1 319	240	66	8 %
Turun lentoasema	1 930	2 449	83	141	18 %
Vaasan lentoasema	1 592	1 300	38	10	35 %

* Siirtyy Finavialta Enontekiön kunnan omistukseen heinäkuussa 2021

Taulukko 2-2. Matka-ajat eri kulkutavoilla tammikuussa 2021.

	Junayhteyden nopein matka- aika	Linja-auto- yhteyden nopein matka-aika	Ajoaika Helsinkiin	Lähin muu lentoasema	Ajoaika lähimmälle muulle lentoasemalle
Kuntien lentoasemat					
Lappeenrannan lentoasema	2 h 01 min	3 h	2 h 41 min	Mikkeli	1 h 30 min
Mikkelin lentoasema	2 h 31 min	2 h 55 min	2 h 39 min	Lappeenranta	1 h 28 min
Seinäjoen lentoasema	2 h 56 min	5 h 10 min	4 h 11 min	Vaasa	58 min
Enontekiön lentoasema*					
		16 h 55 min	12 h 56 min	Kittilä	1 h 47 min
Finavian lentoasemat					
Helsinki-Vantaan lentoasema		15 h 40 min	12 h 42 min	Kittilä	3 h 1 min
Ivalon lentoasema	4 h 27 min	6 h 25 min	5 h 8 min	Kuopio	1 h 38 min
Joensuun lentoasema	3 h 15 min	3 h 30 min	3 h 9 min	Tampere	2 h
Jyväskylän lentoasema	6 h 00 min	8 h 15 min	6 h 22 min	Kuopio	2 h 3 min
Kajaanin lentoasema	6 h 36 min	10 h	8 h 16 min	Rovaniemi	1 h 36 min
Kemi-Tornion lentoasema		13 h 50 min	11 h 6 min	Rovaniemi	1 h 45 min
Kittilän lentoasema	3 h 54 min	7 h 10 min	5 h 44 min	Vaasa	1 h 41 min
Kokkola-Pietarsaaren lentos.	4 h 08 min	5 h 20 min	4 h 28 min	Joensuu	1 h 41 min
Kuopion lentoasema		11 h 38 min	9 h 2 min	Rovaniemi	2 h 21 min
Kuusamon lentoasema			7 h 35 min	Turku	5 h 58 min
Maarianhaminan lentoasema	5 h 27 min	8 h 10 min	6 h 59 min	Kemi-Tornio	1 h 33 min
Oulun lentoasema		3 h 55 min	3 h 4 min	Turku	1 h 41 min
Porin lentoasema	8 h 00 min	11 h 30 min	9 h 28 min	Kemi-Tornio	1 h 28 min
Rovaniemen lentoasema	4 h 10 min	4 h 40 min	3 h 55 min	Joensuu	1 h 47 min
Savonlinnan lentoasema	1 h 35 min	2 h 10 min	2 h 7 min	Helsinki	1 h 50 min
Tampereen lentoasema	1 h 56 min	2 h 10 min	1 h 55 min	Helsinki	1 h 46 min
Turun lentoasema	3 h 50 min	6 h 25 min	4 h 52 min	Kokkola	1 h 29 min
Vaasan lentoasema		15 h 40 min	12 h 42 min	Kittilä	3 h 1 min

* Siirtyy Finavialta Enontekiön kunnan omistukseen heinäkuussa 2021

Tässä arvioinnissa on pohdittu kysymystä siitä, voiko lentoaseman tukeminen jopa heikentää saavutettavuutta. Tällainen voisi olla tilanne Seinäjoen ja Vaasan välillä, koska ne sijaitsevat alle 60 minuutin matka-ajan päässä toisistaan. Parempaa palvelutasoa molemmille alueille tarjoaa vaihtoehto, jossa lentoja tarjotaan kohtuullisella volyyymilla yhdeltä kentältä ja panostetaan riittäviin liityntäyhteyksiin.

Edellä esitetyn perusteella havaitaan, että saavutettavuuden parantaminen on jossain määrin ongelmallinen kriteeri hakemusten vertailussa. Tuella voidaan vaikuttaa lentoasemien ja -paikkojen säilymiseen, ja sitä kautta mahdollistuvat myös lennot. Kuitenkaan tuella ei voida suoraan vaikuttaa lentojen syntymiseen. Yhdelläkään tukea saaneella lentoasemalla kotimaan lennot eivät parantaisi alueellista saavutettavuutta, joka on hyvä jo ilman lentojakin. Kansainvälinen saavutettavuus voi sen sijaan parantua, jos lentoasemalle saadaan kansainvälistä liikennettä.

2.3.3 Alueen taloudellinen kehitys

Lentoyhteyksien aluetaloudellinen merkitys todettiin edellä yhdeksi lentoasemien tukemisen perusteluksi. Lentoaseman ja lentoyhteyksien vaikutukset aluetalouteen etenevät seuraavien kanavien kautta (esim. Traficom 2020b):

- Lentoaseman, lentoyhteyksien ja muiden ilmailutoimintojen suorat ja välilliset vaikutukset työvoiman kysyntään, arvonlisään ja veroihin.
- Lentoyhteyksien myötä alueelle tulevien matkustajien rahankäytön suorat ja välilliset vaikutukset palveluiden ja tuotteiden kysyntään ja näitä tuottavien yritysten työllisyyteen, arvonlisään ja veroihin.
- Lentoaseman ja lentoyhteyksien merkitys yritysten sijainti- ja investointipäätöksiin alueella, ja näistä edelleen seuraava vaikutus aluetalouden työllisyyteen, arvonlisään ja veroihin.

Lentoasemien aluetaloudellista merkitystä mitataan yleensä ensisijaisesti matkustajamäärien ja matkailijan keskimäärin päivässä käyttämän rahasumman kertolaskuna. Näin arvioitaessa aluetaloudellisten vaikutusten syntyminen edellyttää, että lentoasemalta on lentoyhteyksiä. Hyvät liikenneyhteydet kiistatta tukevat alueiden elinvoimaisuutta ja yritystoimintaa. Maakuntien keskeinen rooli ja rahoitus on olennaisessa asemassa lentoyhteyksien turvaamisessa, jos markkinaehtoista liikennettä ei ole. Alueiden sitoutuminen lentoliikenteen käyttämiseen on myös yhteyksien säilymisen kannalta keskeistä. Pitkällä aikavälillä lentoyhteyksien säilyminen edellyttää kuitenkin liiketaloudellisesti riittävää kysyntää. Lentoasemasta ja lentoyhteyksistä hyötyvien yritysten osallistumista lentoaseman rahoitukseen voidaan pitää indikaationa siitä, että lentoasemasta on hyötyä.

Lentoaseman aluetaloudellista vaikutusta arvioitaessa voidaan lisäksi ottaa huomioon lentoaseman työllistämien henkilöiden lukumäärä ja lentokenttätoimintojen välituotekysyntä, jotka myös riippuvat lentoasemalle tulevien lentojen määrästä. Kysymys on aluetalouden rahavirtojen tilastointiin (panos-tuotos) perustuvista ja melko suoraviivaisista laskelmista. Laskelmien perusteella on muun muassa uutisoitu, että Lappeenrannan lentoasema toi Etelä-Karjalaan 3,8 miljoonan euron matkailutulot vuonna 2019 (Ylen uutinen 21.4.2020), ja että Enontekiön lentokenttä tuo vuodessa 4,2 miljoonaa euroa aluetalouteen (Lapin kansa 16.2.2018). Mikkeli on puolestaan arvioinut Venäjältä tulevien tilauslentojen matkustajien jättävän alueelle noin 20 000 euroa vuodessa (Santasalo ja Kaartinen 2016).

Lentoaseman ja aluetalouden vaikutukset kulkevat kahteen suuntaan. Traficom (2020) vetää yhteen aiheen tutkimustuloksia: Syrjäisillä alueilla lentoliikenne ruokkii aluetaloudellista kehitystä, kun taas suurilla kaupunkialueilla taloudellinen kasvu lisää lentoliikenteenkin kysyntää.

Lentoyhteyksien ja alueen taloudellisen kehityksen suhdetta on tarkastellut mm. Pyyny (2011). Hänen mukaansa kuntien lentoasemat voivat parhaimmillaan vaikuttaa alueen talouden hyvinvointiin, mutta kaikki lentoasemien aiheuttamat hyödyt (tai haitat) aluelouksille eivät selviä tilastollisissa tutkimuksissa vaan edellyttäisivät yritystasolle menevää yksityiskohtaista tutkimusta lentoasemien ja niiden käytön merkityksestä ja vaikutuksista.

Aluetalouden kehittäminen on edellä esitetyn perusteella melko etäinen tavoite lentopaikkojen valtionavustuksille. Mahdollinen vaikutus tulee välillisesti sitä kautta, että lentopaikan tuki ylläpitää mahdollisuutta lentoyhteyksille, joiden syntymisen ja käytön myötä vaikutus aluelouuteen mahdollisesti syntyy. Lentoasematoiminta itsessään on osa alueloutta ja valtionavustus sellaisenaan lisää aluetalouden virtoja, mutta tässä suhteessa lentoaseman avustus ei poikkea mistä tahansa muusta valtionavustuksesta alueelle. Lisäksi herää kysymys, onko valtiolla tehokkaampia ja vaikuttavampia politiikkakeinoja aluetalouden edistämiseksi kuin lentoaseman tuki.

3 Arviointikehikon määrittely

3.1 Esimerkkejä valtiontuen arvioinnin kehikoista

Pääministeri Kataisen nimeämä valtiontukityöryhmä (TEM 2014) määrittelee onnistuneiden valtiontukien kriteerejä. Niiden mukaan valtiontuella tulisi olla selkeästi määritelty ja yhteisen edun mukainen tavoite, kuten elinkeinotoiminnan uudistaminen, aluekehitys tai huoltovarmuus. Tavoite ei saisi olla liian kapea eikä toisaalta liian yleinen. Tuen tulisi edistää myönteisten ulkoisvaikutusten leviämistä tai korjata tunnistettua markkinapuutetta. Tuen pitäisi vaikuttaa tavoitteen toteutumiseen eikä se saisi syrjäyttää omaa rahoitusta. Tuettava hanke ei saisi toteutua ilman valtiontukea. Tuen pitää olla kustannustehokas. Tuen on oltava vahvan analyysin pohjalta todettu välttämättömäksi politiikkatoimeksi. Haku- ja seurantaprosessien tulee olla yksinkertaiset, läpinäkyvät ja yhdenmukaiset hakijoiden hallinnollisen rasituksen minimoimiseksi. Tuki ei saa aiheuttaa kohtuuttomia kilpailun haittoja tai muita yhteiskunnallisia kustannuksia. Tukipäätösten tulee olla määräaika-isia eivätkä ne saa olla ”automaattisia”.

Rauhanen (2017) noudattelee Kataisen työryhmän ehdotuksia hyvän tuen kriteereistä. Hän määrittelee arviointikehikkonsa ensisijaisesti verotukien näkökulmasta, mutta arviointikriteerit ovat yleistettäviä: Tuen tavoitteet ja tarkoitus, markkinapuutteiden korjaaminen ja tavoitellut ulkoisvaikutukset, suhde hallitus- ja politiikkaohjelmaan, tuen määrä ja kohderyhmän koko, tuen vaikuttavuus, tehokkuus ja määräaikaisuus sekä yleisen edun toteutuminen. Rauhasen ehdotuksessa arviointi tehdään kriteereittäin ja tämän pohjalta tehdään kokonaisarvio.

Työ- ja elinkeinoministeriön yritystukineuvottelukunta antaa pyynnöstä lausunnon siitä, täyttääkö tukiohjelma tai tukiohjelman ulkopuolinen yksittäinen tuki hyvän tuen edellytykset, jotka määrittellään laissa taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016, 3-5 §). Lain mukaan tuella on oltava selkeästi määritelty taloudellinen tai yhteiskunnallinen tavoite. Jos tuella on taloudellinen tavoite, tuen on lisäksi kohdistuttava sellaisiin tarkoituksiin, joilla korjataan markkinoiden toimintapuutetta. Tuen tulee olla tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas keino näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Tuen kilpailua vääristävien vaikutusten on oltava mahdollisimman vähäiset myös silloin kun tukea käytetään ohjauskeinona muiden kuin taloudellisten tavoitteiden

saavuttamiseksi. Tuen on oltava määräaikainen, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Tuella on oltava kannustava vaikutus. Tukea voidaan lain mukaan myöntää vain toimintaan, jolla arvioidaan olevan edellytykset kannattavaan toimintaan.

3.2 Aiempi arvio hyvän tuen edellytysten täyttymisestä lentopaikkojen valtionavustuksissa

Työ- ja elinkeinoministeriön yritystukineuvottelukunta (YTN 2019) teki arvion hyvän tuen edellytysten täyttymisestä vuoden 2019 lentopaikka-avustuksista. Arviointi on laadittu siten, että arvioinnin pyytäjä (liikenne- ja viestintäministeriö) on esittänyt avustusten perustelut edellä listattujen kriteerien mukaisesti. Tämän perusteella yritystukineuvottelukunta on esittänyt arvionsa kriteerien täyttymisestä.

Yritystukineuvottelukunnan arvion mukaan valtionavustukset lentopaikkojen rakentamiseen ja ylläpitoon vuonna 2019 eivät täytä hyvän valtiontuen edellytyksiä. Tärkeimpiä kriteerejä tuki ei neuvottelukunnan mukaan täytä lainkaan, joten tukea ei voi pitää hyväksyttävänä (YTN 2019):

- 1. Selkeä taloudellinen tai yhteiskunnallinen tavoite, joka perustuu hallitusohjelmaan tai politiikkatavoitteeseen:** Tuella ei ole YTN:n mukaan lain 429/2016 3 § mukaista taloudellista tai yhteiskunnallista tavoitetta. Tuotantotukea ei voida pitää perusteltuna yritystoiminnan tehokkuuden kannalta (säilyttävä tuki). Alueelliset yhteydet ja saavutettavuus eivät tässä tapauksessa ole sosiaalisen eriarvoistumisen ehkäisyn perusteita, koska alueella on muuten toimivat liikenneyhteydet. Kyseessä on aluepoliittinen tuki. Tuki voisi neuvottelukunnan arvion mukaan edistää tuottavuutta, jos se edistäisi työvoiman liikkuvuutta.
- 2. Markkinapuutteen korjaaminen ja ulkoisvaikutukset:** Lentoasemien rahoituksen saannissa olevaa ongelmaa ei ole YTN:n mukaan käytännössä todennettu. Kunnan tai maakunnan tahtotila ei ole laissa määritelty markkinapuute. Tuen positiivisia tai negatiivisia ulkoisvaikutuksia ei ole todennettu. Kuvauksesta ei ilmene alueen muuttoliikkeen kehitys, työmatkaliikenteen kehitys, turismin kehitys tai yritysten määrän kehitys, jotka edellyttäisivät toimivaa lentoyhteyttä. Epävarmaksi jää onko matkustajaliikenteen kasvu ja turismin kasvu riippuvainen lentoasemasta.

Koska kohdat 1 ja 2 eivät arvion täytä lain edellytyksiä, ei muiden lain edellytysten toteutuminen tee tuesta hyväksyttävää. Lentopaikkojen valtionavustusta on kuitenkin arvioitu myös niiden kriteerien suhteen (YTN 2019):

1. **Tarkoituksenmukainen keino tavoitteen saavuttamiseksi:** Avustuksen sijaan olisi YTN:n mukaan tarkasteltava myös lainamuotoista tai pääomalinmuotoista vaihtoehtoa kohtuullisten rahoituskustannusten aikaansaamiseksi. Myös Kuntarahoitusta voi myöntää lainaa yksityisiä markkinatoimijoita edullisemmin. Jos tuki edistäisi työvoiman liikkuvuutta, se olisi päällekkäinen ohjauksinstrumentti muiden työvoiman liikkumista tukevien toimenpiteiden kanssa (kuten asuntoetu, työmatkakorvaukset, muu joukkoliikenne). YTN:n mukaan olisi tarkoituksenmukaista selvittää olisiko toimiva bussiverkosto kokonaistaloudellisesti edullisempi vaihtoehto matkustajaliikenteen ja turismin hoitoon. Jos lentoasemien omistajina on kuntia ja maakuntia, niiden tulisi myös rahoittaa toiminta. Mikäli lentoasema on valtion näkökulmasta tärkeä, se voitaisiin harkita liitettäväksi Finavian verkostoon.
2. **Kustannustehokkuus ja hallinnollinen rasitus tuen saajalle:** Jos tuki edistäisi työvoiman liikkuvuutta eli normaalia matkustajaliikennettä, se olisi YTN:n mukaan mahdollisesti kalliimpi vaihtoehto (euroa/matkustaja vuodessa) kuin vaihtoehtoiset toimenpiteet.
3. **Vaikutukset kilpailuun:** Tuki saattaa YTN:n mukaan vääristää kilpailua lentoasemien välillä, koska lentoasemaverkosto on tiheä. Finavian eli valtion ylläpitämä lentoasemaverkosto kattaa 22 lentoasemaa, joista osa sijaitsee alle 100 km päässä kuntien ja maakuntien omistamista lentokentistä. Tuella voi olla myös vaikutusta muiden liikennevälineiden käyttöön ja kannattavuuteen. Nykyisessä markkinatilanteessa ja kannattavuustilanteessa olisi YTN:n mukaan ehkä tarpeen selvittää, onko Suomessa ylikapasiteettia lentoasemien suhteen ja mikä on valtion rooli niiden tukemisessa.
4. **Määräraikaisuus:** Kunnossa, koska tuki myönnetään kertaluonteisena.
5. **Kannustava vaikutus:** Toimintatuen tuki-intensiteetti on 100 % eikä sillä siten ole YTN:n mukaan kannustavaa vaikutusta. Investointien osalta tuki-intensiteetti on 75 %. Alhaisemmilla tuki-intensiteeteillä varmistettaisiin YTN:n mukaan se, että lentoasemien omistajat myös itse uskovat yritysten kasvuun. Julkisen infrastruktuurin mieltäminen "kasvuyritykseksi" on YTN:n mukaan mielenkiintoinen uusi lähestymistapa liikennepolitiikassa.
6. **Vaikuttavuus:** Tuen vaikuttavuutta olisi YTN:n mukaan pitänyt arvioida jo aiemmin, koska sama tuki on ollut käytössä aiemmin. Suunnitellussa vaikuttavuuden arvioinnissa tulee arvioida tuen yhteiskunnallisen tavoitteen (kuvauksessa mainittu yleinen hyöty) toteutumista, markkinapuutteen olemassa oloa, milloin markkinapuute on korjattu ja voiko ja millä edellytyksillä toiminta muuttua kannattavaksi ja milloin kannattavuustaso saavutetaan, toiminnan kokonaistaloudelliset hyödyt ja kustannukset sekä mikä on optimaalinen lentoasemaverkoston määrä Suomessa sijainti huomioiden.
7. **Edellytykset kannattavaan toimintaan:** Finavian lentoasemien ulkopuolisia lentoasemia on tuettu myös aiemmin, mikä antaa viitteitä siitä, että toiminta

ei ole muuttunut kannattavaksi. On epävarmaa muuttuisiko toiminta kannattavaksi tämän tuen myötä. Tuen tarpeen kiirehtiminen herättää YTN:n mukaan huolen tuettavan toiminnan taloudellisesta kannattavuudesta.

3.3 Tässä arvioinnissa sovellettava arviointikehikko

Tässä arvioinnissa noudatettava kehikko johdetaan edellä kuvatuista lähtökohdista. Lain taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016) keskeiset vaatimukset on käsiteltävä. Samalla on otettava huomioon valtioneuvottelukunnan arviointi vuoden 2019 avustuksista, missä painotettiin tarvetta kehittää lentopaikkojen valtionavustusten vaikuttavuuden arviointia.

Esimerkkeinä tarkastellut arviointikehikot osoittavat arvioitavia asiakokonaisuuksia ja viittaavat vahvasti siihen, että arviointi on laadullista päättelyä käytettävissä olevien tietojen pohjalta. Osa tiedoista on määrällistä, mutta vaikuttavuuden arviointi on enemmän kokonaisharkintaa. Lentopaikkojen valtionavustusten yleisen edun mukaiset tavoitteet ovat sellaisia, joihin valtiontuki ei vaikuta (saavutettavuus, kts. luvut 2.3.2 ja 3.2) tai joihin mahdollista vaikutusta ei voi todentaa (alueen taloudellinen kehitys, ks. luku 2.3.3). Tällaisille vaikutuksille on mahdotonta osoittaa tilastoitavaa tunnuslukua, jonka voisi määrittellä tavoitteen indikaattoriksi⁸. Arviointia on kuitenkin suositeltavaa taustoittaa aiheeseen liittyvillä tilastotiedoilla. Avustettavan kohteen taloudellisen toiminnan tiedot esimerkiksi kuvaavat hyvin valtionavustuksen merkitystä lentoaseman toiminnassa, vaikka eivät kerro valtionavustuksen varsinaisesta vaikutuksesta (avustuksella katetaan alijäämää, mutta vaikutusta toiminnan kuluihin, liikevaihtoon tai kannattavuuteen ei voi mitata).

Tässä työssä sovelletaan kuntien lentoasemien ja yleisilmailun lentopaikkojen valtionavustusten vaikuttavuuden arviointiin taulukossa 3-1 esitettävää kehikkoa. Kehikko määrittelee käsiteltävät teemat ja arviointikysymykset.

Tavoitteiden arviointi. Tuen tavoitteita on ilmaistu määrärahan myöntämisen yhteydessä (talousarvioesitys), hakuilmoituksessa tai jälkikäteen avustusta myöntäneen tahon

⁸ On mahdollista selvittää esimerkiksi maakunnassa käyneiden ulkomaisten matkailijoiden määrä, heidän alueelle tuomansa kokonaiskysynnän määrä sekä avustettavan lentoaseman kautta kulkeneiden matkustajien määrän osuus molemmista. Sen sijaan näillä mittareilla ei voi osoittaa mitään syy-yhteyttä lentoaseman valtionavustukseen. Lentoyhteyksien määrästä ja kohteista päätetään riippumatta lentoaseman valtionavustuksen määrästä. Valtionavustuksen lisääminen ei lisää lentoyhteyksiä eikä valtionavustuksen vähentäminen vähennä lentoyhteyksiä (mutta se lisää tarvetta rahoittaa lentoaseman toimintaa esimerkiksi kuntien talousarviosta tai yritysten avustuksilla).

tilinpäätöksessä. Kuntien lentoasemille ja yleisilmailun lentopaikkojen avustuksille asetetut tavoitteet ovat yleensä erilaisia. Yleisen edun tavoitteilla tarkoitetaan säädösperustasta johdettuja tavoitteita saavutettavuuden ja aluekehityksen edistämisestä. Markkinahäiriö tai -puute tarkoittaa sitä, että yleistä etua palvelemaan hankkeeseen ei ohjaudu markkinaehtoista rahoitusta puutteellisen informaation tai väärin hintasignaalien takia. Avustuksella on positiivisia ulkoisvaikutuksia, jos toiminnan kansantaloudellinen hyöty on suurempi kuin yritykselle itselleen syntyvä hyöty. Avustus voi myös muuttaa negatiivisten tekijöiden (kuten liikenteen päästöt) vaikutusta kansantalouteen.

Vaikuttavuuden arvioinnissa tarkastellaan sitä, miten avustus vaikuttaa edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseen. Valtionavustuksen merkitystä voi arvioida sen perusteella, kuinka suuri se on suhteessa liikevaihtoon tai toiminnan alijäämään. Vaikuttavuus saavutettavuuden ja aluekehityksen tavoitteisiin tulevat lentoyhteyksien kautta. Kunnan lentoaseman toimintaan kohdistuva tuki ei yleensä vaikuta lentoyhteyksiin, jotka riippuvat muista päätöksistä. Näin ollen valtionavustus ei myöskään vaikuta lentoyhteyksistä riippuviin aluetaloudellisiin suureisiin. Vaikuttavuutena arvioidaan myös sitä, miten valtionavustus on vaikuttanut avustuksen kohteeseen (investointihanke tai toiminta).

Yleisen edun ja tehokkuuden arviointi. Kuntien lentoasemien yleisen edun mukaiset tavoitteet liittyvät saavutettavuuteen, aluekehitykseen tai yleisesti hyödynnettävissä oleviin teknisiin tai hallinnollisiin innovaatioihin. Yleisilmailun lentopaikkojen yleisen edun mukaiset tavoitteet voivat kohdistua vain yleisesti hyödynnettäviin innovaatioihin. Tässä kohdassa arvioidaan myös sitä, vaikuttaako avustus yritysten väliseen kilpailuun ja ulkoisvaikutuksiin. Tehokkuuden arvioinnissa kiinnitetään huomio siihen, olisiko avustuksen tavoitteita mahdollista saavuttaa tehokkaammin muilla keinoin.

Kokonaisarviointi vetää yhteen keskeiset näkökulmat arvioinnista.

Taulukko 3-1. Lentopaikkojen valtionavustusten vaikuttavuuden arviointiin tässä työssä käytettävä kehikko.

1. Tavoitteiden arviointi

- Mitä tavoitteita valtionavustukseen kohdistuu?
- Mitä yleistä etua tavoitteet palvelevat?
- Mitä markkinahäiriötä tai -puutetta tavoitteet korjaavat?
- Mitä myönteistä ulkoisvaikutusta tavoitteet edistävät?
- Millainen tilanne tai muutos toteuttaa tavoitteet?

3. Yleisen edun ja tehokkuuden arviointi

- Onko tuella ei-tavoiteltuja vaikutuksia tuen kohteen toimijoille ja alueella tai muille toimijoille ja alueille?
- Miten tuen määrä suhtautuu tuella saataviin hyötyihin ja tuesta mahdollisesti aiheutuviin haittoihin?

2. Vaikuttavuuden arviointi

- Mikä on tuen määrä ja käyttökohde?
- Mikä on tuen osuus (merkitys) käyttökohteen kokonaisrahoituksessa?
- Mitä tapahtuisi ilman tukea?
- Mikä on tuen välitön vaikutus (taloudellinen tulos, investoinnin eteneminen)?
- Miten muuttunut tuotos vaikuttaa lentopaikan toimintaan?
- Miten lentopaikan toiminnan muutos vaikuttaa sen käyttöön ja käyttäjiin?
- Mikä on lentopaikan merkitys valtakunnallisessa lentoasemaverkostossa, alueellisessa saavutettavuudessa ja aluetaloudessa?

4. Kokonaisarviointi

- Kuinka hyvin tuki edistää sille asetettua tavoitetta?
- Onko tuki tehokkuuden ja yleisen edun kannalta paras keino tavoitteen edistämiseen?
- Onko tuelle asetetussa tavoitteessa (ja siihen liittyvässä hakukriteereissä/-ehdoissa) kehittämisen tarvetta?

Arviointikehikkoa voidaan soveltaa sekä kuntien lentoasemien että yleisilmailun lentopaikkojen tukien arviointiin. Arviointien sisällöt tulevat kuitenkin erilaisiksi, koska tavoitteet ovat erilaisia. Kuntien lentoasemien arvioinnissa on käsiteltävä saavutettavuuden, aluekehityksen ja lentoasemien välisen kilpailun kysymyksiä, jotka eivät tule esille yleisilmailun lentopaikkojen tukien arvioinnissa. Yleisilmailun lentopaikkojen tavoitteissa viime vuosina esiintynyt Malmin ilmailutoimintojen siirtymiseen varautuminen ei puolestaan tule esille kuntien lentoasemien tukien tavoitteissa.

4 Kuntien lentoasemien valtionavustusten vaikuttavuuden arviointi

4.1 Lappeenrannan lentoaseman valtionavustusten vaikuttavuus

4.1.1 Tavoitteiden arviointi

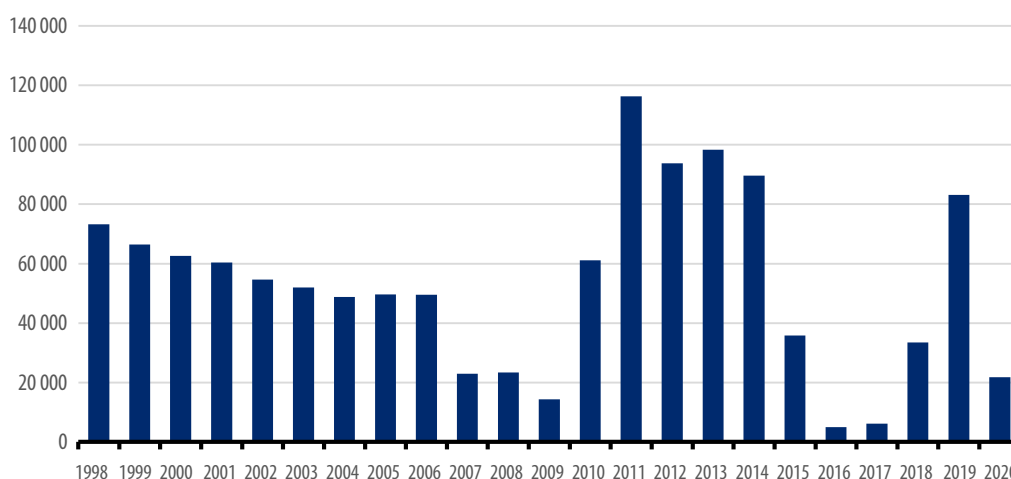
Lappeenrannan lentoaseman myynnin yhteydessä valtio sitoutui tukemaan lentoaseman toimintaa vuosina 2016–2019. Tavoitteeksi kirjattiin, että Lappeenrannan lentoasema on itsekannattava lentoasema 2020-luvun alussa.⁹ Viime vuosien hakuilmoituksissa on korostettu reittiliikenteen edistämistä valtionavustuksen tavoitteena. Käytännössä tämä on kohdistettu Lappeenrannan lentoasemalle, joka on ainoa Finavian verkoston ulkopuolinen lentoasema, jossa on reittiliikennettä. Lappeenrannan lentoaseman reittiliikenne kohdistuu ulkomaankohteisiin. Kotimaanliikenne oli 2000-luvun alussa melko vähäistä ja loppui Lahden oikoradan valmistuttua 2006 ja nopeutettua matka-aikaa Helsinkiin noin kahteen tuntiin.

Voidaan arvioida, että Lappeenrannan lentoaseman valtionavustuksen lähtökohtainen tavoite on ollut tukea lentoaseman omistuksen siirtoa alueelle ja toiminnan aloitusta. Lappeenrannan lentoyhteydet palvelevat ensisijaisesti Saimaan matkailukohteiden kansainvälistä saavutettavuutta sekä matkailua Saimaan alueelta lentoyhtiöiden tarjoamiin kohteisiin.¹⁰ Lappeenrannan lentoasemalla on nähty merkittävä roolia myös Pietarin alueen asukkaiden reittinä Keski-Euroopan matkailukohteisiin. Alueen kannalta tällaisen gateway-aseman motiivi on matkailijoiden tuoma matkailu- ja ravintolapalveluiden kysyntä Lappeenrannan seudulla.

⁹ Sitoutuminen ja tavoite on kirjattu esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön vuoden 2016 tilinpäätökseen.

¹⁰ Lentoaseman yhteystarjontaa havainnollistavat vuodelle 2021 suunnitellut yhteydet: Edestakaiset lennot Pohjois-Italian alpeilta Bergamosta keskiviikkoisin ja lauantaisin sekä edestakaiset lennot Itävallan Wienistä keskiviikkoisin ja sunnuntaisin.

Kuva 3-1. Lappeenrannan lentoaseman matkustajamäärä vuosina 2000–2020 (Tilastokeskus, lentoaseman vuosikertomukset).



Valtakunnallisesti katsoen Lappeenrannan lentoasema täydentää lentoasemien alueellista kattavuutta. Lähin lentoasema on Mikkeli (110 km), jossa ei ole säännöllistä matkustajaliikennettä. Seuraavaksi lähin lentoasema on Savonlinna (220 km), joka kuuluu Finavian verkostoon mutta jossa liikennetarjonta on ostojen varassa. Helsinki-Vantaan lentoasema sijaitsee vastaavalla etäisyydellä. Käytännössä Helsinki-Vantaan kattava lentotarjonta ja hyvä junayhteys Lappeenrantaan ovat merkityksellisiä Lappeenrannan alueen kansainväliselle saavutettavuudelle.

Lappeenrannan lentoasemaan ei liity markkinahäiriöitä, joita valtiontuella poistettaisiin. Lentoaseman valtionavustus on välillistä tukea Saimaan alueen matkailulinkeille, koska lentoaseman lentoyhteydet palvelevat ensisijaisesti matkailua.

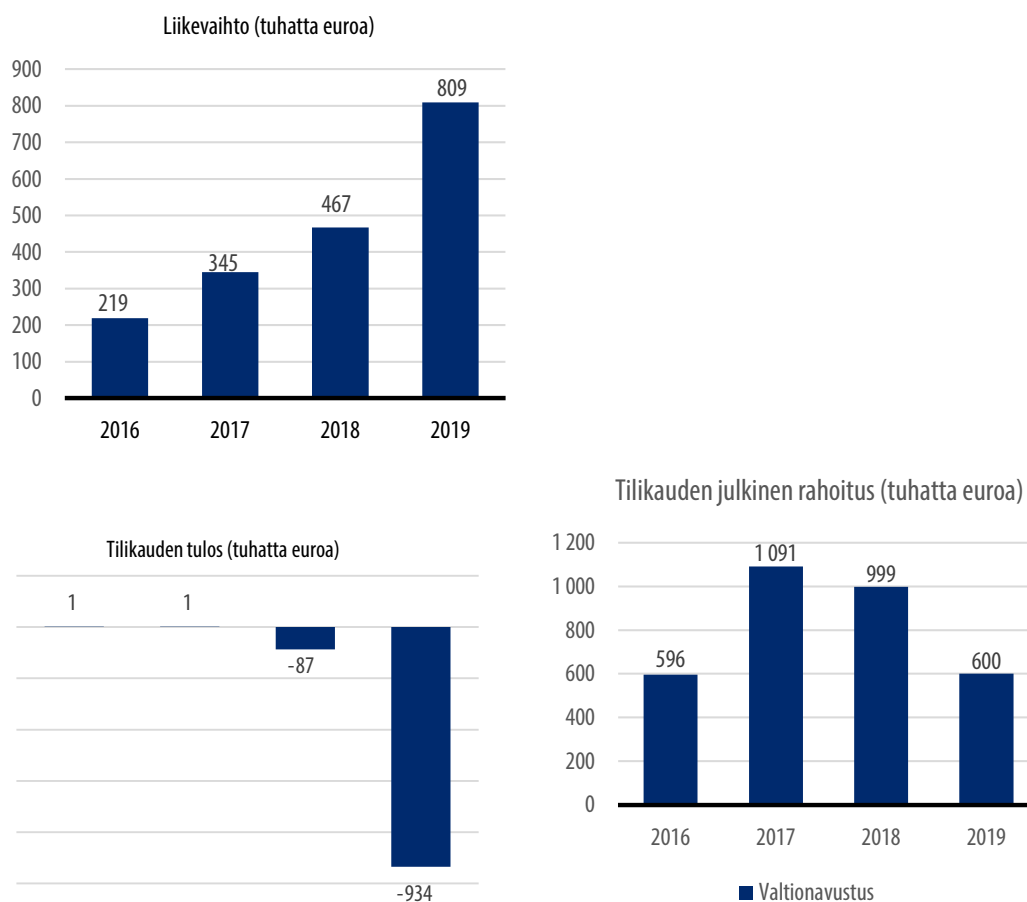
Lappeenrannan lentoaseman toiminnan ylläpitämisellä voi olla myönteisiä taloudellisia ulkoisvaikutuksia Saimaan alueen matkailu- ja ravintola-alan yritystoiminnan kehittymiseen. Lentoaseman kautta tulevat ulkomaiset matkustajat lisäävät alueen matkailukysyntää, mikä osaltaan voi vaikuttaa toimialan kustannuksiin, hintoihin ja tuottavuuteen suotuisalla tavalla.

4.1.2 Vaikuttavuuden arviointi

Lappeenrannan lentoaseman saama valtionavustus on ollut merkittävä rahoituslähde lentoasemayhtiön käyttötaloudessa. 2020-luvun alkuun asetettu tavoite itsekannattavuudesta

ei ole vielä nähtävissä, ja koronapandemian vaikutus siirtää mahdollisuutta tavoitteen saavuttamiseen. Lentoaseman kannattavuus ei myöhemminkään ole mahdollista liikenteen tuottojen perusteella vaan edellyttää todennäköisesti alueen lentoasemasta hyötyvien yritysten ja muiden toimijoiden rahoitusta.

Kuva 3-2. Lappeenrannan lentoaseman liikevaihto ja tulos sekä julkinen rahoitus vuosina 2016–2019.



Lentoaseman valtionavustus ei suoraan vaikuta saavutettavuuteen, koska lentoaseman yhteystarjonta on riippumaton aseman valtiontuesta. Lappeenrannan lentoasema luo edellytyksiä sille, että lentoasemalla on Lappeenrannan ja koko Saimaan alueen kansainvälistä saavutettavuutta parantavia lentoyhteyksiä. Samalla reittiyhteydet Keski-Euroopan kohteisiin palvelevat Lappeenrannan seudun asukkaiden matkailua. Lentoyhteydet palvelevat liikematkustusta vain vähän.

Valtionavustus edesauttaa Lappeenrannan lentokenttätoimintojen jatkuvuutta ja kehittämistä, koska se kattaa toiminnan alijäämää. Tämän seurauksena lentokenttäyhtiöllä ja

säätiöllä (kaupungilla) on mahdollisuus kehittää lentoaseman palveluja Saimaan alueen matkailun edistämiseksi ja laajentaa kumppanuuksia kohden itsekannattavuutta (tarkoitetaan sitä, että matkailijoiden virroista hyötyvät yritykset rahoittavat lentoaseman toimintaa). Valtionavustus ei vaikuta lentoaseman kustannustehokkuuteen.

Lappeenrannan lentoaseman toiminnan jatkuvuudella voidaan päätellä olevan myönteinen vaikutus Saimaan alueen matkailuelinkeinotoimintaan, koska se ylläpitää mahdollisuutta sille, että Lappeenrannasta on kansainvälisiä lentoyhteyksiä. Lentoaseman yhteydet tuovat Saimaan alueelle matkailijoita, jotka käyttävät alueen palveluita. Lentoaseman kansainvälisten yhteyksien merkitys alueen yritysten liikkumistarpeisiin arvioidaan vähäiseksi, koska Helsinki-Vantaa on noin 2,5 tunnin matka-ajan etäisyydellä.

4.1.3 Yleisen edun ja tehokkuuden arviointi

Lappeenrannan lentoaseman valtionavustus liittyy yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin välillisesti. Valtionavustus rahoittaa lentoaseman toiminta-alijäämää, mikä edistää lentoasematoiminnan jatkuvuutta, mikä ylläpitää mahdollisuutta kansainvälisille lentoyhteyksille, joita käyttävät matkustajat tuovat alueelle matkailutuloa.

Lappeenrannan lentoasemalle ei voida todeta olevan kilpailua Suomen rajojen sisäpuolella. Lähimpänä sijaitseva Mikkelin lentoasema ei ole todellinen vaihtoehto vastaaville ulkomaan reittiyhteyksille. Valtionavustus ei tässä mielessä vääristä kilpailua.

Lentoaseman valtionavustuksen tehokkuutta voidaan tarkastella suhteessa siihen, että alueen (lentoaseman yhteyksistä hyötyvät yritykset ja muut toimijat) rahoittaisivat lentoaseman alijäämästä myös valtion osuuden. Valtionavustukseen ei liity kannustimia lentoasematoiminnan tehokkuuteen. Voidaan päätellä, että alueen yrityksillä ja kunnilla olisi valtiota suurempi intressi seurata lentoaseman toiminnan tehokkuutta ja siten alueelta tuleva rahoitus voisi johtaa lentoaseman toiminnan tehokkuuden parantumiseen. Valtionavustus alueelle voisi tällaisessa tilanteessa tulla muista aluekehityksen tai matkailuelinkeinon tuen kanavista.

4.1.4 Kokonaisarviointi ja päätelmät

Valtiontuella on iso merkitys Lappeenrannan lentoaseman taloudessa ja siten se osaltaan tukee lentoaseman toiminnan jatkuvuutta. Lentoaseman toiminnan jatkuvuus puolestaan on edellytys sille, että lentoasemalla on yhteystarjontaa, joka parantaa Lappeenrannan ja sen lähialueiden kansainvälistä saavutettavuutta. Valtionavustuksella ei ole suoraa vaikutusta lentoyhteyksiin, vaan ne muuttuvat markkinaehtoisesti ja alueen toimijoiden muista

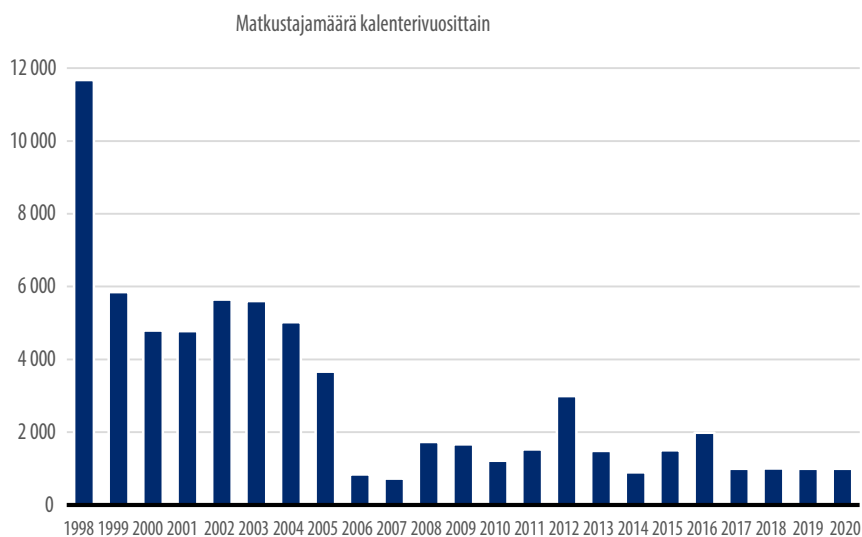
tukitoimista riippuen. Lappeenrannan lentoaseman tuomalla kansainvälisellä saavutettavuudella on merkitys Saimaan alueen matkailuelinkeinon kannalta. Lappeenrannan lentoaseman valtionavustusta tuleekin ajatella Saimaan alueen matkailuelinkeinon tukena. Lentoaseman yksityistämisen yhteydessä esitetty tavoite itsekannattavuudesta tarkoittaa käytännössä sitä, että matkailijoiden määrän kasvusta hyötyvät yritykset rahoittavat lentoaseman toimintaa yhdessä kuntien kanssa.

4.2 Mikkelin lentoaseman valtionavustusten vaikuttavuus

4.2.1 Tavoitteiden arviointi

Mikkelin lentoaseman valtionavustuksella on pitkä historia, joka ulottuu lentoaseman rakentamiseen 1930-luvulla Mikkelin kaupungin ja valtion yhteisellä sopimuksella. Vuoteen 2005 asti määrärahan yleisinä perusteluina mainittiin Mikkelin säännöllisen reittiliikenteen parissa olevan lentoaseman tukeminen. Säännöllisen reittiliikenteen loputtua eduskunnan valtiovarainvaliokunta muutti valtionavustuksen perusteluja siten, että määrärahaa saa käyttää valtionavustuksen maksamiseen myös Mikkelin kentän rakenteiden ja laitteiden investointeihin sekä ylläpitomenoihin. Tuen perusteluina mainittiin, että lentokentällä on ollut jatkuvasti muuta lentoliikennettä, jolla on kasvava merkitys alueen kehitykselle ja elinkeinoelämälle. Valiokunta näki myös Puolustusvoimien lisääntyvät tarpeet kentän käytölle tukiperusteina. Maavoimien Esikunta aloitti toimintansa Mikkelissä vuonna 2008. Sotilaslento-operaatioita on ollut viime vuosina 29–71 kpl vuosittain.

Kuva 3-3. Mikkelin lentoaseman matkustajamäärä vuosina 1998–2020 (Tilastokeskus, lentoaseman vuosikertomukset).



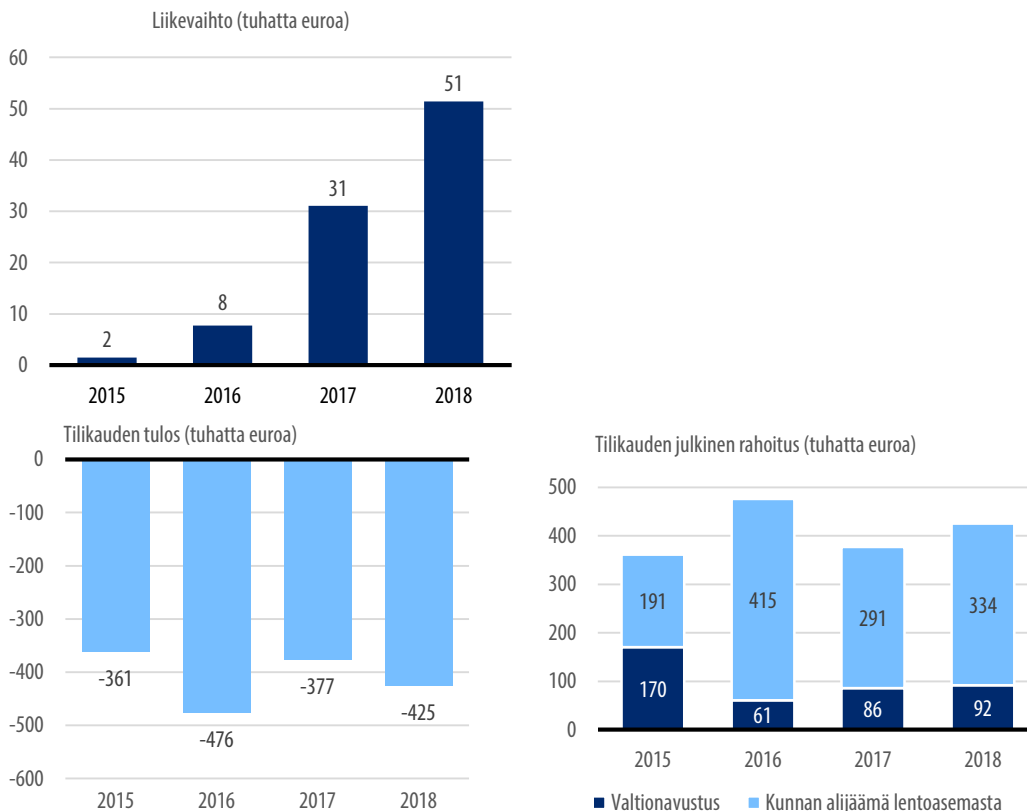
Mikkelin lentoaseman matkustajamäärät ovat olleet todella pienet silloinkin, kun asemalla on ollut säännöllistä reittiliikennettä. Lentoasemalla ei voida arvioida olevan mainittavaa yhtymäkohtaa alueelliseen saavutettavuuteen eikä myöskään alueen kehittämiseen laajemmin.

4.2.2 Vaikuttavuuden arviointi

Mikkelin lentoaseman valtionavustusta on kohdistettu ei-taloudelliseen toimintaan ja siihen liittyviin investointeihin. Lentoasema on osa Mikkelin kaupungin taloutta ja sen valtionavustus on kuntaosuuksiin vertautuvaa tukea kunnalle. Ilman valtion avustusta kunnalle jäisi enemmän toiminta-alijäämää katettavaksi.

Mikkelin lentoaseman valtionavustuksella ei käytännössä voida edistää Mikkelin alueellista saavutettavuutta tai alueellista kehitystä. Välillinen vaikutus on etäinen ja spekulatiivinen: Valtionavustus osaltaan auttaa lentoasematoimintojen jatkuvuutta, mikä ylläpitää mahdollisuutta kehittää lentoaseman toimintaa, mikä voi aikanaan johtaa lentoaseman kaupallisen toiminnan vilkastumiseen.

Kuva 3.4. Mikkelin lentoaseman liikevaihto ja tulos sekä julkinen rahoitus vuosina 2015–2018.



4.2.3 Yleisen edun ja tehokkuuden arviointi

Mikkelin lentoaseman valtionavustuksen kytkentä yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin voidaan tunnistaa sitä kautta, että valtiontuen perusteluna on käytetty Puolustusvoimien työntekijöiden yhteyskuljetuksia. Näiden määrä on vuositasolla melko pieni eikä niiden korvaamista maakuljetuksilla voida toisaalta pitää yleisen edun vastaisena.

Mikkelin lentoaseman valtionavustuksen ei arvioida kohdistuvan Lappeenrannan lentoaseman kanssa kilpailevaan toimintaan. Valtionavustukseen ei liity kannustimia lentoasematoiminnan tehokkuuteen.

4.2.4 Kokonaisarviointi ja päätelmät

Mikkelin lentoasemalla on säännöllisen liikenteen merkitystä Puolustusvoimien yhteyslennoille, joiden korvaamista maakuljetuksin ei voida pitää kohtuuttomana. Muutoin lentoasema on yleis- ja harrastusilmailun paikka. Lentoaseman on osa Mikkelin kaupungin taloutta ja siihen kohdistettu valtionavustus on ensisijaisesti suoraa tukea kunnalle. Mikkelin lentoaseman valtionavustuksella ei ole vaikutuksia alueen saavutettavuuteen eikä aluelouden kehittymiseen. Lentoaseman valtionavustuksella ei toisaalta tunnisteta olevan haitallisia vaikutuksia, lukuunottamatta valtion menojen lisäystä.

4.3 Seinäjoen lentoaseman valtionavustusten vaikuttavuus

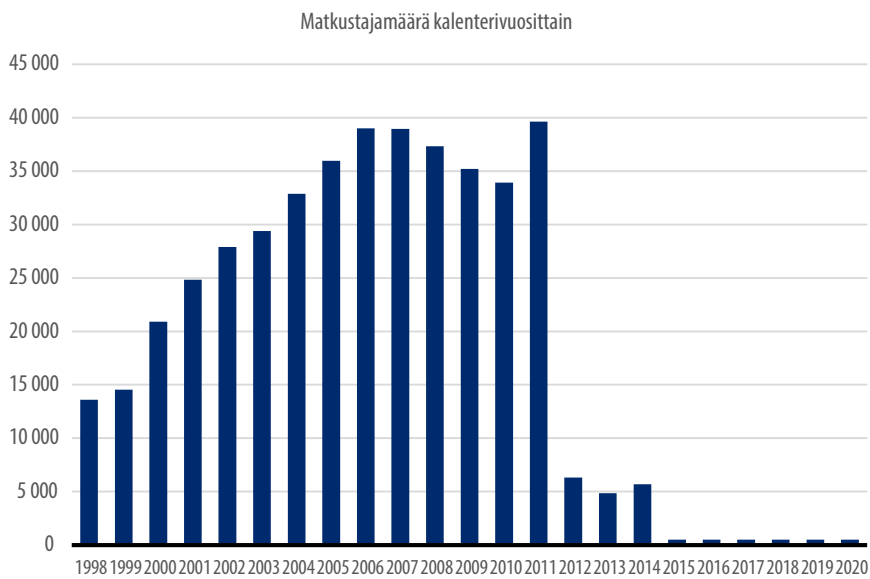
4.3.1 Tavoitteiden arviointi

Seinäjoen lentoaseman valtionavustukselle on esitetty lentoaseman tilanteeseen sovitettuja tavoitteita valtion talousarviossa. Vuoteen 2013 asti määrärahan yleisinä perusteluina mainittiin Seinäjoen säännöllisen reittiliikenteen parissa olevan lentoaseman tukeminen. Vuosina 2005–2011 lentoaseman kiitotie- ja kunnossapitohallin investointeihin osoitettiin valtionavustusta yhteensä noin 10 milj. euroa. Määrärahan perusteluissa mainittiin voimakkaasti lisääntyvä matkustajamäärä ja liikennöitsijän lentokaluston vaatimukset. Eduskunnan valtiovarainvaliokunta piti myös tärkeänä tavoitteena lentoaseman liittämistä Finavian lentoasemaverkostoon.

Säännöllisen reittiliikenteen loputtua eduskunta perusteli Seinäjoen lentoaseman valtionavustusta uuden toimintamallin (”kevytlentoasema”) kehittämisen edellyttämällä muutoksilla. Mallin arvioitiin tuovan säästöjä lentoaseman ylläpidossa ja palvelevan aiempaa paremmin elinkeinoelämän tarpeita. Laajempaan tavoitteena eduskunta mainitsi tarpeen

varmistaa Seinäjoen talousalueen kansainvälinen saavutettavuus ja siten elinkeinoelämän ja alueen kansainvälistyminen.

Kuva 3.5. Seinäjoen lentoaseman matkustajamäärä vuosina 2000–2020 (Tilastokeskus, lentoaseman vuosikertomukset).



Voidaan arvioida, että Seinäjoen lentoaseman valtionavustuksen keskeinen perustelu on ollut osoittaa valtionavustusta Seinäjoen alueen toimijoiden tärkeänä pitämälle lentoasemalle. Seinäjoen lentoaseman toiminnan ylläpito palvelee Seinäjoen seudun ja Etelä-Pohjanmaan maakunnan yleistä etua. Näin voidaan päätellä siitä, että seudun kunnat rahoittivat pitkään ja suurella osuudella Seinäjoen lentoaseman toimintaa ja lentoyhteyksiäkin. Nykyisessä toimintamallissa Seinäjoen ja Ilmajoen kunnat edelleen ostavat Seinäjoen Lentoasema Oy:n lentoasemapalvelua.

Valtakunnallisesti katsoen Seinäjoen lentoasema kilpailee Vaasan lentoaseman kanssa (< 100 km) eikä sillä ole valtakunnallista roolia. Voidaan arvioida, että Seinäjoen alueen saavutettavuus lentoteitse on ollut Vaasan tarjonnan varassa silloinkin, kun Seinäjoelta on ollut säännöllistä reittiliikennettä. Seinäjoen vuorotarjonta on ollut vähäistä ja liput kalliita verrattuna Vaasan lentoyhteyksiin.

Seinäjoen lentoaseman kohdalla ei ole tunnistettavissa markkinahäiriöitä, joita tuki poistaisi. Enemminkin voidaan arvioida, että valtionavustuksen edistämänä Seinäjoelle syntyvä kaupallinen lentotoiminta muodostaisi markkinahäiriön, koska vaikutusalue on

päällekkäin Finavian lentoasemaverkostoon kuuluvan ja alijäämäisen Vaasan lentoaseman kanssa.

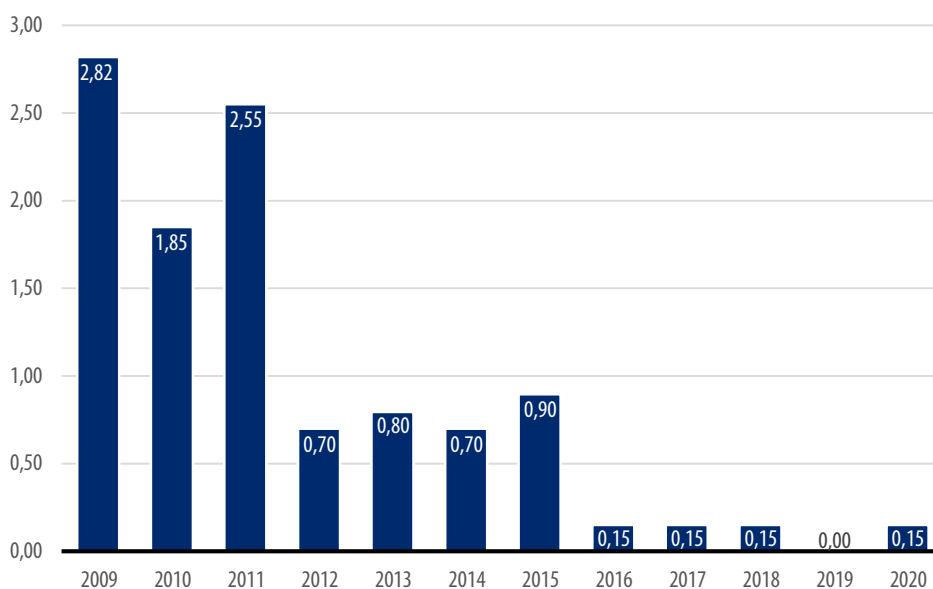
Seinäjoen lentoaseman valtiontuen tarvetta on perusteltu uudella kustannustehokkuutta parantavalla toimintamallilla. Valtionavustuksen vaikutus kustannustehokkuuteen näytetään kuitenkin enemmän käänteisesti: Ilman tukea on ollut pakko kehittää kustannustehokkaampi toimintamalli. Lentoaseman toiminnan kustannustehokkuus on luonteeltaan ennemminkin tuen myöntämisen edellytys kuin tavoite.

Seinäjoen lentoaseman toiminnan ylläpitämisellä on mahdollisesti myönteinen taloudellinen ulkoisvaikutus Seinäjoen seudun yritystoiminnan kehittymiseen. Lentoasema tarjoaa kiinnostavan sijainnin ilmailuun liittyvälle yritystoiminnalle.

4.3.2 Vaikuttavuuden arviointi

Seinäjoen lentoaseman nykyinen valtionavustus kohdistuu ei-taloudelliseen toimintaan ja sen korvausinvestointeihin, kuten turvatarkastukset, talvihoito). Tuki on pysyvästi keskeinen osa Seinäjoen lentoaseman taloutta. Vuosina 2013–2015 (Charter-lentojen aikaan) valtion tuen osuus oli 41 %, kuntien tuen 47 % ja myynnin 11 % toiminnan tuloista. Nykyisen kevennetyn toimintamallin aikana valtion tuen osuus on noin 45 %, kuntien tuen 30 % ja myynnin 25 %. Ilman valtion avustusta toiminta jatkuisi kuntien tuella tai toiminta lopetettaisiin, kuten vuonna 2016 aiottiin ennen yhtiöittämistä ja toimintamallin muutosta tehdä. Kunnat kuitenkin näkevät valtion velvollisuudeksi tukea toimintaa. Kuntien lisätuen voitaisiin arvioida heikentävän lentoaseman mahdollisuuksia saada valtionavustusta jatkossa.

Kuva 3.6. Seinäjoen lentoasemalle myönnetyt valtionavustukset vuosina 2009–2020.



Seinäjoen lentoasemalla ei ole merkitystä alueelliseen saavutettavuuteen eikä lentoasemalla ei ole säännöllisiä liikenneyhteyksiä. Seinäjoen lentoaseman valtionavustus ei varsinaisesti vaikuta tähän tavoitteeseen. Välillinen ja pieni merkitys on sillä, että valtiontuen ansiosta Seinäjoen lentoasema on tilaus- ja yksityislentojen käytettävissä (loma-charterit, tapahtuma- ja yritysvierailut). Lentoasematoiminnan jatkuvuus myös mahdollistaa neuvottelut säännöllisen liikenteen saamiseksi. Valtionavustus toisoin sanoen pitää yllä mahdollisuutta sille, että Seinäjoen lentoasemalla joskus olisi säännöllisiä lentoliikenneyhteyksiä.

Valtion avustus edesauttaa Seinäjoen lentokenttätoimintojen jatkuvuutta. Tämän seurauksena lentokenttäyhtiöllä ja kaupungilla on mahdollisuus kehittää lentokentän toimintaan liittyvää yritystoimintaa ja julkisia palveluja sekä jatkaa neuvotteluja kaupallisen liikenteen saamiseksi kentälle.

Seinäjoen lentoaseman toiminnan jatkuvuudella on myönteinen vaikutus Seinäjoen seudun elinkeinotoimintaan, koska se pitää yllä yksityislentojen mahdollisuutta ja yleisilmailua ja siihen liittyviä palveluita. Seinäjoen lentoasematoiminnan jatkumisella voi myös olla pieni merkitys yksityislentoja käyttävien yritysten toiminnalle.

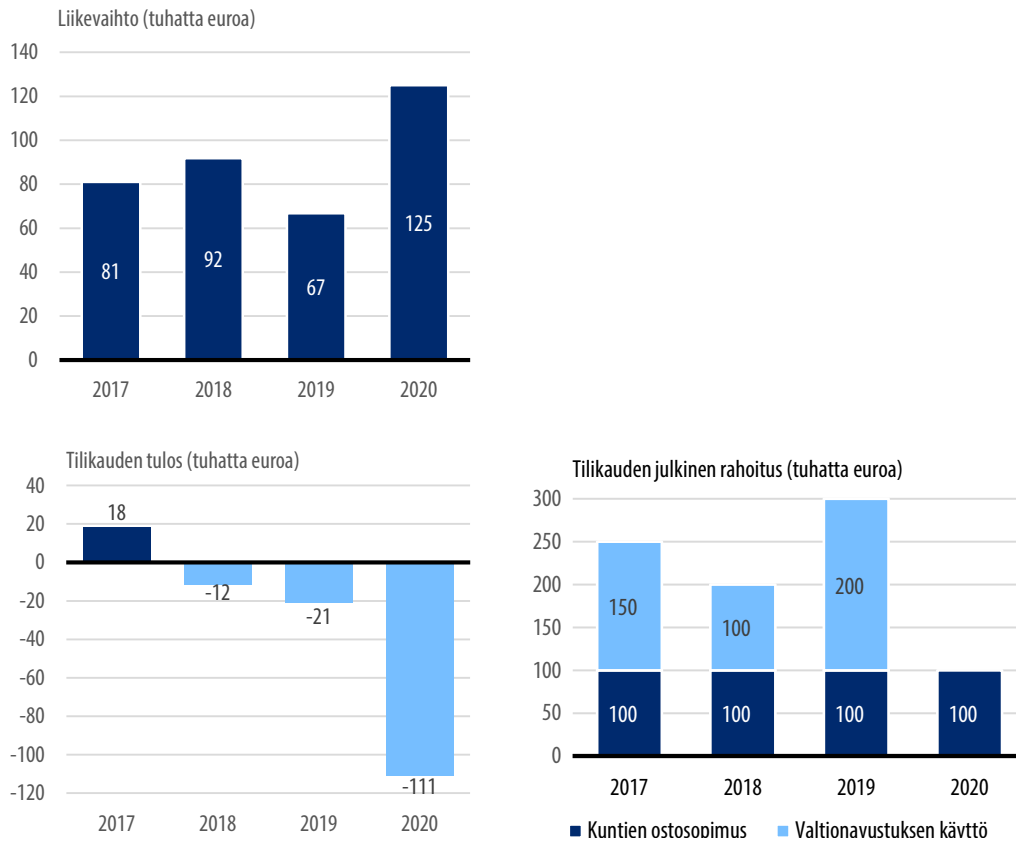
4.3.3 Yleisen edun ja tehokkuuden arviointi

Seinäjoen lentoaseman toiminta edellyttää jatkuvaa tukea. Lentoaseman toimintatavan ja tukisääntelyn muutosten myötä liiketoiminnan vuosikulut ovat pienentyneet 1,80 milj. eurosta 0,35 milj. euroon (80 %) ja vuotuinen liikevaihto 0,2 milj. eurosta 0,1 milj. euroon (50 %). Valtion- ja kuntien yhteenlasketun tuen euromäärä on pienentynyt 1,62 milj. eurosta 0,25 milj. euroon (85 %). Myynnin osuus tuloista on suurentunut 11 %:sta 25 %:iin. Nykyinen tuki-intensiteetti on siten keskimäärin 75 %.

Seinäjoen lentoaseman kaupalliset toiminnot (lomalennot ja mahdolliset tulevat kaupalliset lennot) kilpailevat läheisen Vaasan lentoaseman palveluiden kanssa. Lentoasemat sijaitsevat eri maakunnissa, mutta esimerkiksi kansainvälisten toimijoiden näkökulmasta lentokentät ovat lähekkäin. Vaasankin lentoasemalla on kohdistettu valtionavustuksia, joten valtion voidaan todeta tukevan jossain määrin kilpailevia ilmailutoimintoja.

Viime vuosina myönnetty tuki on ollut suuruudeltaan 150 000 euroa vuodessa. Sitä voidaan luonnehtia melko tehokkaaksi tueksi ylläpitämään Seinäjoen lentoasematoimintojen jatkuvuutta. Muiden tavoitteiden suhteen on löydettävissä vaikuttavampia ja tehokkaampia keinoja, kuten tie- ja junayhteyksien kehittäminen ja alueen taloudellisen toiminnan yleinen edistäminen.

Kuva 3.7. Seinäjoen lentoaseman liikevaihto ja tulos sekä julkinen rahoitus vuosina 2017–2020.



4.3.4 Kokonaisarviointi ja päätelmät

Valtiontuella on suuri merkitys sille, että Seinäjoen lentoasematoiminta jatkuu. Ei-taloudelliseen toimintaan kohdistetun tuen tarve on käytännössä pysyvä eikä tuen jatkamisella tai lisäämisellä voida parantaa lentoaseman liiketoiminnan kannattavuutta.

Valtiontuen loppumisen uhkan voidaan jälkikäteen arvioida vaikuttaneen siihen, että lentoaseman toimintamallia muutettiin kustannustehokkaammaksi. Toimintamallin muuttamista on käytetty valtionavustusten perusteena, mutta tuella ei ole vaikutusta kustannustehokkuuteen.

Seinäjoen lentoasema pyrkii jatkuvasti kehittämään ja laajentamaan taloudellista toimintaansa. Valtionavustus osaltaan tekee mahdolliseksi toiminnan kehittämisen, koska lentoaseman toiminnan jatkuvuus näyttää riippuvan valtiotuesta.

Seinäjoen lentoaseman valtiontuen totuudenmukainen tavoite olisi ”turvata lentoaseman toiminnan jatkuvuus Seinäjoella”. Yhtymäkohdat saavutettavuuteen, toiminnan kehittämiseen ja lentoasemaa käyttävien yritysten toimintaan ovat olemattomat. Vaikutukset voisivat olla kielteiset, jos Seinäjoen lentoasemalle syntyisi valtionavustusten edesauttamana kaupallista lentotoimintaa, mikä häiritäisi lähellä sijaitsevan Vaasan lentoaseman toimintaedellytyksiä.

4.4 Kuntien lentoasemien valtionavustusten kokonaistarkastelu

Arvioinnin perusteella päätellään, että kuntien lentoasemien valtionavustukset ovat luonteeltaan aluepoliittista tukea, joiden tarkoitukset vaihtelevat. Lappeenrannan lentoaseman tuen varsinaiseksi perusteluksi päätellään Saimaan alueen matkailuelinkeinon edistäminen. Mikkelin lentoaseman tuki on suoraa taloudellista tukea Mikkelin kaupungille. Tuen yleisemmäksi perusteluksi voidaan esittää Maavoimien esikunnan viikoittaiset yhteyslennot. Seinäjoen lentoaseman tuen perusteena vaikuttaa olevan alueen voimakas tahtotila ylläpitää lentoasematoimintoja Seinäjoella.

Valtion talousarvioesityksissä esitetyt eduskunnan valtiovarainvaliokunnan perustelut osoittavat, että olennaista on tuen kohdistaminen tietyille lentoasemalle (Mikkeli, Seinäjoki tai Lappeenranta) ja muut perustelut muotoillaan tätä tukevaksi.

Valtakunnallisen liikennejärjestelmän näkökulmasta Finavian lentoasemaverkoston ulkopuolisten lentoasemien valtionavustukset ovat vailla perusteita.

5 Yleisilmailun lentopaikkojen valtionavustusten vaikuttavuuden arviointi

5.1 Yleisilmailun yleisen kehittämisen valtionavustusten vaikuttavuus

5.1.1 Tavoitteiden arviointi

Avustus on suunnattu ensisijaisesti lentopaikkainvestointien tukemiseen. Tuen tavoitteeksi voidaan tunnistaa yleisilmailun yleinen kehittäminen, vaikka tavoitetta ei ole selkeästi hakuilmoituksissa todettu. Käytännössä tukea on kohdistettu uusien innovointien toteuttamiseen ja testaamiseen.

Lentopaikalla tarkoitetaan määriteltyä aluetta, joka sijaitsee maalla tai vedessä taikka maalla olevalla kiinteällä tai merellä olevalla kiinteällä tai kelluvalla rakennelmalla ja jota on tarkoitus käyttää kokonaan tai osittain ilma-aluksen saapumista, lähtemistä ja maassa tai vedessä liikkumista varten ja johon kuuluvat lentopaikan toiminnan kannalta tarpeelliset rakennukset, rakennelmat ja laitteet, mukaan lukien vesialueilla liikennealueeseen liittyvät laiturit tai muut rantautumispaikat sekä pelastustiestö ja ne suoja-, esterajoitus- tai muut alueet, joita tarvitaan lentopaikan ylläpitoon, käyttämiseen ja turvavalvontaan. (Ilmailulaki (26.6.2020/534) 2 §.)

Tässä arvioinnissa on tulkittu, että yleisilmailun kehittämisen pyrkimyksenä on tarjota kapasiteetiltaan riittäviä ja turvallisia lentopaikkoja ammatilliselle ilmailulle ja harrasteilmailulle sekä mahdollistaa uudentyypisten ilmailutoimintojen syntyminen. Yleisilmailun lentopaikoilla ei nykyisin ole mainittavaa merkitystä saavutettavuuden parantamisessa. Saavutettavat yhteiskunnalliset hyödyt riippuvat siitä, millaisia ilmailutoimintoja lentopaikoille saadaan. Tulevaisuudessa digi-ilmailun kehittyessä kattava lentopaikkaverkosto voi parantaa mahdollisuuksia uudentyypisten matkustus- ja kuljetuspalvelujen tutkimukselle ja tuotekehitykselle, kuluttajapalvelujen tarjoamiselle ja edelleen saavutettavuuden parantamiselle.

Esimerkiksi lentotaksitoimintojen kehittäminen edellyttää riittävän kattavaa lentoon nousu- ja laskupaikkojen verkostoa. Sen sijaan lääkärihelikopterit, ambulanssilennot ja vastaavat operoivat pääasiassa sairaaloiden helikopteripaikoilla ja maastossa tilanteen mukaan.

Ammatillista yleisilmailua kehittämällä varmistetaan muun muassa eritasoisen lennonopeustoitominnan kapasiteetti. Merkittävä osa yleisilmailusta on harrastustoimintaa. Nykyisin Suomen moottorilentokonekannasta on yleisilmailu- ja harrastekäytössä noin 75 prosenttia, ja Suomen lentokoneista noin 85 prosenttia on yleis- ja harrasteilmailun käytössä. (LVM 2020.)

Yleisilmailua kehittämistä palvelee lentopaikkakapasiteetin ylläpitäminen ja kasvattaminen, ja toimintojen tehokkuuden ja turvallisuuden parantuminen. Tavoitteella ei ole vaikutusta markkinapuutteisiin.

Yleisilmailun lentopaikkojen kehittämisellä ei arvioida olevan mainittavia taloudellisia ulkoisvaikutuksia sijaintikuntiinsa.

Tavoitteiden voidaan ajatella toteutuvan, jos pystytään kokeilemaan ja levittämään uusia innovaatioita ja nykyaikaistamaan toimintaa. Myös erityisesti ammatillisten lento-operaatioiden määrän, kuten esimerkiksi opetuslentojen kasvu on osoitus tavoitteiden toteutumisesta, mutta näiden määrän kehittymisestä ei ole saatavissa kattavaa tietoa.

5.1.2 Vaikuttavuuden arviointi

Liikenne- ja viestintäministeriö kohdensi vuonna 2018 yhteensä 3,34 milj. euron, vuonna 2019 yhteensä 180 000 euron ja vuonna 2020 yhteensä 2,0 milj. euron suuruisen määrärahan lentopaikoille, joilla harjoitetaan yleisilmailua ja ammatillista yleisilmailua. Suomessa on noin 60 valvomatonta virallista lentopaikkaa. Tukea on myönnetty yhteensä yhdeksälle lentopaikalle, eli tuen piirissä on ollut varsin pieni osa lentopaikoista.

Taulukko 5.1. Valtionavustukset lentopaikoille, joilla harjoitetaan yleisilmailua ja ammatillista yleisilmailua.

Vuosi 2018 (kolme haku-kierrosta)		Vuosi 2019		Vuosi 2020	
Hyvinkään lentopaikka	290 000	Pyhtää	100 000	Hyvinkää	450 000
Karstulan lentopaikka	100 000	Sodankylä	80 000	Nummela	500 000
Lahti-Vesivehmaa	180 000			Lahti-Vesivehmaa	250 000
Pyhtää	500 000			Pyhtää	800 000
Nummela	950 000				
Kiikala	600 000				
Räyskälä	470 000				
Yht.	3 090 000	Yht.	180 000	Yht.	2 000 000

Pääosa tuesta on myönnetty eduskunnan 4.4.2018 hyväksymän lausuman ”Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy toimenpiteisiin korvaavien lentokenttätoimintojen turvaamiseksi, jotta Malmin lentokentän ilmailutoiminnot voivat jatkua hyvien yhteyksien ja etäisyyksien päässä” perusteella.

Yleisilmailun kehittämisen perusteella tukea on myönnetty kolmelle lentopaikalle. Vuonna 2018 Karstulan lentopaikalle myönnettiin 100 000 euron suuruinen investointiavustus miehittämättömän ilmailun kehittämiseen. Miehittämättömän ilmailun kehitys ja sen sovittaminen muuhun ilmailuun on yksi pienilmailun keskeinen kysymys ilmailun tulevaisuuden kannalta. Liikenne- ja viestintäviraston (2020) mukaan Suomessa oli vuoden 2019 lopussa 2 910 toimijalla yhteensä 3 709 lentotyökäytössä olevaa miehittämättömää ilma-alusta. Miehittämättömällä ilmailulla on suuri kasvupotentiaali ja sen merkitys kansantaloudessa voi kasvaa merkittävästi.

Vuonna 2019 Sodankylä Airport Technical Services Oy:lle myönnettiin 80 000 euron investointiavustus GPS-pohjaisen mittarilähestymisjärjestelmän luomiseen ja testaamiseen. Samoin vuonna 2019 Pyhtään lentopaikalle myönnettiin investointiavustuksena 100 000 euroa satelliittipohjaisten mittarilähestymisten (GNSS) ja niitä koskevien toimintamenetelmien toteuttamiseksi valvomattomalle lentopaikalle. Päätökset pohjautuivat siihen, että Suomessa ei ollut yhtään lentopaikkaa, jossa olisi käytössä GPS-pohjainen mittarilähestymisjärjestelmä, joten investointihankkeita pidettiin Suomen mittakaavassa yleisesti merkittävänä. GPS-pohjainen mittarilähestymisjärjestelmä voi mahdollistaa valvomattomien lentopaikkojen operoinnin uudella tavalla ja uudenaikaisella lentoliikenteellä matkustajaliikenne mukaan lukien.

Tuen osuus investointien kustannuksista on 51–73 prosenttia. Tuen merkitys investointihankkeiden toteutumiselle on suuri. Ilman tukea investointihankkeet olisivat jääneet toteuttamatta.

Karstulan lentopaikalle on valmistunut miehittämättömille ilma-aluksille tarkoitettu lentokenttäympäristö vuoden 2020 lopussa, ja toimintaa ollaan käynnistämässä. Sodankylässä uusi mittarilähestymisjärjestelmä parantaa ilmailuturvallisuutta erityisesti heikoissa keliolosuhteissa. Sodankylässä lento-operaatioiden määrä on pysynyt vakaana, ja vuosina 2017–2019 lento-operaatioita on ollut 1400–1600.

Investointituki kohdennettiin yleisilmailun liikennepaikan uudet toimintatavat mahdollistavaan infraan, jolla voi olla vaikutusta myös muiden lentopaikkojen digi-ilmailun kehittämisessä.

Vaikutukset syntyvät lento-operaatioista, jotka infrainvestoinneilla mahdollistetaan. Investoinnit vaikuttavat osaltaan siihen, että lentopaikkaverkoston potentiaalia pystytään jatkossa hyödyntämään entistä laajemmin parantamalla markkinaehtoisen digi-ilmailun edellytyksiä.

Syrjäisemmillä alueilla digitaalinen ilmailu voi olla avainasemassa henkilö- ja tavaraliikenteen yhteyksien säilyttämiselle, uusien yhteyksien avaamiselle ja alueen elinvoimaisuudelle, jos se alentaa ilmailupalveluiden tuotantokustannuksia.

5.1.3 Yleisen edun ja tehokkuuden arviointi

Lentopaikkatoiminnan vilkastuminen voi aiheuttaa sekä tavoiteltuja että ei-tavoiteltuja alueellisia vaikutuksia tuen kohteen sijaintikunnissa. Mahdollisesti lisääntyvä lento-operaatioiden määrä lisää melu- ja liikennehaittoja, ja voi laskea maan arvoa lentopaikkojen lähistöltä. Toisaalta uudet ilmailutoiminnot ja erityisesti lentopaikkojen digi-ilmailu voivat lisätä sekä työpaikkoja että kaupallista kysyntää kunnassa.

Lentopaikkojen kentät, hallirakennukset ja lento-operaatiot aiheuttavat hiilidioksidipäästöjä, joita voidaan korvata esimerkiksi lentokonehallien katoille asetettavilla aurinkopaneeleilla. Esimerkiksi Mäntsälä Aeron hallirakennuksista tulevat päästöt ovat 114 346 CO₂ kg/v ja vuosipäästöt kentän alueella 128 874 CO₂ kg/v. Lentotunneista tulevat päästöt ovat vuodessa noin 169 592 CO₂ kg/v. (Sitowise 2019.)

Tuki on kertaluontoinen, ja sen määrä on hyvin pieni. Tuki myös kohdistuu hyvin pieneen käyttäjäkuntaan, josta merkittävä osa on harrastustoimintaa.

5.2 Malmin ilmailutoimintoihin liittyvien valtionavustusten vaikuttavuus

5.2.1 Tavoitteiden arviointi

Tuen tavoite on selkeästi määritelty. Tavoitteena on, että Malmin lentokentän ilmailutoiminnot voivat jatkua hyvien yhteyksien ja etäisyyksien päässä. Lisäksi tavoitteena on yleisilmailun edistäminen.

Tuki palvelee Suomen yleisilmailun ja ammatillisen ilmailun etua, koska pyrkimyksenä on tarjota kapasiteetiltaan riittäviä ja turvallisia lentopaikkoja ammatilliselle ilmailulle ja harrasteilmailulle.

Tavoite korjaa markkinahäiriötä, joka syntyisi, jos Malmin lentokenttä lakkautetaan ilman, että siellä toimivalle yritystoiminnalle on korvaavia sijoituspaikkoja.

Yleisilmailun lentopaikkojen kehittämisellä ei arvioida olevan mainittavia taloudellisia ulkoisvaikutuksia sijaintikuntiinsa.

Tavoitteet toteutuvat, jos Malmilla nykyisin harjoitettava ilmailutoiminta jatkuu muulla lentopaikalla.

5.2.2 Vaikuttavuuden arviointi

Eduskunnan 4.4.2018 hyväksymän lausuman ”Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy toimenpiteisiin korvaavien lentokenttätoimintojen turvaamiseksi, jotta Malmin lentokentän ilmailutoiminnot voivat jatkua hyvien yhteyksien ja etäisyyksien päässä” perusteella on myönnetty valtionavustusta yhteensä kuudelle lentoasemalle. Tukea ovat saaneet Hyvinkään, Nummelan, Lahti-Vesivehmaan, Pyhtään, Kiikalan ja Räyskälän lentoasemat. Investointitukea on tällä perusteella myönnetty vuonna 2018 yhteensä 3,24 milj.€, ja vuonna 2020 yhteensä 2,0 milj.€. Myönnetty tuki on kertaluonteinen investointituki.

Taulukossa 4-2 esitetään tuen käyttö lentopaikoittain.

Taulukko 4.2. Toimenpiteitä, joilla on pyritty mahdollistamaan Malmin ilmailutoimintojen siirtyminen muille kentille.

Hyvinkää	Lentopolttonesteen tankkauspaikan rakentamiseksi ympäristömääräysten mukaiseksi, pääkiitotien ja rullaustien uudelleen asfaltointi, lentokonehallin rakentaminen.
Nummela	Lentokentän päällystyshankkeen toteuttamiseen, lentopaikan infrastruktuurin kehittäminen, lentokonehallin rakentaminen.
Lahti-Vesivehmaa	Lentokentän kiitotien päällystys, automaattinen sääasema, lähestymisjärjestelmä, asematason päällystäminen, valokuitukaapelointi.
Pyhtää	Kiitotien päällystykseen, kiitotien sivu- ja päätysektoreiden raivaukseen ja tasoitukseen, sääasemaa, asematasoa (varusteineen) sekä kiitotievalaistuksen valmistelevia töitä ja muita investointihankkeita, kiitotien jatko-osan loppuunsaattaminen, kiitotievalaistus, hallirakentaminen ja polttoainejakelu.
Kiikala	Kiitoteiden ja rullausteiden uudelleen päällystäminen ja merkintöjen maalaus; kiitotievalot ja valojen asennukset; GPS-pohjaisen IFR lähestymismenetelmän toteuttaminen.
Räyskälä	Kiito- ja rullausteiden uudelleenpäällystys ja lentokonehallin rakentaminen.

Julkisen tuen suuruus voi olla enintään 75 prosenttia hankkeen kustannuksista. Myönnetyn tuen suuruus on vaihdellut 50–75 prosenttiin investoinnin kustannuksista. Tuen tarkkaa vuosittaista osuutta ei pystytä arvioimaan, koska kaikissa tukipäätöksissä ei ole tarkkaan eroteltu, mihin ehdotetuista investointikohteista tuki myönnetään, vaan on kerrottu investointiavustuksen kokonaissumma, joka on joissain tapauksessa pienehkö suhteessa hakemuksessa esitettyihin investointitarpeisiin.

Tuen merkitys investointihankkeiden toteutumiselle on suuri. Tuki on kannustava, koska omarahoitisuusosuus on merkittävä. Ilman tukea investointihankkeet olisivat jääneet toteuttamatta. Tässä työssä tehdyn kyselytutkimuksen mukaan kielteisen tukipäätöksen saaneita investointihankkeita ei ole toteutettu.

Tuen välittömät vaikutukset

Lentopaikkojen kuntoa ja toiminnallisuutta on parannettu. Kaikilla tukea saaneilla kentillä on tuen vaikutuksesta pystytty tekemään kiitotien, rullaustien ja/tai asematason päällystystöitä. Monen korvaavan kentän vanhat kiito- ja rullaustiet ovat olleet huonossa kunnossa ja tuen vaikutuksesta tilanne on jo kohentunut tai kohentumassa.

Tuen vaikutuksella on tarkoitus rakentaa yhteensä kolme lentokonehallia (Hyvinkää, Pyhtää ja Nummela), joilla tarjotaan korvaavia säilytyspaikkoja Malmilla säilytetyille koneille yhteensä arviolta 25–35 paikkaa. Malmin lentokentällä on ollut n. 75 lämmintä ja n. 35 kylmää hallipaikka lentokoneiden omistajien käytettävissä.

Kahdella kentällä on otettu käyttöön lähestymisjärjestelmä tai sääasema ja lähestymisjärjestelmä. Lisäksi on toteutettu tankkauspaikkoja ja mm. valokaapeli-investointi.

Tuen vaikutusta lento-operaatioiden määrään ei pystytä vielä arvioimaan, koska toimenpiteiden toteuttaminen on kesken. Kaikkien lentopaikkojen lento-operaatioiden määrästä ei ole tilastotietoa.

5.3 Yleisen edun ja tehokkuuden arviointi

Lentopaikkatoiminnan vilkastuminen voi aiheuttaa sekä tavoiteltuja että ei-tavoiteltuja alueellisia vaikutuksia tuen kohteen sijaintikunnissa. Mahdollisesti lisääntyvä lento-operaatioiden määrä lisää melu- ja liikennehaittoja, ja voi laskea maan arvoa lentopaikkojen lähistöltä. Toisaalta uudet ilmailutoiminnot voivat lisätä sekä työpaikkoja että kaupallista kysyntää kunnassa.

Tuki on kertaluontoinen, mutta sen määrä on suurehko. Tuki kohdistuu hyvin pieneen käyttäjäkuntaan, josta merkittävä osa on harrastustoimintaa.

5.4 Yleisilmailun lentopaikkojen valtionavustusten kokonaistarkastelu

Malmin ilmailutoimintoja ei ole toistaiseksi juurikaan siirtynyt tukea saaneille kentille. Nummelan ja Vesi-Vehmaan kentille siirtyneitä yksittäisiä lukuun ottamatta. Suurin syy tähän on ollut toimijoiden haluttomuus siirtyä pois Malmilta sekä Malmin lakkauttamista koskevien päätösten toimeenpanon viivästyminen.

Investointihankkeista ensimmäiset ovat valmistuneet vuoden 2020 aikana ja osa hankkeista on vielä toteuttamatta. Lisäksi osalla lentopaikoista on muista syistä, kuten kaavoitusprosessista tai ympäristölupahakemuksista johtuvia viiveitä tai kapasiteettirajoituksia. Tukea saaneet lentopaikat ovat kuitenkin yhtä lentopaikkaa lukuun ottamatta käyneet keskusteluja mahdollisten toimijoiden kanssa toimintojen siirtymisestä.

Tuki on kohdennettu juuri niille lentopaikoille, jotka ovat kohtuullisella etäisyydellä ja hyvin saavutettavissa Malmin lentokentältä. Tehdyt tai suunnitteilla olevat investoinnit parantavat kenttien mahdollisuuksia ottaa vastaan uusia toimijoita viimeistään sen jälkeen kuin muista syistä (kaavoitus, ympäristöluvat) saadaan ratkaistua. Tuen voidaan tältä osin katsoa edistävän sille asetettua tavoitteita.

Vain yksi tukea saaneista kentistä on pystynyt kasvattamaan lento-operaatioiden määrää. Muilla kentillä määrä on pysynyt edellisvuosien tasolla. Tuella ei ainakaan vielä ole varsinaisesti kehitetty yleisilmailua, mutta on saatu kokemuksia uusien toimintojen käyttöönottamisesta.

Tukea voidaan pitää parhaana keinona edistää asetettua tavoitetta, koska investoinnit ovat välttämättömiä, jotta kentät voivat ottaa vastaan uusia toimijoita. Investointeja ei olisi pystytty toteuttamaan ilman tukea.

Yleisilmailun kehittämistä koskevan investointituen tavoitetta ja hakukriteerejä tulisi selkeyttää. Nyt tukea on myönnetty innovatiivisille kokeiluhankkeille, mutta tämä ei ole varsinaisesti ollut hakukriteerinä, vaan toimijan kehityssuunnitelmat ja -näkökulmat.

6 Hakuprosessi

6.1 Hakuprosessin kuvaus

Liikenne- ja viestintäministeriö on asettanut valtionavustuksen lentopaikkojen rakentamiseen ja ylläpitoon haettavaksi vuosittain. Vuonna 2018 hakukierroksia oli poikkeuksellisesti kolme, tammikuussa, huhtikuussa ja elokuussa. Avustusta haetaan kirjallisesti vapaamuotoisella hakemuksella.

Hakijaa pyydetään hakemuksessaan osoittamaan tukikelpoiset kustannukset sekä mitä avustusta hakemuksella haetaan (avustus ei-taloudelliseen toimintaan, avustus taloudelliseen toimintaan, avustus investointeihin). Hakemuksen liitteeksi tulee liittää liiketoimintasuunnitelma sekä lentoaseman tilinpäätös edelliseltä vuodelta. Hakuilmoituksessa on selkeästi luetteloitu tarvittavat tiedot. Hakuilmoituksessa on myös annettu yhteystiedot, josta saa lisätietoja.

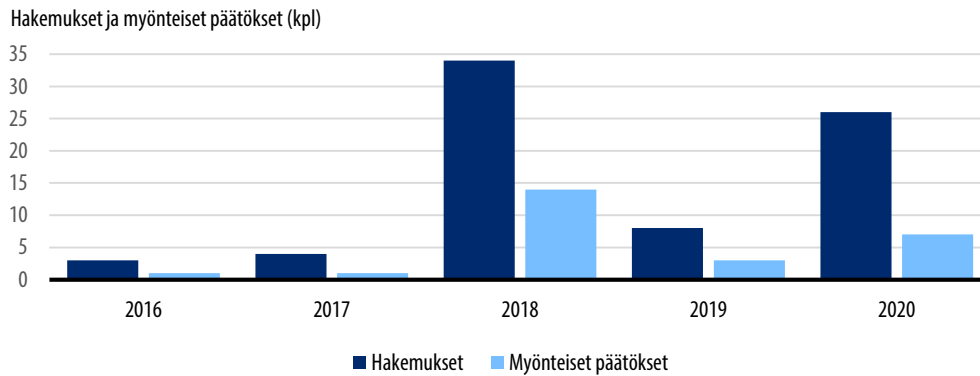
Tukisumma on vaihdellut vuosittain. Määrärahan suuruus on kerrottu hakuilmoituksessa. Hakuilmoituksessa on myös kerrottu, että mikäli harkinnanvarainen avustusmääräraha ei riitä kaikille hakijoille, avustus kohdennetaan hakemusten keskinäisen arvioinnin perusteella siten, mikä parhaiten tukee hakukierroksen tavoitteita. Hakukriteerit ovat hieman vaihdelleet vuosittain ja ne on lyhyesti kerrottu hakuilmoituksessa.

Sekä myönteisestä että kielteisestä päätöksestä on tiedotettu jokaiselle hakijalle erikseen osoitetulla kirjeellä. Hakupäätöksissä esitetään yksilölliset perustelut. Päätökset, tukea saaneet ja tukisummat on julkaistu liikenne- ja viestintäministeriön internetsivuilla. Hakemuksia ja hakijakohtaisia perusteluja ei julkaista.

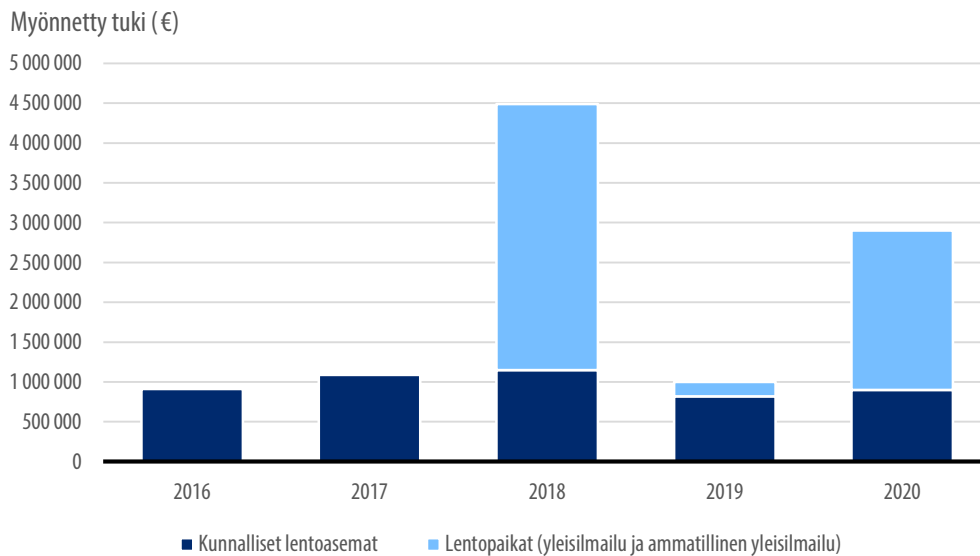
6.2 Hakemusten määrä

Vuosina 2018 ja 2020, kun tukea on myönnetty myös yleisilmailun lentopaikoille eduskunnan Malmi-lausuman pohjalta, on hakemuksia saatu runsaasti, enimmillään vuonna 2018 yhteensä 34 kappaletta.

Kuva 5.1. Lentopaikkojen valtionavustusten hakemusten ja myönteisten päätösten määrä vuosina 2016–2020.



Kuva 5.2. Lentopaikoille myönnettyjen valtionavustusten euromäärä vuosina 2016–2020.



6.3 Hakuprosessin aikataulu

Hakuilmoituksen julkaisemisesta hakemuksen jättöpäivään on ollut aikaa pääsääntöisesti noin kuukausi. Vuonna 2018 toisella hakukierroksella hakemuksen laatimiseen annettiin aikaa kaksi viikkoa ja kolmannella kierroksella kolme viikkoa. Vuonna 2019 hakemus oli laadittava kesäloma-aikaan.

Taulukko 6.1. Hakuajat ja päätökset.

Hakuilmoitus julkaistu	30.11.2016	5.1.2018	17.4.2018	28.8.2018	24.6.2019	23.3.2020
Hakemusten jättö	30.12.2016	5.2.2018	2.5.2018	19.9.2018	24.7.2019	20.4.2020
Päätökset	31.3.2017	21.3.2018	28.5.2018	31.10.2018	3.9.2019	12.6.2020

Päätösten valmisteluun on käytetty yleisimmin 1–2 kuukautta. Vuonna 2018 toisella ja kolmannella hakukierroksella päätökset tehtiin alle kuukaudessa. Vuonna 2019 tukipäätös tehtiin vasta syyskuussa, koska hakukierros keskeytettiin Juha Sipilän hallituksen ennenaikaisen eron myötä.

6.4 Tuen myöntämiskriteerit tukikierroksittain

Tuen kriteerit on päätetty vuosittain hakukierroksen valmistelun yhteydessä, minkä jälkeen liikenne- ja viestintäministeriö on julistanut tuen haettavaksi. Avustus on suunnattu kuntien lentoasemien ylläpitoon ja kehittämiseen, ja yleisilmailun lentopaikoilla ensisijaisesti lentopaikkainvestointien tukemiseen. Kuntien lentoasemilla tuen kohdistamisessa korostuu matkustaja- ja reittiliikenne. Yleisilmailun lentopaikoilla korostuu Malmin lentokentän ilmailutoimintojen korvaaminen.

Taulukko 6.2. Hakuilmoituksissa julkaistut tuen kohdentamiskriteerit.

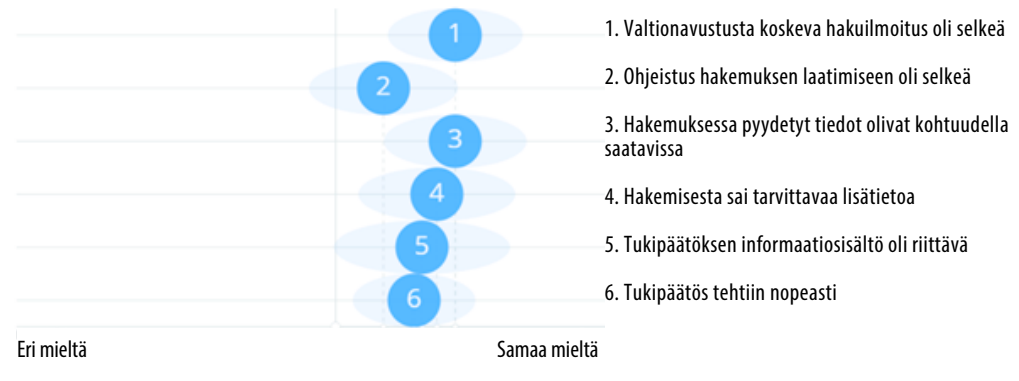
	Lentoasemat	Lentopaikat
2017	Tuki kohdistetaan niille lentoasemille, joilta on viimeisen 12 kuukauden aikana ollut säännöllistä reittiliikennettä tai asemien ylläpitäminen on muutoin liikennepoliittisesti sekä komission valtiontukisuuntaviivojen (EUVL 2014/C 99/03) mukaisesti perusteltavissa.	
2018	<u>Kierros 1:</u> Ensisijaisesti niille lentoasemille, joilta kulkee säännöllistä reittiliikennettä tai joiden tavoitteena on säännöllisen reittiliikenteen avaaminen, tai joiden tukeminen on liikennepoliittisesti muutoin erityisesti perusteltavissa. Hakemuksia arvioitaessa voidaan ottaa huomioon myös lentoaseman liiketoimintasuunnitelma.	<u>Kierros 2:</u> Hakijoiden liiketoimintasuunnitelmissa esitetyt suunnitelmat toiminnan kehittämiseksi otetaan huomioon osana kokonaisharkintaa <u>Kierros 3:</u> korvaavien lentokenttätoimintojen turvaamiseksi, jotta Malmin lentokentän ilmailutoiminnot voivat jatkua hyvien yhteyksien ja etäisyyksien päässä

	Lentoasemat	Lentopaikat
2019	<p>Hakemusten arvioinnin painopiste on matkustaja- ja reittiliikenteen edistämässä ja niitä tukevissa toimenpiteissä. Olemassa oleva reittiliikenne luetaan hakijalle eduksi.</p> <p>Hakemusten arvioinnissa kiinnitetään huomiota harjoitettavan toiminnan taloudellisiin edellytyksiin ja kannattavuusnäkyymiin lähitulevaisuudessa sekä suunnitelmiin toiminnan kehittämiseksi</p>	
2020	<p>Kuntien lentoasemien ylläpito ja kehittäminen</p> <p>tukee alueellisia yhteyksiä ja alueellista saavutettavuutta. Painopiste on matkustaja- ja reittiliikenteen edistämässä ja niitä tukevissa toimenpiteissä. Olemassa oleva reittiliikenne luetaan hakijalle eduksi. Hakemusten arvioinnissa kiinnitetään huomiota harjoitettavan toiminnan taloudellisiin edellytyksiin ja kannattavuusnäkyymiin lähitulevaisuudessa sekä suunnitelmiin toiminnan kehittämiseksi.</p>	<p>Hakemusten arvioinnissa kiinnitetään huomiota harjoitettavan toiminnan taloudellisiin edellytyksiin ja kannattavuusnäkyymiin lähitulevaisuudessa sekä</p> <p>suunnitelmiin toiminnan kehittämiseksi. Arvioinnissa huomioidaan myös lentopaikan nykyinen toiminta ja millaisia toimijoita lentopaikan toiminta palvelee. Arvioinnissa huomioitiin myös eduskunnan 4.4.2018 antama lausuma koskien toimenpiteitä Malmin lentokentän korvaavien lentopaikkatoimintojen turvaamiseksi.</p>

Havainnot hakuprosessista

Kyselytutkimukseen vastanneet tahot pitivät nykyistä hakuprosessia kohtuullisen toimivana. Heikoimman arvion sai ohjeistus hakemuksen laatimiseen. Parhaat arviot sai hakuilmoituksen selkeys ja pyydettyjen tietojen saatavuus.

Kuva 5.3. Kyselytutkimukseen vastanneiden arviot hakuprosessista.



Vastaajat esittivät myös hakuprosessin kehittämisajatuksia. Hakuprosessilta toivottiin mm. ennakoitavuutta sekä avustuksen määrän että aikataulujen suhteen.

Erityisesti kielteisen päätöksen yhteydessä toivottiin arviointia siitä, mitä toimenpiteitä tulisi tehdä tai toimintamallia kehittää, jotta tuki olisi vastaisuudessa mahdollinen.

Toiveena oli myös entistä selkeämpi hakuohje erityisesti omarahoitusosuuden suhteen. Esimerkiksi yhdelle kyselyyn vastanneelle tullut yllätyksenä, ettei kotikunnan avustusosuus (julkinen rahoitus) käynyt omarahoitukseksi.

Päätöksentekijöiltä toivotaan myös syvällisempää lentopaikkojen tuntemusta. Kritiikkiä sai mm. se, että hallien toteuttamista voidaan tukea kentillä, joiden perusinfra ei ole riittävässä kunnossa.

6.5 Pohdintaa hakuprosessin kehittämisestä

Hakijat olivat kohtuullisen tyytyväisiä hakuprosessiin, joten nykyistä tapaa voidaan pitää toimivana. Hakemuksia on tullut kuitenkin erittäin paljon erityisesti yleisilmailun lentopaikoilta. Kielteinen päätös aiheuttaa turhaa työtä sekä hakijalle että päätöksentekijälle. Malmin lentokentän korvaavien lentopaikkatoimintojen turvaamiseksi haettavaa rahoitusta voisi rajata tarkemmin etäisyyden mukaan. Nyt hakuilmoituksissa on maininta ”hyvien yhteyksien ja etäisyyksien päässä”. Tätä voisi täsmentää, että tällä perusteella tukea voidaan myöntää ainoastaan kentille, jotka ovat saavutettavissa enintään 90 minuutin ajomatkalla Malmin kentältä. Näin voitaisiin rajat ympäri Suomea tulevien hakemusten määrää. Lisäksi vaatimuksissa voisi tuoda esille, että harrasteilmailun painottuva toiminta ei ole

tukiperuste. Toiminnan kehittämissuunnitelmia ja kehityshakuisuutta voisi edelleen painottaa hakukriteerinä.

Hakuilmoituksissa voisi ilmoittaa tavoitteellisen ajankohdan päätöksille. Yhtä kuukautta voisi pitää kohtuullisena aikana hakemuksen käsittelylle.

VM:n valtionavustusten digitalisaatiohanke tullee siirtämään avustusten käsittelyn sähköiseen järjestelmään vuoteen 2023 mennessä, mikä helpottaa sekä hakemuksen laatijoiden että päätöksenteon työmäärää.

Kuntien lentoasemien valtionavustus olisi perusteltua rajata sellaisille lentoasemille, joilla on säännöllistä reitti- tai tilausliikennettä tai yksityiskohtainen suunnitelma sellaisen käynnistymisestä.

7 Päätelmät ja suositukset

7.1 Lentopaikkojen valtionavustusten tavoitteet ja vaikuttavuuden arviointi

Kuntien lentoasemien ja yleisilmailun lentopaikkojen noin 1 milj. euron vuotuinen valtionavustus on ollut olemassa ainakin koko 2000-luvun. Eduskunnan asettamat tavoitteet ja perustelut määrärahan käytölle ovat muuttuneet ajan myötä. Esimerkiksi säännöllisen reittiliikenteen vaatimuksesta luovuttiin, kun liikenne loppui ensin Mikkelin lentoasemalta ja sitten Seinäjoen lentoasemalta. Valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa (LVM 2021) esitetään tuelle jatkoa, mutta todetaan myös tarve arvioida tuen perusteluja.

Kuntien lentoasemien valtionavustukseen on eri yhteyksissä liitetty tarpeettoman laajoja tavoitteita, joihin avustuksella ei käytännössä ole vaikuttavuutta (alueellinen saavutettavuus, elinkeinoelämän tarpeita palveleva reittiliikenne). Huoltovarmuus ja varautuminen voivat olla aiheellisia perusteluja tiettyjen lentopaikkojen avustamiselle, kuten myös ilmailualaa yleisemmin palvelevat kehittämishankkeet. Malmin ilmailutoimintojen korvaavien sijaintien investointituet ovat olleet tilapäinen tavoite, jonka suhteen avustusten vaikuttavuutta on ollut mahdollista arvioida.

7.2 Kuntien lentoasemien valtionavustusten vaikuttavuus

Mikkelin, Seinäjoen ja Lappeenrannan lentoasemien valtionavustukset ovat olleet tärkeitä näiden asemien taloudelle. Avustusten määrärahamyönnyissä ja hakuilmoituksissa esitetyt laajemmat tavoitteet jäävät etäisiksi. Avustuksen vaikutus jää siihen, että se osaltaan ylläpitää lentoaseman toiminnan jatkuvuutta, mikä ylläpitää mahdollisuutta säännöllisen lentoliikenteen säilymiseen ja lisääntymiseen, joka puolestaan mahdollisesti edistää alueen saavutettavuutta ja aluetaloutta pitkällä aikavälillä.

Mikkelin lentoaseman toiminnan jatkuvuudella on valtakunnallinen näkökulma, koska asema palvelee Puolustusvoimien maavoimien esikunnan yhteyslentoja. Näitä lentoja kuitenkin on harvemmin kuin viikoittain. Seinäjoen lentoasemalla ei ole valtakunnallista merkitystä. Alueellisesti lentoaseman ylläpito nähdään tärkeäksi. Lappeenrannan valtionavustuksella on merkitys Saimaan alueen matkailun kilpailukykytekijänä.

7.3 Yleisilmailun lentopaikkojen valtionavustusten vaikuttavuus

Tuella on pystytty parantamaan kohtuullisella etäisyydellä Malmin lentoasemalta sijaitsevien lentopaikkojen mahdollisuuksia ottaa vastaan Malmin ilmailutoimintoja. Malmilla toimineet yritykset ovat kuitenkin olleet haluttomia siirtämään toimintojaan muualle.

Tuki on ollut tehokas ja ainoa mahdollinen tapa vaikuttaa toimijoiden siirtymismahdollisuuksiin, koska kenttien infrastruktuuri sellaisenaan ei olisi mahdollistanut ilmailutoimintojen siirtymistä.

Muuta yleisilmailun kehittämiseen tarkoitettua lentopaikan investointitukea on myönnetty kolmelle kentälle uusien ilmailutoimintojen kehittämiseen. Laajemmat vaikutukset selviävät vasta, kun saadaan kokemuksia, pystyvätkö muut kentät hyödyntämään tuen avulla tehdyistä investoinneista saatavia kokemuksia. Tuen merkitys on kuitenkin ollut suuri, eikä kehittämisinvestointeja olisi ilman tukea pystytty tekemään.

Malmin toimijoiden siirtymistä koskeva tavoite jää jatkossa ongelman ratkettua pois valtionavun jakokriteereistä. Jos kriteeriä vielä tulevilla hakukierroksilla käytetään, tulee tarkemmin rajat, mitkä tai millä etäisyydellä sijaitsevat lentopaikat voivat tällä perusteella tukea hakea.

7.4 Hakuprosessin kehittäminen

Hakuilmoituksessa olisi perusteltua yksilöidä selkeämmin avustuksen tavoitteet ja tarkoitus. Kuntien lentoasemien avustuksille ei suositella laajoja yleisiä tavoitteita, joissa viitataan alueellisiin yhteyksiin tai saavutettavuuteen. Niihin olennaisesti liittyvät ratkaisut tehdään lentoliikenteen ostoista päätettäessä. Yleisilmailun lentopaikkojen tavoitteissa puolestaan tulisi pyrkiä tiukemmin rajaamaan kehittämisnäkökulmaa sellaisiin hankkeisiin, joiden sisältö ja tulokset ovat koko ilmailualan hyödynnettävissä. Toiminnan kehittämissuunnitelmia ja kehityshakuisuutta sekä lisäksi näyttöä saavutetusta kehityksestä voisi edelleen painottaa hakukriteerinä. (Tietoa siitä, että miten lentopaikat ovat pystyneet aiemmin saaman tukirahoituksen hyödyntämään kehitystyössään).

Lentopaikkojen valtionavustuksen hakuilmoitukseen vuodelle 2021 harkittavaksi ehdotettavia tavoitteita:

1. Finavian lentoasemaverkostoa täydentävien lentoasemapalveluiden turvaaminen säännöllisen kaupallisen matkustaja- tai tavaraliikenteen tarpeita vastaavasti.

2. Ammattimaisen yleisilmailun ja siihen liittyvien koulutus- ja palvelutoimintojen kehittäminen.

Lentopaikkojen valtionavustuksen hakuilmoitukseen vuodelle 2021 harkittavaksi ehdotettavia kriteerejä:

- a) Kunnan lentoasemalle myönnettävän avustuksen edellytyksenä on, että lentoasemalla on säännöllistä (toistuvaa) reitti- tai tilausliikennettä suomalaisiin tai ulkomaisiin kohteisiin tai kohteista. Tukikierroksella priorisoidaan ne lentoasemat, joilla jo on säännöllistä kaupallista liikennettä. Hakemusten arvioinnissa otetaan huomioon myös ne lentoasemat, joilla on aikataulutettu suunnitelma säännöllisen kaupallisen liikenteen käynnistymisestä.
- b) Kunnan lentoasemalle myönnetään avustusta ensisijaisesti ei-taloudelliseen toimintaan ja sen edellyttämiin investointeihin.
- c) Avustusta ei ole tarkoitettu kunnallisen lentoasematoiminnan suunnitteluun tai aloittamiseen vaan jo käynnissä olevan toiminnan jatkumiseen ja kehittämiseen.
- d) Avustusta voidaan lisäksi myöntää koko maassa sellaisiin lentopaikkatoiminnan tai ammatillisen yleisilmailun kehittämishankkeisiin tai kokeiluihin, joiden tulokset hyödyttävät myös muita lentopaikkoja ja ilmailualaa kokonaisuutena. Avustusta ei myönnetä liikesalaisuuden puitteissa toteutettaviin hankkeisiin tai kokeiluihin. Kehittämishankkeiden pääpiirteet ja tavoiteltavat tulokset on julkistettava niiden alkaessa, ja hankkeiden yleistettävät tulokset on jaettava avoimesti muiden lentopaikkojen ja alan toimijoiden hyödynnettäväksi hankkeen valmistuttua. Pelkästään harrasteilmailussa hyödynnettäviin kehittämishankkeisiin ja kokeiluihin ei myönnetä avustusta.
- e) Avustusta voidaan lisäksi myöntää Malmin ilmailutoimintojen vastaanottamisen edellyttämiin investointeihin. Avustusta voidaan tällä perusteella myöntää vain sellaisille lentopaikoille, jotka sijaitsevat alle 1,5 tunnin ajomatkan etäisyydellä Helsinki-Malmin lentoasemalta. Hakemuksessa on yksilöitävä, millaisia Helsinki-Malmin lentopaikkatoimintoja avustuksen kohteena oleva investointi palvelee ja onko toimintojaan siirtävien toimijoiden kanssa käyty asiasta neuvotteluja.

Lähteet

- Finavia (2020). Enontekiön lentoasema siirtyy Enontekiön kunnalle kesällä 2021. Lehdistötiedote 16.11.2020. Finavia Oyj.
- Litman, Todd: Evaluating Accessibility for Transport Planning. Measuring People's Ability to Reach Desired Goods and Activities. Victoria Transport Policy Institute 1 March 2011. Originally published in ITE Journal (Institute of Transportation Engineers, www.ite.org) Vol. 73, No. 10, October 2003, pp. 28-32.
- LVM (2015). Lentoliikennestrategian taustaraportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2b/2015.
- LVM (2020). Digi-ilmailun työryhmän raportti Liikenne 12 taustamuistio 5.10.2020.
- LVM (2021). Valtioneuvoston selonteko valtakunnallisesta liikennejärjestelmäsuunnitelmasta vuosille 2021–2032. Valtioneuvoston selonteko VNS 2/2021 vp. Eduskunta.
- Sitowise (2019). Mäntsälä Aero -lentokenttä. Ympäristövaikutusten arviointiselostus. Liite 12 Mäntsälä Aero -Hiilidioksidipäästöjen tarkastelu. Sitowise Oy 10.5.2019.
- Rauhanen, T. (2017). Verotuet valtion politiikkavälineenä ja ohjauskeinona. VATT julkaisu 71.
- Rinta-Piirto, J. ja Weiste, H. (2019). Saavutettavuus selvitys. Tarkastelumallin kehittäminen valtakunnallisen henkilöliikenteen saavutettavuudelle. Traficomin tutkimuksia ja selvityksiä 16/2019.
- Santasalo, T. ja Kaartinen, K. (2016). Mikkelin lentokentän nykytila ja kehittäminen. WSP Finland Oy. Julkaistu Mikkelin kaupunginhallituksen pöytäkirjan 10.6.2019 liitteenä.
- TEM (2014). Yritystukijärjestelmän uudistaminen. Yhteenveto 28.4.2014. Työ- ja elinkeinoministeriö, Elinkeino- ja innovaatio-osasto.
- Tiikkaja, Hanne, Pöllänen, Markus & Liimatainen, Heikki: Liikenneköyhyys Suomessa – näkökulmia liikkumisen sosiaaliseen kestävyys. Esiselvitys. Tampereen teknillinen yliopisto 2018. Liikenteen tutkimuskeskus Verne. Tutkimusraportti 94.
- Traficom (2020a). Liikennejärjestelmän strateginen tilannekuva.
- Traficom (2020b). Lentoliikenteen julkisen palveluvelvoitteen oikeatasaisuuden arviointi. Liikenne- ja viestintävirasto Traficom. Raportti 17.12.2020.
- YTN (2019). Hyvän tuen edellytysten täyttymisen arviointi: Valtionavustus eräiden lentopaikkojen rakentamiseen ja ylläpitoon vuodelle 2019. Yritystukineuvottelukunnan lausunto 29.3.2019.

Twitter: @lvm.fi
Instagram: lvmfi
Facebook.com/lvmfi
Youtube.com/lvm.fi
LinkedIn: Liikenne- ja viestintäministeriö

lvm.fi