Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunta
Valtiovarainvaliokunta
Työ- ja elinkeinojaosto

Asiantuntijalausunto
05.10.2022

VN/17/2022

ASIA: HE 154/2022 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE VALTION TALOUSARVIOKSI VUODELLE 2023

TEEMA: MATKAILUN TUKEMINEN (PL 32)

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023 koskien matkailun tukemista. Jaosto on pyytänyt asiantuntijalausuntoa matkailun edistämisestä vuoden 2023 TAE:ssa, Suomeen suuntautuvasta matkailusta ja matkailun tukemisesta kansainvälisesti tarkastellen sekä ajankohtaiskatsausta matkailun edistämisen kipupisteistä ja kehittämishaasteista.

Työ- ja elinkeinoministeriö lausuu pyydetyistä aiheista seuraavaa

Matkailun edistäminen vuoden 2023 TAE:ssa. Määrärahamuutokset ja uudet toimet sekä arvio näiden vaikutuksista

Vuonna 2023 työ- ja elinkeinoministeriön ensisijaisena tavoitteena on tukea **Suomen matkailullisen maakuvatyön ja matkailumarkkinoinnin vahvistamista sekä Suomen matkailualan kestävää ja digitaalista kasvua.** Matkailun edistämiseen esitetty rahoitus muodostuu Business Finlandin toimintamenomäärärahoihin tehdystä kohdistuksesta **(arvioitu käyttö 9,8 milj. euroa**) Visit Finland -yksikölle sekä Business Finlandin toimintamenomäärärahoihin vuoden 2023 talousarvioesityksessä Visit Finland -yksikölle esitetystä **lisärahoituksesta (3,75 milj. euroa)**. Arvioitu käyttö käytetään Suomen tunnettuuden (matkailullinen maakuvatyö) kehittämiseen maailmalla, sitä tukeviin taktisiin markkinointitoimenpiteisiin (mm. osallistuminen myyntitilaisuuksiin ja messuille), markkinatiedon hankintaan ja analysointiin (mm. matkailijakohderyhmien tuntemuksen lisääminen) sekä laadukkaan tuotekehityksen edistämiseen (ml. matkailupalveluiden kestävän kehityksen huomiointi matkailupalveluissa).

Lisärahoituksella tuetaan Suomen matkailullisen maakuvatyön ja matkailumarkkinoinnin vahvistamista (2 milj. euroa osana Itäisen Suomen elinvoimaa vahvistavia toimenpiteitä) sekä Suomen matkailualan kestävää ja digitaalista kasvua (1,75 milj. euroa osana Suomen Kestävän kasvun ohjelman toimenpiteitä):

- Vahvistetaan Suomen maakuvaa ja markkinointia kansainvälisillä kohdemarkkinoilla mm. osallistumalla tärkeimmille alan messuille ja myyntitapahtumiin sekä lisäämällä Suomen matkailupalveluiden löydettävyyttä ja ostettavuutta kansainvälisissä jakelukanavissa.

- Vahvistetaan Sustainable Travel Finland -ohjelman kautta matkailuyritysten ja -alueiden osaamista toteuttaa kestävän kehityksen periaatteita ja Agenda 2030 -tavoitteita omassa toiminnassaan ja matkailupalveluissaan, lisätään matkailun hiilijalanjälkilaskuri osaksi ohjelmaa sekä edistetään kestävistä matkailupalveluista koostuvien matkapakettien muodostumista.
- Vahvistetaan matkailualan digitalisaatiota Matkailun digitiekartan toteuttamisella, ml. matkailu-palvelujen myynnin mahdollisuuksia lisäävän Visit Finland Data Hub (matkailupalvelujen tietovaranto) jatkokehittämisellä sekä digitalisen jakeluekosysteemin hyödyntämisellä.

Vuoden 2023 toimenpiteet edistävät matkailualan elpymistä. Samaan aikaan toimenpiteillä vahvistetaan alan tulevaisuudennäkymiä ja rakennetaan alan kasvun mahdollisuuksia pidemmällä aikavälillä. Toimenpiteet edistävät Suomen matkailustrategian 2022–2028 toimeenpanoa ja matkailua koskevan hallitusohjelmakirjauksen *(”Käynnistetään kansallinen matkailun ohjelmakokonaisuus, jonka avulla jatketaan matkailualan kestävää kasvua ja tuetaan matkailuyrittäjyyden lisääntymistä”*) toimeenpanon viimeistelyä.

Lisärahoitus vahvistaa Suomen matkailullisen maakuvatyön näkyvyyttä. Pandemian ja Venäjän hyökkäyssodan luomassa epävarmuudessa Suomi joutuu muiden matkakohteiden tavoin panostamaan aiempaa vahvemmin ja tehokkaammin Suomen tunnettuuden jälleenrakentamiseksi. RRP-lisärahoitusta ei voida hyödyntää Suomen kaupallisen matkailumaakuvatyön vahvistamisessa.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan pandemian ja Venäjän hyökkäyssodan aiheuttamien kriisien keskellä matkailun kestävän kasvun ja uudistumisen aikaansaaminen edellyttää vahvaa panostusta kansallisiin koordinoiviin toimenpiteisiin ja alueriippumattomasti tarjolla olevien työkalujen ja osaamisen vahvistamisen kehittämiseen. **Lisärahoitus mahdollistaa matkailuyritysten ja -alueiden työn tueksi laadittujen työkalujen** (Sustainable Travel Finland kestävyyden edistämiseen ja Visit Finland DataHub matkailutuotteiden digitaalisen ostettavuuden kehittämiseen) **jatkokehittämisen sekä** tarjoaa mahdollisuuden toteuttaa vuodesta 2018 rahoitusta odottaneen **tutkimuksen matkailijoiden rahankäytöstä ja matkustuskäyttäytymisestä Suomessa.**

Business Finlandin toimintamenomäärärahojen kehittymisessä Suomeen suuntautuneen matkailun edistämiseen vuosina 2014–2023 (taulukko 1) on tapahtunut muutoksia määräaikaisessa lisärahoituksessa. Osana Business Finlandin toimintamenoja varatun **arvioidun käytön osuus on säilynyt suhteellisen vakiona.** Hallitus on myös valmistelemassa lisärahoitusesitystä osana vuoden 2022 neljättä lisätalousarvioesitystä. Valtiovarainministeriön julkaiseman kannan mukaan lisäys olisi 2 milj. euroa, ja lisäksi Suomen Kestävän kasvun ohjelman rahoitusta matkailualan kestävän ja digitaalisen kasvun tukemiseen uudelleen kohdennettaisiin 1 milj. euroa toimintamenoihin.

Vuosi	Arvioitu käyttö (milj. €)	Lisärahoitus (milj. €)	Yhteensä (milj. €)	Huomioita
2023	9,8	3,75	**13,55**	Lisärahoitusta esitetty TAE2023:ssa.
2022	9,8	9	**18,8**	Lisärahoitusta on myönnetty 5 milj. euroa osana Suomen RRP-rahoitusta ja lisäksi 1 milj. euroa myöntövaltuuksia Business Finlandille TKI-haun toimeenpanemiseksi osana RRP-rahoitusta. Hallitus on myös valmistelemassa lisärahoitusesitystä osana vuoden 2022 neljättä lisätalousarvioesitystä. Valtiovarainministeriön julkaiseman kannan mukaan lisäys olisi 2 milj. euroa, ja lisäksi Suomen Kestävän kasvun ohjelman rahoitusta matkailualan kestävän ja digitaalisen kasvun tukemiseen uudelleen kohdennettaisiin 1 milj. euroa
2021	9,8	7,7	**17,5**	Lisärahoitus myönnettiin hallitusohjelman tulevaisuusinvestointien toimeenpanoon kohdennetusta ns. kori2-rahoituksesta (4,7 milj. euroa) ja osana Suomen RRP-rahoitusta (3 milj. euroa).
2020	9,8	4,7	**14,5**	Lisärahoitus myönnettiin hallitusohjelman tulevaisuusinvestointien toimeenpanoon kohdennetusta ns. kori2-rahoituksesta.
2019	9,8	6,35	**16,15**	Lisärahoitus myönnettiin hallitusohjelman Matkailu 4.0 -ohjelman rahoituksesta.
2018	10,1	5,7	**15,8**	Lisärahoitus 5,3 milj. euroa myönnettiin hallitusohjelman Matkailu 4.0 -ohjelman rahoituksesta ja 0,4 milj. euroa eduskunnan joululahjarahoista.
2017	10,1	1,33	**11,43**	Lisärahoitus 0,53 milj. euroa myönnettiin osana lisätalousarviota ja 0,8 milj. euroa hallitusohjelman Matkailu 4.0 -ohjelman rahoitusta siirtona seuraavalle vuodelle alun perin kohdennetusta rahoituksesta.
2016	10,1	0	**10,1**	
2015	10,1	0,503	**10,603**	MEK siirrettiin osaksi Finpro ry:tä (Visit Finland). Lisärahoitus myönnettiin LTAE1:ssä Finpro ry:lle 503 000e MEKn eläkejärjestelyihin.
2014	10,037	0	**10,037**	Vuonna 2014 MEK oli vielä omana momenttina talousarviossa.

Taulukko 1. Business Finlandin toimintamenomäärärahojen kehittyminen Suomeen suuntautuvan matkailun edistämiseen vuosina 2014–2023. Vuoden 2023 TAE:ssa esitetty lisärahoitus korjattu kuulemisen jälkeen taulukkoon oikeaksi (aiemmin 2 milj. euroa, oikea 3,75 milj. euroa).

Suomeen suuntautuvan matkailun edistämiseen kannattaa panostaa. Ennen koronapandemiaa vuosina 2018–2019 matkailukysyntä kasvoi noin neljän prosentin vuosivauhtia. **Ulkomainen matkailukysyntä kasvoi keskimäärin 7 prosenttia vuodessa** ja kotimainen (sis. kotimaanmatkailun ja suomalaisten ulkomaanmatkailusta Suomeen jäävän kulutuksen osuuden) matkailukysyntä 2 prosenttia vuodessa. Vuonna 2019 matkailu oli Suomen kolmanneksi suurin palveluviennin ala (osuus palveluviennistä 17 %). Vuonna 2019 ulkomaisten matkailijoiden Suomeen jättämät tulot olivat arviolta 5,3 mrd. euroa (vrt. esim. vuosi 2017: 4,6 mrd. euroa). Luvut koskevat pelkästään suoria matkailutuloja. Alalla on myös merkittäviä kerrannaisvaikutuksia – yksi matkailueuro tuo arviolta 61 senttiä lisäarvoa muille toimialoille. Paikkasidonnaisena toimiala vahvistaa myös tasapainoista aluerakennetta. Ulkomaisella matkailukysynnällä on myös vaikutus alan työllisyyteen. **Vientiin rinnastettavan ulkomaisen matkailukysynnän ja matkailutyöllisten osuuden välillä on selkeä positiivinen korrelaatio.** Vuonna 2019 niissä maakunnissa (Ahvenanmaa, Lappi, Uusimaa ja Etelä-Karjala), joissa ulkomaisen kysynnän osuus oli korkea, työskenteli myös koko maan keskiarvoa suurempi osa työvoimasta matkailutoimialoilla.

Suomeen suuntautuva matkailu ja matkailun tukeminen kansainvälisesti tarkastellen (esim. verrattuna muihin Pohjoismaihin)

Koronapandemian aiheuttamat rajoitukset vaikuttivat Suomen matkailun kokonaiskysynnän (matkailijoiden käyttämä rahamäärä) ja erityisesti ulkomaisen matkailukysynnän kehitykseen vakavasti. Muihin Pohjoismaihin verrattuna vuonna 2021 Suomen matkailun kokonaiskysyntä supistui toiseksi eniten verrattuna vuoteen 2019. **Ulkomainen matkailukysyntä supistui merkittävästi enemmän kuin muissa Pohjoismaissa.** Vuonna 2021 ennakkoarvion mukaan Suomen matkailun kokonaiskysyntä oli -30 prosenttia ja ulkomainen matkailukysyntä -75 prosenttia vähemmän vuoteen 2019 verrattuna[1].

[1] Matkailun kansallisen ja alueellisen tilinpidon 2020 julkistus ja matkailukysynnän arviot 2021.

Ruotsin matkailun kokonaiskysyntä oli -19 prosenttia ja ulkomainen matkailukysyntä -43 prosenttia vähemmän vuoteen 2019 verrattuna[2]. Tanskassa matkailun kokonaiskysyntä oli -17 prosenttia ja ulkomainen matkailukysyntä -53 prosenttia vähemmän vuoteen 2019 verrattuna[3]. Islannissa matkailun kokonaiskysyntä oli -37 prosenttia ja ulkomainen matkailukysyntä -51 prosenttia vähemmän vuoteen 2019 verrattuna[4]. Norjan vastaavat tiedot puuttuvat, koska Norja ei ole toistaiseksi julkaissut ennakkoarviota vuoden 2021 matkailukysynnästä.

Pohjoismaista Suomessa rekisteröidään toiseksi vähiten ulkomaisia yöpymisiä (kuvio 1). Ennen pandemiaa vuonna 2019 ulkomaisten rekisteröityjen yöpymisten suhde kaikista Suomessa kirjatuista yöpymisistä oli Pohjoismaiden kolmanneksi suurin (31 prosenttia) (kuvio 2). **Tammi-heinäkuun 2022[5] ennakkotietojen mukaan ulkomaisten rekisteröityjen yöpymisten osuus Suomessa rekisteröidyistä kaikista yöpymisistä on Pohjoismaiden pienin (20 prosenttia)** (kuvio 3). Ulkomaisen matkailukysynnän **palautuminen on Suomessa huomattavan heikkoa:** tammi-elokuun 2022 rekisteröityjen majoitusvuorokausien lukumäärä on 35 prosenttia vuoden 2019 vastaavaa ajankohtaa heikommalla tasolla**.** Kesäsesongin (kesä-elokuu) osalta Suomessa jäätiin kaikkien ulkomaisten yöpymisten osalta 31 prosenttia jälkeen kesän 2019 lukemista.

Pohjoismaisessa vertailussa on huomioitava, että Suomen osuus ulkomaisista rekisteröidyistä yöpymisistä on talvikaudella (joulu-huhtikuu) ollut useana vuonna huomattavasti kesäkauden (kesä-elokuu) yöpymisiä suurempi. Esimerkiksi vuonna 2019 Suomen osuus talvikauden yöpymisistä oli 22 prosenttia (kolmanneksi suurin Ruotsin ja Tanskan jälkeen) ja kesäkauden yöpymisistä 9 prosenttia (toiseksi pienin ennen Islantia).

Ennen pandemiaa Suomeen kirjattiin 14 prosenttia Pohjoismaissa rekisteröidyistä ulkomaisista yöpymisistä. Suomen suhteellinen osuus Kiinan, Venäjän ja Japanin markkinoista oli merkittävä (kuvio 4). Tammi-heinäkuun[6] 2022 ennakkotietojen mukaan Suomen suhteellinen osuus virolaisten yöpymistä on merkittävä suhteessa muihin Pohjoismaihin (kuvio 5). Vuoden 2022 tärkeimmistä kohdemarkkinoista on poistettu Kiina ja Venäjä. **Venäjän hyökkäys Ukrainaan heikensi Suomeen suuntautuvan matkailun elpymisnäkymiä entisestään.** Ennen koronaa Venäjä oli Suomen suurin yksittäinen matkailuvientimarkkina, erityisesti itäisessä Suomessa sijaitseville matkailuyrityksille. Sodan johdosta (mm. viisumirajoituksia) markkinan palautuminen kestänee useamman vuoden. Sodan johdosta asetettujen pakotteiden seurauksena asetettu ylilentokielto Venäjän yli heikentää Suomen saavutettavuutta myös Aasiasta, millä on negatiivisia vaikutuksia matkailuyrityksiin koko Suomessa. **Sodan takia Suomen kilpailukyky muihin Pohjoismaihin verrattuna kärsii, sillä erityisesti Venäjä mutta myös Aasia ovat olleet Suomelle suhteellisesti merkittävämpiä kansainvälisiä matkailumarkkinoita kuin muille Pohjoismaille.**

---

[2] Fakta om svensk turism 2021.
[3] Turismen in Danmark. Visit Denmark 2022.
[4] Statistics Iceland.
[5] Elokuun 2022 tilastot päivitetään 10.10., kun Tanska julkaisee Pohjoismaista viimeisenä elokuun tilastonsa.
[6] Elokuun 2022 tilastot päivitetään 10.10., kun Tanska julkaisee Pohjoismaista viimeisenä elokuun tilastonsa.

Pohjoismaissa matkailun edistämiseen kohdennettua rahoitusta tarkasteltaessa on huomioitava, että matkailun edistämisen toimenpiteet on organisoitu eri maissa eri tavoin. Esimerkiksi Ruotsissa Visit Swedenin tehtävänä on Ruotsiin suuntautuvan matkailun lisäksi kotimaanmatkailun edistäminen, mutta ei esimerkiksi alan kestävyyden tai tilastoinnin kehittämiseen liittyvät toimenpiteet. Tillväxtverket huolehtii näistä tehtävistä matkailusta vastaavan ministeriön ohjauksessa. Norjassa matkailun edistäminen on Innovation Norwayn vastuulla ja rakenne ja tehtävät vastaavat pitkälti Business Finlandin tehtäviä matkailun edistämisessä.

Visit Finlandin kanssa sovitusti, Visit Finland esittää uusimmat luvut kansallisille matkailun edistämisen organisaatioille (ns. visit organisaatioille) kohdennetusta rahoituksesta omassa lausunnossaan. Työ- ja elinkeinoministeriö tuo esille ennen pandemiaa kohdennetun rahoituksen määrän matkailusta vastaavien ministeriöiden ilmoittamana. Vuonna 2019 Ruotsin matkailusta vastaava ministeriö kohdensi 104 milj. Ruotsin kruunua (9,4 milj. euroa) Visit Swedenin toimintaan ja noin 30 milj. Ruotsin kruunua (2,7 milj. euroa) Tillväxtverketille matkailualan kehittämistä tukevaan työhön. Tanskassa matkailusta vastaava ministeriö kohdensi Visit Denmarkille 124 milj. Tanskan kruunua (16,6 milj. euroa). Norjassa matkailusta vastaava ministeriö kohdensi 18 milj. euroa Innovation Norwaylle matkailun edistämiseen. Islannissa matkailusta vastaava ministeriö kohdensi 405 milj. Islannin kruunua (4 milj. euroa) Promote Icelandille yksinomaan matkailumarkkinoinnin toimeenpanoon.

Ajankohtaiskatsaus matkailun edistämisen kipupisteistä ja kehittämishaasteista

Valtaosa matkailualan yrityksistä on kertonut Venäjän hyökkäyssodan yhdessä koronarajoitusten yhä tuntuvien vaikutusten kanssa vaikuttavan negatiivisesti liiketoimintaansa vuonna 2022. Yksittäisiin yrityksiin ja alueisiin kohdistuvat vaikutukset vaihtelevat voimakkaasti mm. kohdemarkkinoista riippuen. Yhteisenä matkailun kehittämishaasteena matkailuyrityksillä ja -alueilla on **Suomen tunnettuuden vahvistaminen**. Suomen maakuvatutkimusten mukaan mielikuva Suomesta on maailmalla positiivinen, mutta Suomen tunnettuus rajallinen. Suomen heikko tunnettuus vaikuttaa heikentävästi myös Suomen sijoittumiseen potentiaalisten matkakohteiden joukkoon. Suomen matkailullisen tunnettuuden vahvistaminen osana Suomen maakuvan vahvistamista on erityisen tärkeää viimeaikaisten kriisien – koronapandemia ja Venäjän hyökkäyssota – aiheuttamassa epävarmuuden maailmantilanteessa.

Matkailuelinkeinon näkökulmasta huolta aiheuttavat sähkön, polttoaineiden sekä raaka-aineiden hintojen nousu ja kuluttajien ostovoiman heikkeneminen, joiden vaikutukset näkyvät yritysten kannattavuuden heikkenemisenä. **Matkailuyritysten taloudellinen tilanne ja työvoimapula ovat paikoitellen erittäin haasteellisia**, minkä takia matkailuyrityksillä ei ole välttämättä resursseja osallistua kaikkiin Visit Finlandin tarjoamiin tarkoituksenmukaisiin toimenpiteisiin tai soveltaa tarjottuja työkaluja.

Osaavan työvoiman saatavuuteen liittyvä haaste on tunnistettu jo muutamia vuosia sitten myös matkailualalla. Pandemiavuosien aikana matkailualaan, erityisesti ravitsemisalaan kohdistuneet rajoitukset ovat aiheuttaneet työvoiman saatavuushaasteiden kasvua. Työvoimaa on siirtynyt toisille aloille ja alan houkuttelevuus on koetuksella. Työ- ja elinkeinoministeriössä käynnissä olevassa majoitus-, ravitsemis- ja matkailualan työvoima-tiekarttatyössä on vahvistettu matkailualan työllisyyden

tietopohjaa ja laadittu toimenpide-esityksiä tietoon perustuen. Toimenpiteet eivät kuitenkaan tarjoa nopeaa ratkaisua alan työvoimahaasteisiin. Tietopohjan mukaan matkailualan työllisyyden haasteet liittyvät työsuhteiden ehtoihin, rekrytointiin, kannustinongelmiin (mm. heikko toimeentulo alalla), työvoiman riittämättömään osaamiseen, työvoimapulaan (puuttuva työvoima ja maahanmuuton tarve) ja työkyvyn ongelmiin (mielenterveyden ongelmat sekä tuki- ja liikuntaelinsairaudet).

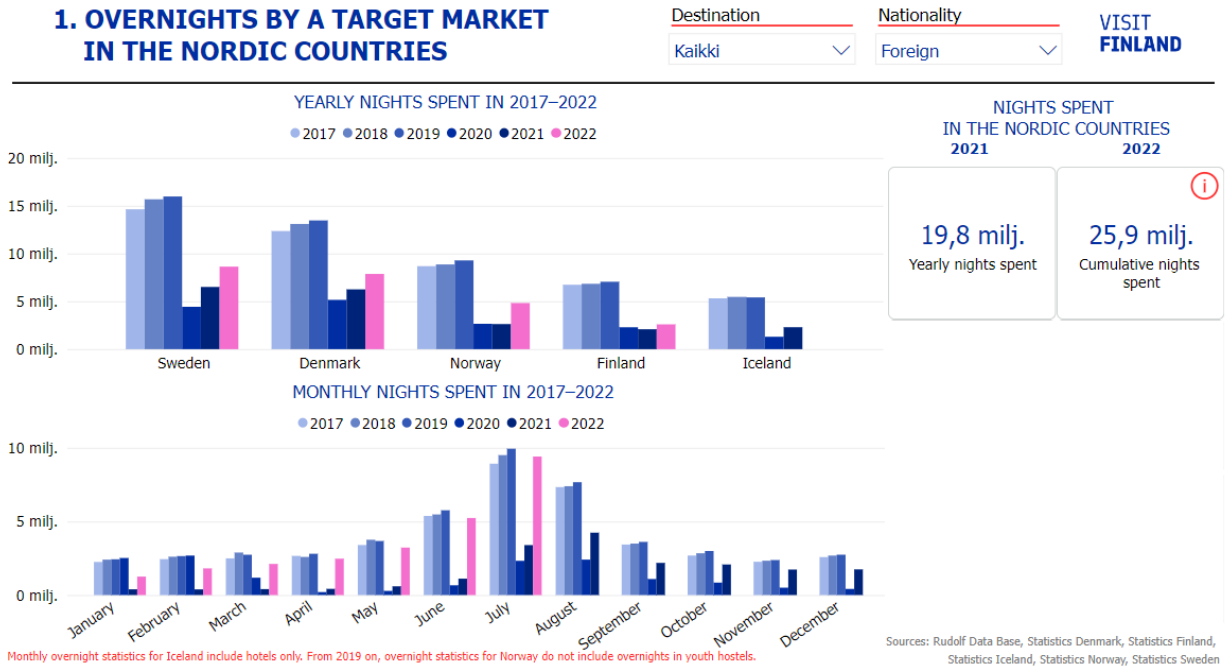
Matkailun edistämisen tulee perustua tietoon. Esimerkiksi markkinointipanostuksia tulee ohjata aiempaa vahvemmin tietoon perustuen, samoin kuin arvioida markkinointipanosten vaikuttavuutta. Kohdemarkkinoiden valinnan merkitys korostuu koronapandemian ja Venäjän hyökkäyssodan vaikutuksesta tapahtuneissa muutoksissa Suomeen suuntautuvassa matkailussa. Suomessa on viimeksi vuonna 2018 toteutettu **tutkimus ulkomaisten matkailijoiden rahankäytöstä ja matkustuskäyttäytymisestä**. Tutkimus sovittiin uudistettavaksi ja toteutettavaksi RRP-rahoituksella, mutta matkailuinvestointiin kohdentuneen vähennyksen takia tutkimuksen toimeenpanoon liittyvä kilpailutus keskeytettiin juuri ennen toteuttajan valintaa. Tarvitsemme kipeästi lisää tietoa matkailijoiden rahankäytöstä Suomessa. Jos valmistelussa olevat lisärahoitukset osana vuoden 2023 talousarvioesitystä ja osana vuoden 2022 neljättä lisätalousarvioesitystä hyväksytään, on tutkimus mahdollista toteuttaa ainakin vuonna 2023.

Sanna Kyyrä
johtava asiantuntija
Innovaatiot- ja yritysrahoitus -osasto

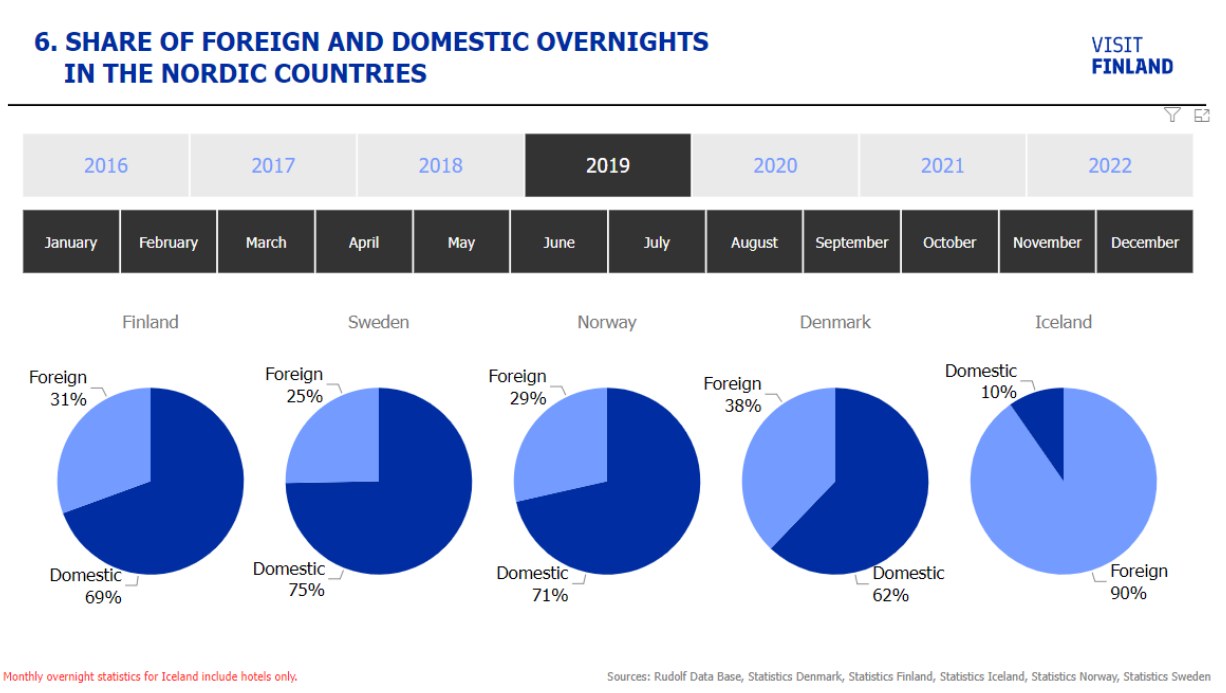
LIITTEET Liite 1 Asiantuntijalausunnossa mainitut kuviot 1-5

JAKELU Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto

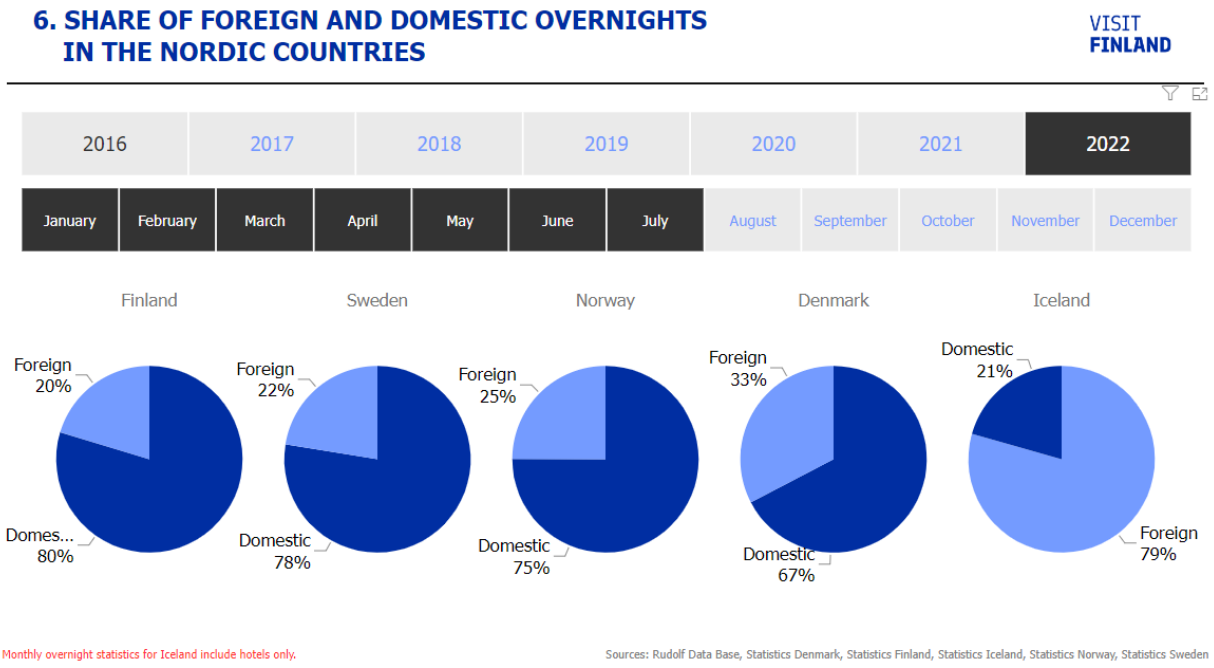
Liite 1 Asiantuntijalausunnossa mainitut kuviot 1-5.



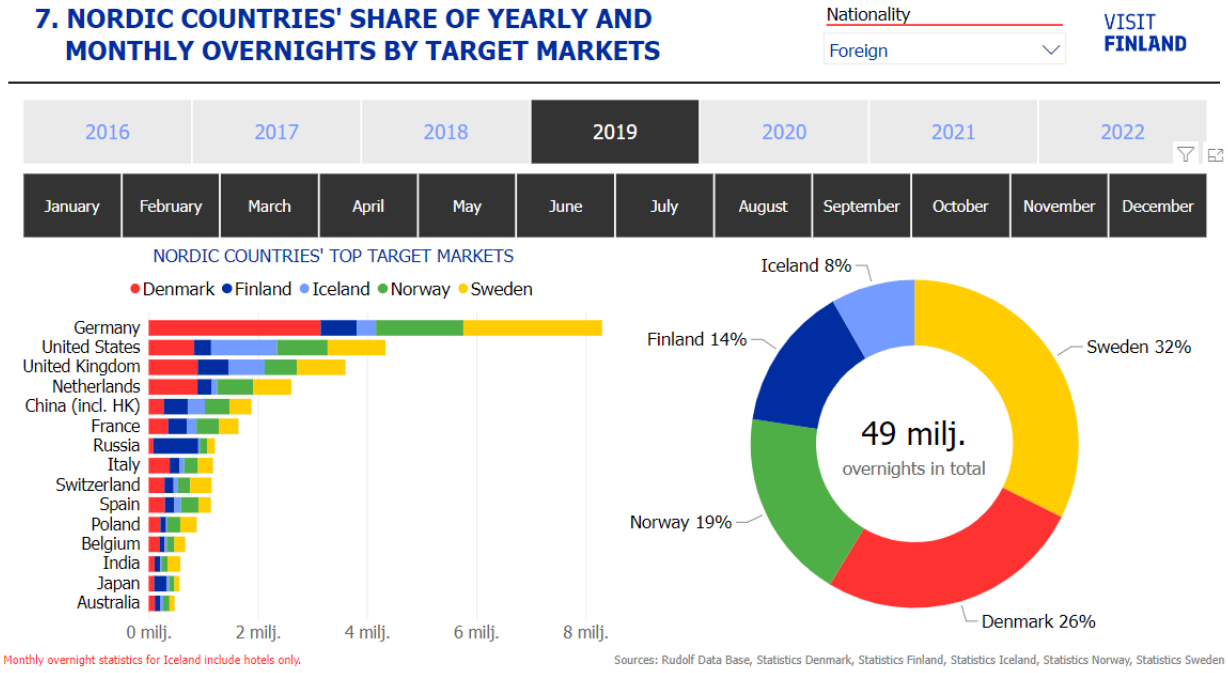
Kuvio 1. Ulkomaiset rekisteröidyt yöpymiset Pohjoismaissa vuosina 2017–2022. Vuoden 2022 ennakkotiedot koskevat tammi-heinäkuuta.



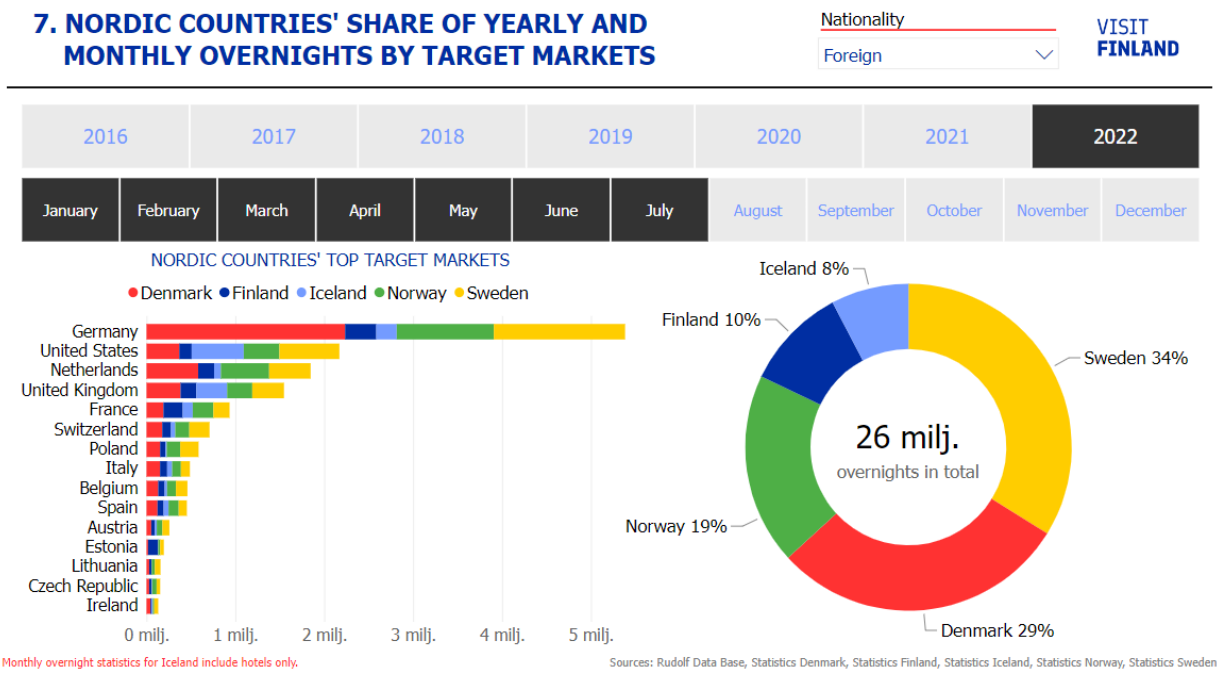
Kuvio 2. Ulkomaisten ja kotimaisten rekisteröityjen yöpymisten suhde Pohjoismaissa vuonna 2019.



Kuvio 3. Ulkomaisten ja kotimaisten rekisteröityjen yöpymisten suhde Pohjoismaissa tammi-heinäkuussa 2022.



Kuvio 4. Pohjoismaiden osuudet kansainvälisiltä kohdemarkkinoilta kirjatuista yöpymisistä vuonna 2019.



Kuvio 5. Ennakkotieto Pohjoismaiden osuuksista kansainvälisiltä kohdemarkkinoilta kirjatuista yöpymisistä tammi-heinäkuussa 2022.