

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Yritykset • 2020:11

Matkailupolitiikan kehittyminen Suomessa hallinnon näkökulmasta



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:11

Matkailupolitiikan kehittyminen Suomessa hallinnon näkökulmasta

Työ- ja elinkeinoministeriö

ISBN PDF: 978-952-327-498-3

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020

Kuvailulehti

Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö		Helmikuu 2020
Tekijät	Joel Hänninen		
Julkaisun nimi	Matkailupolitiikan kehittyminen Suomessa hallinnon näkökulmasta		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:11		
Diaari/hankenumero	–	Teema	Yritykset
ISBN PDF	978-952-327-498-3	ISSN PDF	1797-3562
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-498-3		
Sivumäärä	37	Kieli	Suomi
Asiasanat	matkailu, matkailupolitiikka, elinkeinot, yhteistyö, periaatepäätös, hallitusohjelma		
Tiivistelmä	<p>Reportissa tarkastellaan matkailupolitiikan kehitystä ja historiaa Suomen valtionhallinnossa 1960-luvulta vuoteen 2019. Tarkastelun kohteena ovat matkailupolitiikan eri vaiheet valtionhallinnossa sekä valtionhallinnon eri toimijoiden tuottamat asiakirjat, kuten kehittämissuunnitelmat ja strategiat. Raportissa tarkastellaan myös matkailun poikkihallinnollisen MiniMatka-työryhmän historiaa, toiminnan kehittymistä sekä tulevaisuudennäkymiä. Matkailun asiantuntijaryhmä MiniMatka on kokoontunut 20 vuoden ajan edistämään matkailupolitiikkaa ministeriöiden ja muiden valtionhallinnon toimijoiden välisenä yhteistyönä. MiniMatkalla on ollut merkittävä rooli matkailupolitiikan merkityksen ja matkailua koskevien asioiden ja vaikutusten esille nostamisessa valtionhallinnossa sekä yhteistyön mahdollistajana muilla politiikkasektoreilla. MiniMatka-työryhmä on ollut sen jäsenten ja sen toimintaa läheltä seuranneiden tahojen mukaan palkitseva tiedonvaihto- ja vaikuttamisfoorumi. MiniMatka on hyvä esimerkki poikkihallinnollisesta yhteistyöstä ja valtionhallinnon sillojen purkamisesta.</p> <p>Raportin aineistona käytetty materiaali koostuu haastatteluaineistosta ja kirjallisesta tausta-aineistosta. Tarkastellun ajanjakson aikana matkailu on huomioitu yhteensä yhdeksässä hallitusohjelmassa. Viisi hallitusta on antanut periaatepäätöksen matkailupolitiikasta. Matkailustrategioita on tehty yhdeksän, mikäli laskeminen aloitetaan Matkailun edistämiskeskuksen vuonna 1975 julkaisemasta ensimmäisestä kehittämissuunnitelmasta. Raportissa tarkasteltavalla ajanjaksolla valtioneuvostossa on alettu tunnistaa poikkihallinnollinen ja yhdessä elinkeinon kanssa valmisteltava matkailupolitiikka ja sen merkitys. Raportin perusteella käy ilmi, että valtionhallinnossa matkailuelinkeino on alettu ymmärtää yksinomaan luonto- tai kulttuurimatkailua laaja-alaisemmin myös viennin ja yrittäjyyden edistämisen näkökulmasta.</p> <p>TEM:n yhdyshenkilö: johtava asiantuntija Sanna Kyyrä, puh. 050 358 9497, Innovaatiot- ja yritysrahoitus –osasto.</p>		
Kustantaja	Työ- ja elinkeinoministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Arbets- och näringsministeriet	Februari 2020	
Författare	Joel Hänninen		
Publikationens titel	Matkailupolitiikan kehittyminen Suomessa hallinnon näkökulmasta (Utveckling av turismpolitiken i Finland ur administrativ synvinkel)		
Publikationsseriens namn och nummer	Arbets- och näringsministeriets publikationer 2020:11		
Diarie-/ projektnummer	–	Tema	Företag
ISBN PDF	978-952-327-498-3	ISSN PDF	1797-3562
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-498-3		
Sidantal	37	Språk	Finska
Nyckelord	turism, turismpolitik, näringar, samarbete, principbeslut, regeringsprogrammet		
Referat	<p>I rapporten granskas turismpolitikens utveckling och historia inom den finska statsförvaltningen från 1960-talet till 2019. Föremål för granskningen är turismpolitikens olika skeden inom statsförvaltningen och de handlingar som olika aktörer inom statsförvaltningen producerar, såsom utvecklingsprogram och strategier. I rapporten granskas också historien av den förvaltningsövergripande arbetsgruppen för turism, MiniMatka, samt hur dess verksamhet har utvecklats och hurdana framtidsutsikter den har. Denna sakkunniggrupp för turism har sammanträtt i 20 år för att främja turismpolitiken i samarbete mellan ministerierna och andra aktörer inom statsförvaltningen. MiniMatka har haft en viktig roll när det gäller att lyfta fram turismpolitikens betydelse samt frågor som gäller turism och turismens konsekvenser inom statsförvaltningen. Gruppen har spelat en betydande roll också i att möjliggöra samarbete inom andra politiksektorer. MiniMatka-arbetsgruppen har varit ett givande forum för informationsutbyte och påverkan, anser arbetsgruppsmedlemmarna och de aktörer som på nära håll följt med dess verksamhet. Arbetsgruppen är ett bra exempel på förvaltningsövergripande samarbete och att avskaffa sektorisering inom statsförvaltningen.</p> <p>Det material som använts i utarbetandet av rapporten består av intervjumaterial och skriftligt bakgrundsmaterial. Under den granskade tidsperioden har turismen beaktats i sammanlagt nio regeringsprogram. Fem regeringar har utfärdat ett principbeslut om turismpolitiken. Det har utarbetats nio turiststrategier, om man börjar räkna från 1975 då Centralen för turistfrämjande publicerade det första utvecklingsprogrammet. Under den tidsperiod som rapporten omfattar har man i statsrådet börjat identifiera den förvaltningsövergripande turismpolitiken som bereds tillsammans med näringsgrenen samt dess betydelse. Rapporten visar att man inom statsförvaltningen har börjat förstå turistnäringen på ett bredare plan än endast som natur- eller kulturturism också med tanke på främjandet av export och företagande.</p> <p>Kontaktperson vid arbets- och näringsministeriet: Sanna Kyyrä, ledande sakkunnig, tfn 050 358 9497, avdelningen för innovationer och företagsfinansiering.</p>		
Förläggare	Arbets- och näringsministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Economic Affairs and Employment	February 2020	
Authors	Joel Hänninen		
Title of publication	Matkailupolitiikan kehittyminen Suomessa hallinnon näkökulmasta (Development of Finland's tourism policy from the perspective of the state administration)		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2020:11		
Register number	–	Subject	Enterprises
ISBN PDF	978-952-327-498-3	ISSN (PDF)	1797-3562
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-498-3		
Pages	37	Language	Finnish
Keywords	tourism, tourism policy, livelihoods, cooperation, government resolution, government programme		
<p>Abstract</p> <p>The report examines the development and history of tourism policy in the state administration of Finland from the 1960s to 2019. The focus is on the different phases of tourism policy in the state administration and on the documents produced by various actors in the state administration, such as development programmes and strategies. The report also examines the history, development and future prospects of MiniMatka, the cross-sectoral working group on tourism. MiniMatka is an expert group that has convened for 20 years to promote tourism policy in cooperation with ministries and other governmental actors. It has played an important role in highlighting the importance of tourism policy and bringing up the issues and impacts of tourism in the state administration and in enabling cooperation in other policy sectors. According to its members and those closely following its activities, the Minimatka working group has been a rewarding forum for exchanging information and exerting influence. MiniMatka is a good example of cross-sectoral cooperation and the dismantling of state administration silos.</p> <p>The material used in the report consists of interviews and written background material. A total of nine governments have taken account of tourism in their programmes. Five governments have issued a resolution on the tourism policy. If calculation starts with the first development programme published by the Finnish Tourist Board in 1975, nine tourism strategies have been adopted. During the period examined in the report, governments began to identify the importance of cross-sectoral tourism policy that is prepared in cooperation with the industry. It appears that the state administration has recognised the tourism industry more broadly than as mere nature tourism or cultural tourism; the perspective is also on promoting exports and entrepreneurship.</p> <p>Inquiries: Sanna Kyyrä, Chief Specialist, Ministry of Economic Affairs and Employment, tel. +358 50 358 9497, Innovations and Enterprise Financing Department</p>			
Publisher	Ministry of Economic Affairs and Employment		
Distributed by/ publication sales	Electronic version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti.fi		

Sisältö

1	Johdanto	7
2	Matkailupolitiikan historia	8
2.1	Suomen matkailijayhdistys	8
2.2	Kauppa- ja teollisuusministeriö	9
2.3	Matkailun edistämiskeskus	10
3	Matkailupolitiikka valtionhallinnossa	15
3.1	Matkailupolitiikan koordinaatio	15
3.2	Poikkihallinnollinen matkailupolitiikan koordinaatio	19
3.2.1	Visit Finland	19
3.2.2	Opetus- ja kulttuuriministeriö	19
3.2.3	Ympäristöministeriö	20
3.2.4	Maa- ja metsätalousministeriö	20
3.2.5	Liikenne- ja viestintäministeriö	20
3.2.6	Ulkoministeriö	21
3.2.7	Matkailun kehittyminen poikkihallinnollisesti	21
3.3	MiniMatka	22
3.4	Tulevaisuudennäkymiä	23
4	Valtioneuvoston periaatepäätökset	24
5	Matkailua koskevat kirjaukset hallitusohjelmissa	27
6	Lopuksi	29
	Lähteet	31
Liite 1	Keskeiset lyhenteet	33
Liite 2	Haastatteluihin osallistuneet	34
Liite 3	Raportissa hyödynnetyt keskeiset matkailupolitiikan asiakirjat ja strategiat	35
Liite 4	Matkailupolitiikan historia: aikajana	36
Liite 5	Matkailupolitiikan toimijat MiniMatkassa	37

1 Johdanto

Raportissa tarkastellaan matkailupolitiikan kehitystä ja historiaa Suomessa 1960-luvulta vuoteen 2019. Tarkastelun kohteena ovat matkailupolitiikan eri vaiheet valtionhallinnossa sekä toimijoiden tuottamat asiakirjat, kuten kehittämisohjelmat ja strategiat. Raportissa tarkastellaan myös MiniMatka-työryhmän historiaa, toiminnan kehittymistä sekä tulevaisuudennäkymiä. Raportin kattamaan ajanjaksoon sisältyy monia yhteiskunnallisia tapahtumia ja muutoksia, joilla on ollut merkittäviä vaikutuksia matkailupolitiikan toteutumiseen ja matkailuun elinkeinona. Raportissa keskitytään kuitenkin kuvaamaan matkailupolitiikan toimijoita ja rakenteita valtionhallinnossa.

Matkailu sisältää useita toimialoja ja alan sääntelyä, kehittämistä ja edistämistä toteutetaan usean ministeriön yhteistyönä. Matkailun poikkihallinnollinen asiantuntijaryhmä MiniMatka on kokoontunut 20 vuoden ajan edistämään matkailupolitiikkaa ministeriöiden välisenä yhteistyönä. MiniMatkalla on ollut merkittävä rooli matkailupolitiikan merkityksen nostamisessa ja matkailua koskevien asioiden ja vaikutusten esille tuojana valtionhallinnossa sekä yhteistyön mahdollistajana muilla politiikkasektoreilla. Raportin tavoitteena oli tuottaa tiivis katsaus matkailupolitiikan kehityksestä ja historiasta Suomessa, osaltaan juhlistaen MiniMatkan 20-vuotisjuhlapäivää helmikuussa 2020.

Raportin aineistona käytetty materiaali koostuu haastatteluaineistosta ja tausta-aineistosta. Haastatteluaineisto koottiin haastatteleamalla neljäätoista MiniMatkan entistä tai nykyistä jäsentä ja/tai matkailupolitiikan koordinaatiossa vuosien saatossa mukana ollutta toimijaa. Haastattelut toteutettiin syys-marraskuun 2019 aikana ja haastattelujen perusteella koottu tekstiaineisto oli kooltaan noin 40 sivua. Haastattelut toteutettiin kasvotusten, videoyhteydellä ja sähköpostitse. Raportin tausta-aineisto puolestaan koostui muun muassa valtioneuvoston matkailupoliittisista periaatepäätöksistä ja hallitusohjelmista, työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) matkailutiimin hallussa olleista materiaaleista kuten kirjoista ja uutisleikkeistä, MiniMatkan jäsenten muistiinpanoista sekä matkailustrategioista ja matkailuaiheisista raporteista.

Raportin kokosi TEM:ssä matkailupolitiikan korkeakouluharjoittelijana syksyllä 2019 työskennellyt Joel Hänninen.

2 Matkailupolitiikan historia

Luvussa tarkastellaan Suomen matkailupolitiikan historiaa ja kehittymistä keskeisten toimijoiden, kuten Suomen matkailijayhdistyksen, kauppa- ja teollisuusministeriön sekä Matkailun edistämiskeskuksen, vaiheiden kautta. Keskeisenä näkökulmana on valtionhallinnon näkökulma. Myös Suomen matkailijayhdistys käsitellään tässä yhteydessä, sillä vaikka se ei ollut valtionhallinnon alainen, se hoiti matkailun edistämistehtäviä valtion osoittamalla rahoituksella ennen Matkailun edistämiskeskuksen perustamista. Historiavaiheiden ohella tarkastellaan myös toimijoiden tuottamia keskeisiä asiakirjoja, kuten kehittämissuunnitelmia (ks. Liite 3).

2.1 Suomen matkailijayhdistys

Järjestäytynyt matkailutoiminta Suomessa alkoi Suomen matkailijayhdistyksen (SMY ry) perustamisella vuonna 1887¹. SMY:n tavoitteena oli ”herättää maan omissa asukkaissa ja ulkomaalaisissa mieltymystä matkustuksiin tässä maassa ja tehdä ne helpoksi, laajentaa siten sen luonnon ja kansan tuntemusta”². Suomen matkailutoiminta oli SMY:n vastuulla aina 1960-luvulle saakka, ja sen toimintaa rahoitti Suomen valtio. Vuonna 1967 SMY vaihtoi nimekseen Suomen Matkailuliitto.

Liitto teki matkailun edistämistyötä sen ulkomaan toimikunnan, ulkomaan osaston ja ulkomailla toimivien seitsemän matkailutiedostustoimiston voimin. Myöhemmän selvityshenkilöraportin mukaan Matkailuliittoa oli aikanaan pidetty puolueellisena toimijana:

1 Hemming, R. (2012) Suomen Matkailuliiton perustamisesta 125 vuotta.

2 Suomen matkailijayhdistys SMY ry (2019).

”Matkailuliitto toimi matkailualan keskusjärjestönä ja ylläpiti omia matkailumajoja sekä huolehti (valtion varoin) Suomen matkailun markkinoinnista ulkomailla. Muut matkailualalla toimivat yritykset eivät pitäneet tästä asetelmasta. Katsottiin, että yhdistys, joka omien ja tytäryhtiönsä toimipaikkojen muodossa harjoitti huomattavaa liiketoimintaa, suosi omiaan eikä voinut olla puolueeton hoitamaan koko Suomen markkinointia.”³

Valtion tuki Matkailuliitolle vähenikin Matkailun edistämiskeskuksen (MEK) perustamisen myötä. Liitto harjoitti myöhemmin vuosina hotelli- ja ravintola- sekä julkaisutoimintaa ja rakensi muun muassa hotelleja ja lomakeskuksia Lappiin ja muualle Suomeen.

1990-luvulle mentäessä matkailukenttä oli jakautunut matkailuyritystoimintaan (toimialat kuten majoitus- ja ravitsemispalvelut, henkilöliikenne, ym.) ja vapaa-ajanvieton edistämiseen liittyvään toimintaan (usein matkailuyhdistysten hoitamaa)⁴. Liitto ei tuntunut löytävän paikkaansa näiden välillä ja joutui myymään omistuksiaan Lapissa ja tasapainottelemaan liiketoiminta- ja yhdistysfunktionsa kesken. 1990-luvun lama iski voimakkaasti Matkailuliiton toimintaan, ja pakotti liiton hankkiutumaan saneerausohjelmaan vuonna 1997. Liitto ei löytänyt uutta nousua vaan ajautui lopulta konkurssiin vuonna 2001.⁵ Toiminta aloitettiin kuitenkin samana vuonna uudelleen vanhan nimen, Suomen matkailijayhdistyksen alla. SMY ry painottaa toiminnassaan vahvasti kotimaan matkailun edistämistä.⁶

2.2 Kauppa- ja teollisuusministeriö

Valtionhallinnossa matkailuasioita hoidettiin kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriössä, kunnes vuonna 1967 matkailuhallinnon tehtävät siirtyivät kauppa- ja teollisuusministeriöön (KTM). Matkailuasioita hoitamaan oli resursoitu yksi virkahenkilö. Pian valtionhallinnossa kiinnostuttiin yhä enenevässä määrin Suomen ulkomaankuvan kehittämistä ja kansainvälisestä markkinoinnista, ja nämä tehtäväalueet haluttiin kiinteämmäksi osaksi valtionhallintoa Matkailuliiton sijaan. Myös kokonaisvaltainen matkailun kehittäminen ja edistäminen haluttiin vahvemmin osaksi valtionhallintoa.⁷

Valtioneuvosto asetti KTM:n alaisuuteen matkailuneuvoston vuonna 1967, johon kuului jäseniä alan järjestöistä ja elinkeinosta. KTM puolestaan asetti seuraavana vuonna toimikunnan ehdottamaan organisaatiota, jolle annettaisiin valtion varoin ulkomaanmarkkinoinnin

3 Österlund, K. (1998) Valtion varoin tuetun matkailun edistämisen tavoitteet ja organisointi Suomessa.

4 Syrjänen, O. (2009) Suomen matkailuliiton muutoksen vuodet.

5 Kaleva (2001) Suomen Matkailuliitto jätti konkurssihakemuksen.

6 Suomen matkailijayhdistys SMY ry (2019) Visiomme ja toiminnan painopisteet.

7 Österlund, K. (1998). Valtion varoin tuetun matkailun edistämisen tavoitteet ja organisointi Suomessa.

tehtävä. Toimikunta lausui, että matkailumarkkinointi tulisi siirtää Suomen Matkailuliitolta matkailuneuvostolle. Näin liiton työtä tuli virallisella asetuksella vuonna 1969 jatkamaan KTM:n alainen matkailuneuvosto, jolle luovutettiin Matkailuliiton toimisto Helsingissä ja matkailutiedotustoimistot ulkomailla (Tukholmassa, Hampurissa, Münchenissä, New Yorkissa, Pariisissa, Lontoossa ja Amsterdamissa).⁸ Matkailuliitto jatkoi tässä vaiheessa kotimaassa tapahtuvan matkailun markkinointia.⁹

Vuonna 1971 KTM:n kauppasastolle perustettiin matkailutoimisto. Sen tehtäviin kuuluivat kotimaanmatkailu, Suomeen suuntautuvan matkailun edistäminen, matkailuyritysten neuvonta, rahoitus, koulutus, sekä valtion matkailukiinteistöjen ohjaaminen. Matkailutoimisto valvoi ja kehitti matkailuneuvoston toimintaa.¹⁰ Sekä matkailuneuvosto että matkailutoimisto olivat kuitenkin välietappeja, sillä vuonna 1971 luonnosteltiin ensimmäinen malli ”matkailun edistämiskeskuksesta”, joka perustettiin vuonna 1973.¹¹

2.3 Matkailun edistämiskeskus

Vuonna 1973 KTM:n matkailutoimisto ja matkailuneuvosto ulkomaantoimistoineen yhdistettiin uuteen virastoon, Matkailun edistämiskeskukseen. MEK sai tehtäväkseen Suomeen suuntautuvan kansainvälisen matkailun sekä kotimaisen matkailuelinkeinon edistämisen ja kehittämisen. MEK:n perustamisen kanssa samaan aikaan asetettiin niin kutsuttu matkailuasiain neuvottelukunta. Sen kuului seurata Suomen matkailupolitiikkaa, matkailun edistämistä ja kehittämistä, sekä tehdä esityksiä ja antaa lausuntoja. Matkailuasiain neuvottelukunnan tehtävänä oli toimia myös MEK:n johtokunnan ja KTM:n neuvoo-antavana elimenä.^{12 13}

MEK sai alkunsa taloudellisen nousukauden aikana. Virasto kasvoi nopeasti, ja sen saama julkisuus oli suuri. MEKin edustajia kutsuttiin asiantuntijoina eduskunnan valiokuntien ja jaostojen kokouksiin. MEK oli elämää suurempi ilmiö.¹⁴

[MEK:n] tehtäväkenttä oli moninkertaisesti laajempi kuin silloisella ulkomaanosastolla, jonka varaan MEK kuitenkin rakennettiin.¹⁵

8 Häyhä, L. (2011) Viralliset valtakunnalliset matkailustrategiat.

9 Syrjänen, O. (2009) Suomen matkailuliiton muutoksen vuodet.

10 Häyhä, L. (2011) Viralliset valtakunnalliset matkailustrategiat.

11 Österlund, K. (1998) Valtion varoin tuetun matkailun edistämisen tavoitteet ja organisointi Suomessa.

12 Häyhä, L. (2011) Viralliset valtakunnalliset matkailustrategiat

13 Laki matkailun edistämiskeskuksesta (1973) 186/1973.

14 Pihlström, B. (2011) Matkailumies.

15 Hemming, R. (2012) Matkailun edistämiskeskuksen neljä vuosikymmentä.

MEK laati vuonna 1975 ensimmäisen ohjelman, **Matkailun kehittämisohjelma vuosille 1975–1985**. Ohjelma oli tarkoitettu lähinnä keskustelunavaukseksi ja neuvottelupohjaksi elinkeinon ja julkisen sektorin välille, ja se herättikin vilkasta keskustelua: ohjelmasta annettiin lausuntoja ”lähes kolme sataa”¹⁶. Virallisia tavoitteita ensimmäinen kehitysohjelma ei sisältänyt. Lausuntokierroksen päätyttyä MEK analysoi lausunnot ja koosti kehitysideat. Tämän perusteella asetettiin viisi työryhmää, jotka käsittelivät markkinointia, työllisyyttä ja koulutusta, leirintää ja luonnon virkistyskäyttöön liittyviä asioita, maatilamatkailua sekä majoitusinvestointien rahoitusta. Työryhmien jäsenistö koostui matkailuelinkeinon, järjestöjen ja valtionhallinnon edustajista.¹⁷

Työryhmien valmistelun pohjalta MEK järjesti vuonna 1976 Matkailuparlamentin, joka toimi lähtösäyksenä toisen, päivitetyn matkailun kehittämisohjelman valmistelulle. Vuonna 1978 julkaistiinkin **Matkailun kehittämisohjelma 1978–1987**. Ohjelmassa todetaan MEK:n tehtävistä seuraavaa:

*MEK:n tehtävänä on huolehtia Suomessa tapahtuvan ja Suomeen suuntautuvan matkailun kokonaisvaltaisesta kehittämisestä. -- Matkailun kokonaisvaltaista pitkän aikavälin kehittämistyötä ei ole kuitenkaan mahdollista laatia yhden viraston toimesta, vaan siihen tarvitaan yhteistyötä niin julkisen vallan kuin matkailuelinkeinon ja kuluttajien kanssa. Päävastuu tämän kehittämistyön suunnittelussa ja koordinoimisessa on kuitenkin matkailun edistämiskeskuksella.*¹⁸

Kehittämisohjelmassa tavoitteiksi asetettiin kilpailukykyisten vaihtoehtojen tarjoaminen kotimaan ja kansainvälisen matkailun tarpeisiin, ja ylijäämäisen matkustustaseen säilyttäminen. Matkailutase oli vuonna 1975 vielä 17 miljoonaa euroa ylijäämäinen¹⁹. Edellä mainittujen tavoitteiden lisäksi esitettiin 1) kuluttajapolitiittinen tavoite, eli matkailua tuli kehittää luomalla suomalaisille entistä paremmat mahdollisuudet viettää vapaa-aikaa matkailemalla kotimaassa, 2) liiketaloudellinen tavoite, eli tuli luoda kilpailukykyisiä matkailuyrityksiä ja -tuotteita, jotka vastaavat kuluttajien muuttuvia tarpeita, 3) aluepolitiittinen tavoite, eli palveluiden tarjonnassa tuli pyrkiä alueelliseen tasapainoon, ja 4) yhdyskunta- ja ympäristöpolitiittinen tavoite, eli matkailutoimintojen tuli liittyä olemassa olevaan yhdyskuntarakenteeseen ja ympäristöön parhaimmalla mahdollisimmalla tavalla.²⁰

Kehittämisohjelmaan kirjatuille tavoitteille ei asetettu seurantaa, ja toimenpidekirjausten vastuutahoja ei tuotu ohjelmassa esille. Matkustustase kääntyi toisen kehitysohjelman

16 Matkailun edistämiskeskus (1978) Matkailun kehittämisohjelma 1978–1987.

17 Matkailun edistämiskeskus (1978) Matkailun kehittämisohjelma 1978–1987.

18 ibid.

19 Häyhä, L. (2011) Viralliset valtakunnalliset matkailustrategiat.

20 Matkailun edistämiskeskus (1978) Matkailun kehittämisohjelma 1978–1987.

julkaisemisen jälkeen alijäämäiseksi. Vuonna 1982 matkustustase oli alijäämältään 41 miljoonaa euroa ja vuonna 1987 alijäämältään 506 miljoonaa euroa.²¹

MEK laati kolmannen ohjelman, **Matkailun kehittämisohjelma vuosille 1982-1990**, vuonna 1982. Tavoitteet olivat edellisen ohjelman mukaiset. Kehittämisohjelman päätteeksi tarkasteltiin MEKin tuolloin lähes kymmenvuotista historiaa, ja todettiin että ”hallintomalli ja organisaatorakenne ovat kohtuullisen hyvin vastanneet niitä odotuksia, joita toisaalta valtion ja toisaalta matkailuelinkeinon ja -järjestöjen taholta matkailuhallinnolle on asetettu”. Lisäksi päätännässä esitettiin, että valtion eri hallintoyksiköille ja -aloille kuuluvat matkailuun välittömästi liittyvät tehtävät tulisi keskittää.²² Tämä esitys ei tiedettävästi johtanut muutoksiin rakenteessa. Toimenpiteiden seuranta ja vastuutusta ei tuotu tässä ohjelmassa esille.

Vuonna 1991 MEK julkaisi järjestyksessään neljännen kehittämisohjelman, **Matkailu 2000 – Keskeiset tavoitteet ja strategiat**. Ohjelma laadittiin yhdessä matkailuelinkeinon ja matkailuviranomaisten kanssa.

”Ohjelma lähtee siitä, että matkailu nostetaan Suomessa kansalliseksi strategiaksi. Tällöin taloudellisessa ja poliittisessa päätöksenteossa otetaan huomioon, että matkailu on kansainvälisesti vuosikymmenen nopeimmin kasvava elinkeino ja sitä kehitetään maassamme liiketoimintana, jolla on kasvavaa hyvinvointia ja työllisyyttä edistävä merkitys.”²³

Matkailupolitiikan tavoitteiksi listattiin 1) valuuttatulojen lisääminen, 2) kotimaanmatkailun kasvu, ja 3) matkailuelinkeinon kannattavuuden parantaminen. Ohjelmassa listattiin myös strategiat, joita olivat 1) kilpailukyvyyn vahvistaminen, 2) Suomen kiinnostavuuden lisääminen ja profilointi matkailumaana, ja 3) valikoiva markkinointi. Nämä strategiat olivat käytännössä keinoja tavoitteiden pääsemiseksi. Aiempien kehittämisohjelmien tapaan seuranta ja vastuutus puuttuivat.²⁴

Neljännen kehittämisohjelman julkaisun aikaan Suomessa valmisteltiin matkustajaveron käyttöönottoa. Ohjelmassa otettiin kantaa tämän poistamiseksi perustuen kansainväliin suosituksiin ja ETYKin päätöslauselmaan. Lama-aikana asetettu matkustajaveron, joka kohdistui matkanjärjestäjiin tarkoituksena lisätä kotimaanmatkailua, oli lopulta voimassa ainoastaan vuoden 1992 ajan, jonka jälkeen vuoteen 1994 saakka tilauslento-²⁵

21 Häyhä, L. (2011) Viralliset valtakunnalliset matkailustrategiat.

22 Matkailun edistämiskeskus (1982) Matkailun kehittämisohjelma vuosille 1982–1990.

23 Matkailun edistämiskeskus (1991) Matkailu 2000 – Keskeiset tavoitteet ja strategiat.

24 Matkailun edistämiskeskus (1991) Matkailu 2000 – Keskeiset tavoitteet ja strategiat.

25 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tilausverosta (1992) HE 143.

Ohjelmassa painotetaan puhtautta ja luontoa Suomen vahvuuksina: massamatkailun aiheuttamat ympäristöhaitat maailmalla tunnustetaan, ja matkailijoiden kasvavaa ympäristötietoisuutta pidetään Suomen kannalta myönteisenä muutostekijänä:

”Luonnon ja sen suojelun tulee olla erityisasemassa matkailun kehittämisessä. Ympäristön ja sen laadun säilyminen ovat tärkeimpiä resursseja 90-luvun uusiutuviin arvoihin perustuvassa matkailumaailmassa.”²⁶

Seuraava kehittämistavoitteita sisältävä asiakirja, **Suomen matkailustrategia vuoteen 2000**, julkaistiin KTM:n toimeksiantamana selvityshenkilöraportin muodossa. Selvityshenkilöraportin kirjoittivat Bengt Pihlström ja Kari Tarasti. Strategia laadittiin virkatyönä, eikä elinkeino osallistunut sen työstämiseen²⁷. Strategia oli jatkoa vuoden 1993 periaatepäätökselle (ks. 4 Valtioneuvoston periaatepäätökset), ja korvasi edellisen ohjelman, jonka ”syvä talouslama ja Euroopan unionin jäsenyys olivat tehneet vanhentuneeksi”²⁸. Strategian tavoitteina oli vahvistaa matkailuelinkeinon kilpailukykyä, lisätä matkailijoiden ja valuuttatulojen määrää, parantaa Suomen saavutettavuutta, edistää kotimaanmatkailua ja vahvistaa Suomen luonto- ja kulttuurimatkailun tuotantoa ja markkinointia.²⁹ Selvityshenkilöt esittivät toteutettavaksi hallinnollisia toimenpiteitä: KTM:n tuli ottaa vahvempi rooli matkailupolitiikan koordinaattorina, kun taas MEK:n hoitaa Suomen matkailukuvan, matkailupalvelujen markkinoinnin, vientivalmennuksen ja kotimaanmatkailun koordinoimista.³⁰

1990- ja 2000-luvun aikana MEK kävi läpi monia organisatorisia uudistuksia ja sen koti- ja ulkomaantoimistojen henkilöstö pieneni asteittain. Näitä muutoksia siivitti toinen KTM:n tilaama selvityshenkilöraportti, **Valtion varoin tuetun matkailun edistämisen tavoitteet ja organisointi Suomessa**, joka ilmestyi vuonna 1998. Selvityshenkilö Kari Österlundille annettiin tehtäväksi arvioida MEK:n toimintaa ja matkailun edistämistä Suomessa. Raportissa ehdotettiin MEK:n irrottamista valtionhallinnosta³¹ ja organisaation muuttamista valtion virastosta valtion rahoittamaksi säätiöksi, seuraten Ruotsin esimerkkiä. Ministeriö piti tätä mielenkiintoisena ajatuksena, mutta halusi säilyttää valtiolla päävastuun Suomessa tapahtuvan matkailun edistämässä.³²

26 Matkailun edistämiskeskus (1991) Matkailu 2000 – Keskeiset tavoitteet ja strategiat.

27 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2000) Matkailun kehittäminen. Tarkastuskertomus 9/2000.

28 Pihlström, B. & Tarasti, K. (1996) Suomen matkailustrategia vuoteen 2000.

29 ibid.

30 Österlund, K. (1998) Valtion varoin tuetun matkailun edistämisen tavoitteet ja organisointi Suomessa.

31 Taloussanomien (1998) Selvitysmies haluaa irrottaa MEKin valtion byrokratiasta. 2.7.1998.

32 Turun Sanomat (1998) Selvitysmies karsisi MEKin Pohjoismaiden toimintoja.

MEK luopui ulkomaantoimistojen toiminnasta vähitellen kokonaan. Valtion tuottavuusohjelma, joka astui voimaan vuonna 2005, asetti raameja ministeriöiden, valtion virastojen ja laitosten toiminnalle. MEK:n ulkomaantoimintoja yhdistettiin kansainvälistymis- ja investointipalveluita tarjoavan Finpron kanssa, ja vuoteen 2008 mennessä MEK:llä ei ollut enää omia ulkomaantoimistoja.³³ 2010-luvun alussa MEKin toimintoihin kohdistui yhä enemmän tehostamispaineita, ja lopulta MEK lakkautettiin vuonna 2015. Sen toimintoja jatkoi Visit Finland, joka perustettiin Finpron alaisuuteen. Tänä päivänä Visit Finland on yksikkö Business Finlandissa, joka muodostui, kun Tekes ja Finpro yhdistyivät vuonna 2018.

33 Lehtonen, J. (2009) MEKin uudelleenorganisointi.

3 Matkailupolitiikka valtionhallinnossa

Matkailuelinkeinon edistäminen on valtioneuvostossa työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla³⁴. Kukin ministeriö kuitenkin hoitaa matkailuun liittyviä asioita sikäli, kuin ne liittyvät ministeriön toimialaan. Ennen TEM:öä vastuuministeriönä toimi kauppa- ja teollisuusministeriö. Tässä luvussa tarkastellaan valtionhallinnon matkailupolitiikan nykytilaa.

3.1 Matkailupolitiikan koordinaatio

TEM:ssä toimii matkailupolitiikan koordinaatiosta vastaava tiimi (2,5 henkilötyövuotta vuonna 2019). Vuodesta 2018 alkaen matkailu on sijoitettu TEM:n Innovaatiot ja yritysrahoitus -osastolle, Yritysten kansainvälistyminen ja toimialakohtainen elinkeinopolitiikka -ryhmään. Ennen nykytilaa matkailuun oli resursoitu KTM:ssä ja TEM:ssä pitkään vain yhden asiantuntijan virka. Matkailupolitiikan koordinointi oli täten vahvasti ”henkilöitynyttä”. Asiantuntijat vaihtuivat vuosien varrella toisinaan useastikin, ja matkailua siirrettiin osastolta toiselle. Tätä raporttia varten haastateltujen mukaan matkailupolitiikka ei pitkään tuntunut löytävän omaa paikkaansa: 2000-luvun alussa matkailupolitiikka oli sijoitettu KTM:n markkinaosastolle, ja viimeisen 10 vuoden aikana ainakin Innovaatio-osastolle, Elinkeino- ja innovaatiot -osastolle, sekä Yritys- ja alueosastolle.

KTM laati vuonna 2006 valtionhallinnon ensimmäisen kansallisen matkailustrategian, **Suomen matkailustrategia vuoteen 2020 & Toimenpideohjelma vuosille 2007–2013**. Strategiassa painotetaan, että Suomi tarvitsee kansallisen matkailustrategian muun muassa siksi, että matkailu on merkittävä työllisyyden ja hyvinvoinnin tuoja, matkailu on suuren kasvupotentiaalin omaava palveluala, ja Suomen matkailullisten vahvuuksien säilyminen ja kestävä hyödyntäminen on turvattava. Työ oli toteutukseltaan laaja, ja strategiassa kerrotaankin, että se:

³⁴ Työ- ja elinkeinoministeriön asetus työ- ja elinkeinoministeriön työjärjestyksestä (2017) 10.12.2017.

”on koottu laajassa yhteistyössä matkailutoimijoiden kanssa. Mukana sisältöä luomassa on ollut pari tuhatta aktiivista toimijaa ympäri Suomea matkailustrategiatyöryhmän lisäksi”³⁵.

Strategian laadintaprosessin osana muun muassa toteutettiin matkailu- ja alueseminaareja, lähetettiin 200 kyselylomaketta ja hyödynnettiin asiantuntijaryhmiä. Matkailustrategian sisältöjä varten benchmarkattiin tiedettävästi Skotlantia, Itävaltaa, Ruotsia ja Uutta-Seelantia.³⁶

Matkailun kehittämiseksi strategiassa listattiin yhteensä 31 toimenpidettä, jotka ryhmiteltiin kahdeksan teeman alle: 1) yhtenäisillä Suomi-mielikuvilla vahvempi maakuva, 2) palveluketjun katkeamattomuudella tyytyväisempiä asiakkaita, 3) sujuva saavutettavuus matkailun kehittymisen elinehto, 4) koulutuksella ja tutkimuksella vahvempi ammattitaito ja osaavaa työvoimaa, 5) infrastruktuuria kehittämällä lisää toimivuutta ja kilpailukykyä, 6) matkailuelinkeinon säädösympäristöä kehittämällä kannattavampi yritystoiminta, 7) matkailutoimijoiden työnjakoa selkeyttämällä ja verkostoitumista lisäämällä tehokkuutta kehittämiseen, ja 8) rahoitusta strategian mukaisesti kohdentamalla nopeampaa kasvua.³⁷ Strategia sisälsi toimenpidekuvausten lisäksi seuranta- ja vastuutuskuvaukset.

Strategian valmisteli KTM:n johdolla valtakunnallinen strategiatyöryhmä, joka koostui sekä yksityisen että julkisen sektorin edustajista. Työryhmä ehdotti, että strategian pohjalta laadittaisiin valtioneuvoston periaatepäätös. Tämän arveltiin tukevan matkailun toimintaedellytyksiä ja lisäävän kilpailua. Valtioneuvoston neljäs periaatepäätös matkailupoliittikasta annettiin myöhemmin samana vuonna 2006³⁸ (ks. 4 Valtioneuvoston periaatepäätökset).

Vuonna 2008 perustettiin työ- ja elinkeinoministeriö, johon yhdistettiin kauppa- ja teollisuusministeriön tehtävät, työministeriön tehtävät (lukuun ottamatta maahanmuutto- ja kotoutusasioita) sekä sisäasianministeriön alueiden ja hallinnon kehittämisosasto (lukuun ottamatta alue- ja paikallishallintoyksikköä). TEM julkaisi toisen valtionhallinnon matkailustrategian vuonna 2010. Työ oli päivitys edelliseen strategiaan, ja sen nimeksi tuli **Suomen matkailustrategia 2020 – 4 hyvää syytä edistää matkailutoimialojen kehitystä**. Sen tavoitteet ja toimenpiteet jaettiin kolmeen osaan: sisäiseen matkailusektorin kehittämiseen, matkailumaakuvan vahvistamiseen ja yleisten elinkeinopoliittisten lähtökohtien vahvistamiseen. Eroista edelliseen strategiaan kerrotaan seuraavasti:

35 Kauppa- ja teollisuusministeriö (2006) Suomen matkailustrategia vuoteen 2020 & Toimenpideohjelma vuosille 2007–2013.

36 ibid.

37 ibid.

38 Häyhä, L. (2011) Viralliset valtakunnalliset matkailustrategiat.

”Uuden, päivitetyn strategian suurimmat erot edelliseen strategiaan ovat, että sen painopiste on voimakkaammin elinkeinotoiminnan kehittämisessä, ja että strategiassa on keskitytty niihin toimenpiteisiin, joihin valtion keinoin voidaan vaikuttaa. -- Työ- ja elinkeinoministeriössä laadittu matkailustrategia on osa elinkeinopolitiikkaa ja luonteeltaan enemmänkin poliittinen kannanotto siihen, mitä matkailuelinkeinon kehittämiseksi Suomessa pitää tehdä.”³⁹

Strategian otsikossa esiintyvät neljä hyvää syytä olivat: 1) matkailu on kansantaloudellisilta kerrannaisvaikutuksiltaan merkittävä toimiala, 2) matkailu on voimakkaasti työllistävä ala, 3) matkailu tuo alueille vaurautta ja hyvinvointia, ja 4) matkailulla on potentiaalia kasvaa. Edellisen strategian tapaan työhön laadittiin yksityiskohtaiset vastuutus- ja seurantakuvaukset.

Ministeri Jan Vapaavuori käynnisti vuonna 2014 matkailun kärkihankkeen, johon osallistui yli 700 matkailuelinkeinon ja alueiden edustajaa. Kärkihankkeen tavoitteena oli Suomen matkailullisen vetovoiman lisääminen, kilpailukyvyyn ja kasvun tukeminen sekä matkailun arvonnostaminen. Kärkihankeprosessin tuloksena syntyi vuonna 2015 julkaistu matkailun tiekartta, **Yhdessä enemmän - Suomen matkailun kasvun ja uudistumisen tiekartta 2015–2025**. Tiekartan strategiset painopisteet olivat: 1) matkailukeskusten ja yritysverkostojen teemapohjaisen yhteistyön vahvistaminen sekä uudet avaukset tuotekehityksessä, myynnissä ja markkinoinnissa, 2) kilpailukykyisen ja monipuolisen tarjonnan kehittäminen matkailun ja muiden alojen rajapinnoista, 3) markkinointitoimenpiteiden vaikuttavuuden lisääminen ja tuotteiden helppo ostettavuus, sekä 4) kasvua ja uudistumista tukevan, kilpailukykyisen matkailun toimintaympäristön varmistaminen. Toimenpiteiden vastuu-tahojen kuvauksen lisäksi tiekartassa kerrottiin vuosittain kokoontuvan seurantaryhmän perustamisesta.⁴⁰

Keväällä 2017 pääministeri Juha Sipilän hallitus päätti puolivälitarkastelussa lisätä matkailukokonaisuuden hallituksen toimenpidesuunnitelmaan. **Matkailu 4.0 -toimenpideohjelma** suunnattiin vuosille 2018-2019, ja siihen sisältyi muun muassa toimenpiteitä matkailumarkkinointiin, matkailuyritysten digiosaamisen vahvistamiseen ja tarjonnan ympäri-voottisuuden kehittämiseen.

39 Työ- ja elinkeinoministeriö (2010) Suomen matkailustrategia 2020 – 4 hyvää syytä edistää matkailutoimialojen kehitystä.

40 Työ- ja elinkeinoministeriö (2015) Yhdessä enemmän – kasvua ja uudistumista Suomen matkailuun. Matkailun tiekartta 2015-2025.

”Suomen matkailun näkymät tuleville vuosille ovat poikkeuksellisen myönteiset, mutta viime aikojen kansainvälinen noste ei muutu kysynnäksi ilman nopeita, oikein suunnattuja ja asiakaslähtöisiä toimenpiteitä. Matkailu 4.0 sisältää mm. Visit Finlandin määrärahojen tasokorotuksen sekä toimenpiteitä matkailuyritysten digiosaamisen vahvistamiseksi ja matkailun ympärivuotisuuden lisäämiseksi. Myös luontomatkailun edellytyksiä vahvistetaan. Lisäksi valmistellaan toimenpideohjelma matkailualan työpaikkojen ja työvoiman kohtaanto-ongelmiin.”⁴¹

Toimenpideohjelma valmisteltiin usean ministeriön ja niiden hallinnonalojen yhteistyöllä sekä elinkeinon edustajista koostuvan Matkailun yhteistyöryhmän (YTR) vaikutuksella. YTR asetettiin elinkeinoministeri Olli Rehnin aloitteesta vuosiksi 2016–2018.

Uusin ja voimassa oleva matkailustrategia, **Yhdessä enemmän – kestävä kasvua ja uudistumista Suomen matkailuun – Suomen matkailustrategia 2019–2028 ja toimenpiteet 2019–2023**, julkaistiin marraskuussa 2019. Strategia oli päivitys sitä edeltävään tiekarttaan – tiekarttanimitys muutettiin päivityksessä takaisin strategiaksi.

”Syksyllä 2018 toteutettiin tiekartan toteuman seuranta, jossa tarkasteltiin tiekartan toimenpiteiden toteutumista. Neljässä vuodessa osa tiekartan toimenpiteistä oli saatu valmiiksi ja toimintaympäristössä oli tapahtunut monia muutoksia, joiden valossa myös tiekartta ja sen toimenpiteet vaativat päivitystä.”⁴²

Strategian tekoon osallistettiin valtakunnallisia sidosryhmiä (mm. PAM, MaRa, SMAL, Palta ja MTK). Näkemyksiä tiekartan päivittämiseksi koottiin lisäksi esimerkiksi ”Visit Finlandin henkilöstöltä, johtoryhmältä, alueellisten asiantuntijoiden verkostolta sekä matkailun suuralueiden (rannikko ja saaristo, pääkaupunkiseutu, Lappi ja Järvi-Suomi) edustajilta.”⁴³ Strategiaa oli mahdollista myös kommentoida avoimella kommentointikierroksella. Päivityksen edistämässä merkittävässä roolissa oli MiniMatka-työryhmä.

41 Valtioneuvoston kanslia (2017) Ratkaisujen Suomi: Puolivälin tarkistus. Hallituksen toimintasuunnitelma vuosille 2017–2019.

42 Työ- ja elinkeinoministeriö (2019) Yhdessä enemmän – kestävä kasvua ja uudistumista Suomen matkailuun. Suomen matkailustrategia 2019–2028 ja toimenpiteet 2019–2023.

43 Työ- ja elinkeinoministeriö (2019) Yhdessä enemmän – kestävä kasvua ja uudistumista Suomen matkailuun – Suomen matkailustrategia 2019–2028 ja toimenpiteet 2019–2023.

3.2 Poikkihallinnollinen matkailupolitiikan koordinaatio

Matkailupolitiikan sisältöjä tehdään TEM:n ohella myös muiden ministeriöiden ja niiden hallinnonalaisten virastojen tehtäväalueilla. TEM tekee tiivistä yhteistyötä muiden hallinnonalojen toimijoiden kanssa. Keskeisenä tässä on MiniMatka-työryhmä (ks. 3.3 MiniMatka).

3.2.1 Visit Finland

Yhtenä keskeisenä matkailupolitiikan toteuttajana on TEM:n hallinnonalaan kuuluva Business Finlandin yksikkö, Visit Finland. Sen päätehtävänä on edistää Suomeen suuntautuvaa matkailua markkinointiviestinnän keinoin ja markkinoida Suomen matkailullista maakuva-aa ulkomailla. Visit Finland auttaa Suomen matkailualueita ja siellä toimivia yrityksiä verkostoitumaan sekä kehittämään, myymään ja markkinoimaan kilpailukykyisiä ja laadukkaita matkailutuotteita kansainvälisille kohderyhmille.

MEK:n loppuaikoina matkailupolitiikkaa toteutettiin markkinoimalla Suomea maailmalle. Tämä toimintamalli on nykyään Visit Finlandin myötä laajentunut. Visit Finland tekee markkinointiviestintä- ja markkinointifunktion lisäksi työtä niin yritysten kansainvälistymisen edistämiseksi kuin elinkeinonkin tukemiseksi. Visit Finlandin toiminnassa korostuu toimialan kokonaisvaltaisempi edistäminen ja kehittäminen.

3.2.2 Opetus- ja kulttuuriministeriö

Opetus- ja kulttuuriministeriössä kulttuurimatkailua edistetään osana kulttuuripolitiikkaa. Matkailun kehittäminen on sijoitettu kulttuuri- ja taidepolitiikan osastolle. Kulttuurimatkailu tuli painokkaammin osaksi kulttuuripolitiikkaa vuonna 2005, kun kulttuurivientiyksikkö aloitti toimintansa. Kulttuurimatkailun kehittämiselle on vahva perusta, sillä suomalainen kulttuurielämä ja -tarjonta kiinnostavat erityisesti kansainvälisiä matkailijoita. Kulttuurimatkailun vahvistumiseen vaikutti erityisesti vuonna 2006 julkaistu matkailustrategia (Matkailustrategia vuoteen 2020) Strategian valmistelun yhteydessä toimi erillinen kulttuurimatkailuryhmä, joka laati mm. kulttuurimatkailun määritelmän, joka antaa edelleen viitekehyksen kehittämistyölle. Vuosina 2007–2013 ryhmän työtä jatkoi OKM:n asettama poikkihallinnollinen kulttuurimatkailuryhmä.

OKM:n liikunnan vastualueella edistetään liikunta-, virkistys- ja urheilumatkailua osana kansallista liikuntapolitiikkaa. Kansallinen liikunnan ja urheilun suurtaapatumastrategia (2019) linjaa, että Suomi on kansainvälisesti tunnustettu, hyvämaineinen ja aktiivinen suurtaapatumien järjestäjämaa. Liikunta- ja urheilutapahtumat vahvistavat Suomen maakuva-aa, liikuntakulttuuria, elinkeinotoimintaa ja kilpailukykyä. Perinteiset arvokilpailut tuovat kasvavassa määrin ulkomaisia katsojia sen myötä, kun lajikirjo tapahtumissa laajenee.

Arvokilpailut ja liikunnan massatapahtumien lisääntyminen ovat luoneet erityisesti kaupungeja kiinnostavia mahdollisuuksia houkutella kotimaisia ja ulkomaisia matkailijoita.

3.2.3 Ympäristöministeriö

Ympäristöministeriössä luontomatkailun edistäminen on vastuutettu luontoympäristö-osastolle. Ympäristöministeriön hallinnonalassa matkailupolitiikka kytkeytyy luontomatkailuun ja luonnon virkistyskäyttöön, joissa kestävä matkailu on läpileikkaava viitekehys. Tulokulmana on yleisesti ympäristövaikutuksen arviointi ja peilaaminen esimerkiksi siihen, millaisia positiivisia kansantaloudellisia vaikutuksia matkailulla tiedetään olevan. Merkittävä askel luontomatkailun kehittymisen kannalta oli vuonna 2003 julkaistu Valtioneuvoston periaatepäätös toimintaohjelmasta luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun kehittämiseksi, ns. VILMAT-periaatepäätös.⁴⁴ YM:n luontomatkailupolitiikan käytännön toteuttajana on valtion liikelaitos Metsähallitus, jonka julkiset hallintotehtävät ovat YM:n ja MMM:n ohjauksessa.

3.2.4 Maa- ja metsätalousministeriö

Maa- ja metsätalousministeriössä sekä sen alaishallinnossa (Ruokavirasto, Metsähallitus) matkailupolitiikkaa on tarkasteltu elinkeinojen kehittämisen ja luonnon virkistyskäytön taustalta. Matkailu on tärkeässä roolissa maaseudun ja saariston kehittämisessä. MMM:ssä matkailun tehtävät on sijoitettu sekä ruoka- että luonnonvaraosastoon. Ruokaosaston Maaseudun kehittämysyksikkö hallinnoi maaseudun kehittämisohjelmaa, jonka rahoituksella on suuri merkitys matkailuyrityksille. Luonnonvaraosastolla matkailua tarkastellaan virkistäytymisen ja luonnonvarojen sekä metsänkäytön näkökulmasta. Metsähallitus liittyy matkailuun myös siten, että metsästys- ja kalastusluvut ovat olennainen osa kalastus- ja luontomatkailua.

3.2.5 Liikenne- ja viestintäministeriö

Liikenne- ja viestintäministeriössä matkailuasiat on sijoitettu pääasiassa palveluosaston markkinayksikköön, aiemmin henkilöliikenneyksikköön. Myös tieto- ja verkko-osastoilla, etenkin ilmasto- ja ympäristöyksikössä käsitellään matkailua tukevia ja kehittäviä toimenpiteitä. LVM:ssä operatiivisesta toiminnasta vastaavat ministeriön alaiset virastot, Väylävirasto ja Traficom. Toimialana matkailu on keskeinen LVM:lle, sillä hyvä saavutettavuus, hyvät liikenneyhteydet, hyväkuntoinen infrastruktuuri ja toimivat liikennepalvelut hyödyttävät paitsi Suomeen saapuvia kansainvälisiä matkailijoita, mutta myös kotimaassa matkustavia.

⁴⁴ Valtioneuvoston periaatepäätös toimintaohjelmasta luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun kehittämiseksi. (2003) 13.2.2003.

3.2.6 Ulkoministeriö

Ulkoministeriö edistää Suomeen suuntautuvaa matkailua eri politiikkasektoreilla sekä kansallisesti ja EU-yhteistyössä Schengenin säännösten mahdollistaman alueellisen liikkuvuuden puitteissa. UM:n alaiset Suomen edustustot toteuttavat omassa toiminnassaan alueellisiin erityisolosuhteisiin kohdennettua matkailun edistämistä ja sitä tukevan myönteisen Suomi-kuvan markkinointia. Suomen edustustot toimivat oman toimipiirinsä viisumiviranomaisena muiden Schengen-maiden edustustojen tavoin mahdollistaen viisumivollisten henkilöiden vapaan liikkuvuuden yhteisellä Schengen-alueella.

3.2.7 Matkailun kehittyminen poikkialueellisesti

Ministeriöiden ja hallinnonalojen edustajien kokemukset matkailupolitiikan asemasta, ja näkemykset sen kehittämistä, noudattavat toisiaan. Haastateltujen mukaan matkailun ja matkailualan merkitystä on joutunut ja joutuu yhä perustelevaan. Töitä matkailualan aseman vahvistamiseksi valtionhallinnossa sekä sen ulkopuolella on haastateltujen mielestä vielä tehtävänä, ja tässä ensisijaiseksi nousevat tuotettu tieto, kuten tilastot ja luvut matkailun merkityksestä. Kehitys on kuitenkin ollut huomattavaa, ja resursointi matkailupolitiikan tehtävissä parantunut. Virstanpylvääksi haastatellut nostivat vuoden 2017, jolloin Suomen itsenäistymisestä tuli kuluneeksi 100 vuotta. Suomi100-juhlavuoden yhteydessä toteutetun Suomi-aiheisen viestinnän ansiosta matkailun merkitys ja potentiaali korostuivat sekä valtionhallinnon sisällä, että sen ulkopuolella.

Matkailupolitiikkaa on kehitetty haastateltujen mukaan yhtäältä ”omaa polkua kulkien”, itseohjautuvasti, mutta myös vertailukehittämistä (benchmarking) hyödyntäen. Toimivia tapoja on haettu eritoten Pohjoismaista, joita onkin luonteva vertailla esimerkiksi toimintaympäristön samankaltaisten piirteiden vuoksi. Vertailua on tehty myös Saksaan ja Itävaltaan, joskin Saksan liittovaltiomalli ei ole ollut täysin vertailukelpoinen Suomessa. Itävallassa kiinnostavaa on ollut erityisesti valtionhallinnon matkailupolitiikan rakenne. Yksittäisiä malleja on haettu tosin kauempaakin: tästä esimerkkinä on Metsäntutkimuslaitos METLAN 1990-luvun lopussa toteuttama laaja kyselytutkimus metsien virkistyskäytöstä. Tämän avulla saatiin enemmän tietoa yöpymisistä muun muassa mökeissä. METLAN malli pohjasi Yhdysvalloissa pitkään harjoitettuun yöpymistilastointiin ja tutkimukseen.

Haastateltujen mukaan Suomen matkailupolitiikan koordinaatio on myös herättänyt kansainvälistä kiinnostusta. Näin ollen voinee pitää todennäköisenä sitä, että Suomi on ollut myös vertailukehittämisen kohteena. OECD:ssä ollaan tiedettävästi oltu kiinnostuneita muun muassa MiniMatkan toiminnasta ja kulttuurimatkailun koordinoinnista. Metsähallituksen toimintaa puolestaan on aktiivisesti seurattu Pohjois-Amerikassa ja muissa Pohjoismaissa.

3.3 MiniMatka

[Työ- ja elinkeino]ministeriö tekee matkailun kehittämiseksi tiivistä yhteistyötä muiden hallinnonalojen toimijoiden kanssa. Mm. poikkihallinnollisen matkailutyöryhmän (MiniMatka) tavoitteena on entistä tehokkaammin vaihtaa matkailuun liittyvää tietoa ja valmistella yhdessä asiakokonaisuuksia.⁴⁵

Vuoden 2000 alussa KTM:ssa pitkän uran tehnyt matkailuasiantuntija Lea Häyhä kutsui koolle poikkihallinnollisen työryhmän valtionhallinnon matkailuasioden edistämiseksi. Ryhmän toisessa kokouksessa huhtikuussa 2000 ryhmälle tuli nimeksi MiniMatka. Vaikka MiniMatkaa voidaan pitää säännöllisen poikkihallinnollisen yhteistyön alkuna, myös Häyhää edeltäneet KTM:n matkailun asiantuntijat olivat tiedettävästi organisoineet jonkinlaisia epäsäännöllisiä tapaamisia eri ministeriöiden edustajien kanssa.

MiniMatkalla on ollut merkittävä rooli matkailupoliittisessa strategiatyössä: matkailustrategiat ja niiden päivitykset, sekä eri hallinnonalojen omat matkailua koskevat strategiat on tuotu MiniMatkan jäsenten kommentoitavaksi. Lisäksi kokouksissa on käsitelty ajankohtaisia asioita, kuten matkailuun liittyviä hankkeita. MiniMatka on laatinut ehdotuksia tuleviin hallitusohjelmiin, ja se on tehnyt vaikuttamistyötä matkailun poikkihallinnollisen strategiaohjelman toteuttamiseksi.

MiniMatka on ollut sen jäsenten ja sen toimintaa läheltä seuranneiden mukaan korvaamattomaan arvoon noussut tiedonvaihto- ja vaikuttamisfoorumi. MiniMatka on hyvä esimerkki poikkihallinnollisesta yhteistyöstä ja niin kutsutusta valtionhallinnon siilojen purkamisesta. MiniMatkan toiminnan yksi keskeisistä pyrkimyksistä onkin, että päällekkäistä työtä tehtäisiin vähemmän eri matkailupolitiikan osa-alueilla.

Haastatteluissa koroistui se, että MiniMatkan kaltaista ryhmää ei tiedettävästi muissa valtioissa ole. MiniMatkan toimintaa on kehitetty muun muassa OECD:n toimesta. Työryhmän toimintaa haastatellut kuvasivat hyvin pitkälle kehittyneeksi. Toiminnan kerrotaan jäsentyneen ja laajentuneen ajan kuluessa. Siinä missä ryhmän koko on kasvanut, on suunnitelmallisella työllä pystytty kuitenkin toimimaan tehokkaasti: moni toimijoista nosti onnistumisen esimerkiksi Matkailu 4.0 -toimenpideohjelman, joka oli työläs, intensiivinen ja vaati taitavaa koordinoitua. MiniMatkan kerrotaan täyttäneen myös MEK:n toimintojen piene-
nemisestä ja lakkautumisesta aiheutunutta tiedonkulun tyhjiötä.

Toiminnassa mukana olemista luonnehdittiin palkitsevaksi. MiniMatkan ansiosta sen toimijat ovat pysyneet selvillä matkailupolitiikan ajankohtaisuuksista. Työryhmä on

⁴⁵ Työ- ja elinkeinoministeriö (2019) Matkailun toimijat.

onnistunut myös toimimaan ”opettajana” uusille jäsenille, joille matkailupolitiikka tai matkailu elinkeinona ei ole ollut aiemmin tuttua. MiniMatkan jäsenet ovat olleet myös tarpeen tullen valmiita auttamaan toisiaan matkailupolitiikan koordinaatioon liittyvissä äkillisissä tilanteissa.

Eräänlaisena MiniMatkan henkisenä edeltäjänä voidaan pitää maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän matkailun teemaryhmää. Ryhmä sai alkunsa 1990-luvun alussa ja sen jäseninä oli MiniMatkan tapaan ryhmä asiantuntijoita valtionhallinnon ja maaseutukentän eri alueilta (esimerkiksi MEK, MMM, YM ja ProAgria). Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän matkailun teemaryhmä oli varsin pitkäikäinen: se jatkoi toimintaansa aina 2012 saakka, kunnes teemaryhmien lukumäärää vähennettiin ja teemoja kytkettiin laajemmiksi kokonaisuuksiksi. Valtakunnalliset Rural Finland ja Rural Finland II -hankkeet ovat osaltaan hoitaneet teemaryhmän tehtäviä.

3.4 Tulevaisuudennäkymiä

Työryhmän kesken on keskusteltu siitä, tulisiko MiniMatka asettaa viralliseksi työryhmäksi. Tämä mahdollistaisi aiempaa suuremman vaikuttamispotentiaalin valtionhallinnossa ja sen ulkopuolella. Matkailupolitiikan arvostus valtionhallinnossa ja osana kansantaloutta on monen mielestä kohentunut, mutta työtä riittää yhä. Virallisesti asetettu työryhmä voisi tuoda vaikuttavuutta aiempaa tehokkaammin.

Toisaalta moni haastatelluista kokee, että nykyinen toimintamalli on hyvä ja painavia syitä sen muuttamiselle ei ole: koska MiniMatkan toiminta pohjautuu vapaaehtoisuuteen ja epävirallisuuteen, saattaisi työryhmän virallinen asettaminen muuttaa ilmapiirin liian vakavamieliseksi. Tältä taustalta esitettiin, että nykyinen malli on itsessään toimiva: ”riittää että on kokoustila, kahvia ja hyvää keskustelua”. Haastatellut tunnustivat tästä huolimatta sen, että kehitysideointi on tähdellistä ja ryhmän lukkiutumista ja ”paikalleen luutumista” tulisi pyrkiä kaikin tavoin estämään.

MiniMatkan kokoonpanon laajuus herättää myös keskustelua. Yhtäältä koetaan, että työryhmän laajentamiselle ei ole tarvetta (vuoden 2019 lopussa jäsenmäärä on 21 jäsentä), sillä suurempi ryhmän koko vaikuttaa keskustelun sujuvuuteen. Toisaalta MiniMatkan tueksi kaivattiin laaja-alaisempaa asiantuntijaverkostoa. Globaalit megatrendit, kuten ilmastonmuutos, digitalisaatio, ja alusta- ja jakamistalous ovat temaattisesti isoja aiheita pu-reskeltavaksi, joten näiden teemojen asiantuntijoiden mukanaolo olisi perusteltua.

4 Valtioneuvoston periaatepäätökset

Vuonna 1989 valtioneuvosto antoi ensimmäisen matkailupoliittisen periaatepäätöksen⁴⁶. Periaatepäätös kuvasti ajan poliittista tahtotilaa matkailun kehittämiseksi, ja antoi ymmärtää, että valtioneuvostossa alettiin tunnistaa matkailun tärkeys ja elinkeinon kehittämispotentiaali. Periaatepäätös sisälsi yleisiä ja määrällisiä tavoitteita, muun muassa elinkeinon kilpailukyvyyn parantamiseksi, palvelujen kehittämiseksi ja viranomaisten tehtävälleen selkeyttämiseksi. Kehittämisen ja selvitystoimenpiteiden seurantaan varten KTM asetti seurantarayhmän, joka koostui yhdeksästä ministeriöstä.⁴⁷

”Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että maassamme harjoitetaan pitkäjänteistä ja suunnitelmallista matkailupolitiikkaa. Sen avulla ohjataan julkisen vallan matkailuun kohdistuvia tukitoimia, edistetään kansalaisten mahdollisuuksia ja kiinnostusta matkustaa ja viettää lomaansa kotimaassa sekä luodaan edellytyksiä ulkomailta Suomeen suuntautuvalla matkailulle.”⁴⁸

Toinen matkailupolitiikkaa koskeva periaatepäätös annettiin helmikuussa 1993. Siinä asetettiin tavoitteeksi vuosille 1993-1995 matkailuelinkeinon rahoituskriisin selvittäminen, matkailun valuuttatulojen miljardin markan reaalin kokonaiskasvu, ja vähintään yhden prosentin vuosittainen kasvu kotimaanmatkailussa.⁴⁹ 1990-luvun alun lama vaikeutti taloudellisten tavoitteiden saavuttamista: miljardin markan kasvun tavoitteesta vuosina 1993-1995 jäätiin 574 miljoonalla markalla.⁵⁰

46 Periaatepäätöksellä annetaan valtionhallinnolle ohjeita ja suuntaviivoja asioiden valmistelulle. Periaatepäätökset ovat lähinnä poliittisia kannanottoja. Luonteeltaan ne ovat valmistelevia päätöksiä.

47 Häyhä, L. (2011) Viralliset valtakunnalliset matkailustrategiat.

48 Valtioneuvosto (1989) Valtioneuvoston periaatepäätös matkailun kehittämiseksi vuosina 1989-1992.

49 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2000) Matkailun kehittäminen. Tarkastuskertomus 9/2000.

50 Häyhä, L. (2011) Viralliset valtakunnalliset matkailustrategiat.

Valtioneuvosto antoi kolmannen matkailupoliittisen periaatepäätöksen vuonna 2001. Periaatepäätös, ”Suomen matkailupoliittiset linjaukset”, sinetöi KTM:n roolin eri ministeriöiden matkailuun liittyvien kokonaisuuksien yhteensovittajana.⁵¹

”Periaatepäätöksessä päätetään Suomen matkailun aiempaa kokonaisvaltaisemmasta kehittämisestä seuraavien vuosien aikana. Linjauksissa määritellään Suomen matkailun tavoitteet, kehittämisen painopisteet ja konkreettiset lähiajan toimenpiteet sekä vastuutahot. Tavoitteiden toteutumista seurataan vuosittain ja tarvittaessa toimintaa suunnataan uudelleen. Tavoitteena on prosessinomainen, ajan haasteisiin vastaava toimintatapa. Linjaukset ovat jatkoa vuonna 1996 laaditulle Suomen matkailustrategia vuoteen 2000 -selvitysmiesraportille.”⁵²

Periaatepäätöksessä asetettiin tavoitteeksi matkailutulojen osalta kotimaasta 6 miljardin euron tulot vuonna 2010 (vrt. 4,7 miljardia euroa vuonna 2000), ja ulkomailta 2,5 miljardin euron tulot (vrt. 1,5 miljardia euroa vuonna 2000). Työllisyyden osalta matkailualalle tavoiteltiin 148 000 ympärivuotista ja kokopäiväistä työpaikkaa vuoteen 2010 mentäessä.

Kolmannen matkailupolitiikan periaatepäätöksen uutisoinnissa kerrottiin sen synnyttäneen muun muassa uusia hankkeita. Tärkeimpänä uutena linjauksena pidettiin yhteistyötä ministeriön ja muiden hallinnonalojen kesken: ministeriöiden välisen matkailutyöryhmän, MiniMatkan, kerrottiin vähentävän päällekkäistä työtä, ja päällekkäisiä valtionhallinnon matkailuhankkeita.⁵³

Neljäs periaatepäätös, joka annettiin vuonna 2006, perustui KTM:n laatimaan matkailustrategiaan (Suomen matkailustrategia vuoteen 2020). Periaatepäätöksestä kerrotaan seuraavaa:

”Periaatepäätös on valmisteltu Suomen matkailustrategian pohjalta, joka laadittiin kauppaja- ja teollisuusministeriön (KTM) asettamassa ja kansliapäällikkö Virtasen johtamassa työryhmässä. Jäseninä olivat keskeiset matkailun yksityisen ja julkisen sektorin toimijat. Lisäksi sisältöä tuotti ja kommentoi pari tuhatta keskeistä matkailun julkisen ja yksityisen sektorin toimijaa.”⁵⁴

Periaatepäätöksessä esitettiin kahdeksan toimenpidettä matkailupolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi. Toimenpiteiden aihealueita olivat saavutettavuus, infrastruktuuri, säädosympäristön kehittäminen, koulutus ja tutkimus, positiivisen Suomi-kuvan vahvistaminen,

51 ibid.

52 Valtioneuvosto (2001) Valtioneuvoston periaatepäätös: Suomen matkailupoliittiset linjaukset. 7.6.2001.

53 Helsingin Sanomat (2002) 5.6.2002.

54 Valtioneuvosto (2006) Valtioneuvoston periaatepäätös Suomen matkailupolitiikasta. 21.12.2006.

palveluketjut, työnjaon selkeyttäminen ja rahoituksen kohdentaminen. Tässä periaatepäätöksessä ei enää esitetty tarkkoja taloudellisia tavoitteita, sillä päätös perustui KTM:n matkailustrategiaan.

Valtioneuvosto antoi viidennen ja tällä hetkellä viimeisimmän matkailupolitiikan periaatepäätöksen pian matkailustrategian (Suomen matkailustrategia 2020) julkistamisen jälkeen, vuonna 2011. Edellisten tapaan se pohjautui matkailustrategiaan. Periaatepäätöksessä valtioneuvosto päätti 1) selvittää mahdollisuutta käynnistää laaja-alainen Suomen matkailun strateginen ohjelma, 2) kehittää matkailusektoria muun muassa matkailukeskitymien kasvun, yritysten kansainvälistymisen, kestävä kehityksen huomioinnin, koulutuksen, infrastruktuurin, tutkimustiedon ja turvallisuuden osalta, 3) vahvistaa Suomen matkailumaakuvaa matkailumarkkinoinnin vahvistamisen ja kansainvälisen näkyvyyden lisäämisen keinoin ja 4) kannustaa yrityksiä ympäristövastuulliseen energiankäyttöön, parantaa saavutettavuutta, ja lisätä matkailun ympärivuotisuutta.

Periaatepäätöksessä päätettiin työryhmän asettamisesta matkailustrategian ja sen pohjalta laaditun periaatepäätöksen toteutumisen seurannaksi. Työryhmään päätettiin kutsua alueiden ja matkailuelinkeinon sekä keskushallinnon edustajia.⁵⁵ Myöskään tässä periaatepäätöksessä ei asetettu taloudellisia tavoitteita, sillä päätös kytkettiin siihen pohjautuvaan strategiaan.

55 Valtioneuvosto (2011) Valtioneuvoston periaatepäätös Suomen matkailupolitiikasta. 24.3.2011.

5 Matkailua koskevat kirjaukset hallitusohjelmissa

Vaikka matkailu on pitkään ollut merkittävä osa suomalaista elinkeinokenttää – kuten tästäkin raportista selviää – on matkailukirjauksia esiintynyt hallitusohjelmissa vasta 1990-luvun alusta alkaen. Ensimmäinen hallitusohjelma, jossa matkailu mainitaan, on pääministeri Esko Ahon hallitusohjelma vuodelta 1991. Ohjelmassa linjataan, että ”matkailun kilpailukykyä parannetaan vientituloja tuottavana ja tuontia korvaavana elinkeinona”⁵⁶.

Seuraava hallitusohjelma, jossa matkailu mainitaan, on pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen hallitusohjelma vuodelta 1999. Ohjelmasta löytyy yksi kirjaus matkailusta. Matkailua ei mainita omana kokonaisuutenaan, vaan osana luontomatkailua: ”laaditaan työllisyyttä tukeva ohjelma luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun kehittämiseksi sekä huolehditaan perustettujen luonnonsuojelualueitten hoidosta.”⁵⁷

Pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallitusohjelmassa vuodelta 2003 matkailuaiheisia mainintoja on neljä. Matkailu mainitaan osana luonto- ja virkistysmatkailua ja osana maatalaja kalastusmatkailua, sekä meri- ja sisävesiväylien kehittämisen yhteydessä. Lisäksi hallitusohjelmassa kirjoitetaan seuraavasti: ”matkailuelinkeinon edistämiseksi parannetaan matkailun tuotteistamista, tehostetaan markkinoita ja luodaan edellytyksiä matkailun palvelutarjonnan ja -yrittäjyyden edistämiseksi”⁵⁸. Samat neljä mainintaa löytyvät myös pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelmasta vuodelta 2003⁵⁹, sillä Vanhasen hallitus ei tehnyt muutoksia Jäätteenmäen hallituksen ohjelmaan.

56 Pääministeri Ahon hallituksen hallitusohjelma 1991.

57 Pääministeri Lipposen II hallituksen hallitusohjelma 1999.

58 Pääministeri Jäätteenmäen hallituksen hallitusohjelma 2003.

59 Pääministeri Vanhasen I hallituksen hallitusohjelma 2003.

Pääministeri Vanhasen II hallituksen ohjelmassa vuonna 2007 mainitaan edellisten ohjelmien mukaisesti matkailu osana kalataloutta ja luonnonsuojelualueiden virkistyskäyttöä. Lisäksi ohjelmasta löytyy kirjaus:

”matkailuelinkeino tarjoaa suuria mahdollisuuksia Suomessa. Matkailun edistämiskeskusten tehtävää tarkistetaan tavoitteena vaikuttavuuden parantaminen tehdyn valmistelutyön pohjalta.”⁶⁰

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa vuodelta 2011 kirjataan, että matkailualalla kysynnän lisäämiseksi tarvittavat toimenpiteet kootaan yhteen matkailustrategiaksi. Matkailu mainitaan tämän ohella myös maaseutu-, liikenne-, maa- ja metsätalouden sekä riista-, poro- ja kalatalouden osana. Erikseen on lisäksi maininta luonnon monimuotoisuudesta ja ekologisesti kestävästä matkailusta.⁶¹

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa vuodelta 2015 mainitaan osiossa ”Luontopoliitikkaa luottamuksella ja reiluin keinoin” seuraavat kaksi kirjausta:

”Kansallista ja kansainvälistä virkistys- ja luontomatkailua lisätään.”

”Laaditaan metsien ja vesialueiden virkistys- ja matkailukäyttöä koskeva selvitys, joka tähtää hyvinvointivaikutusten ja niihin liittyvän liiketoiminnan kasvuun.”⁶²

Eniten matkailuaiheisia kirjauksia löytyy pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelmasta vuodelta 2019⁶³. Myöhemmin vuoden 2019 lopussa tästä ohjelmasta tuli pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelma⁶⁴. Kirjauksia on yhteensä kahdeksan, ja niissä pohditaan matkailua yleisesti elinkeinona (kansallisen matkailun ohjelmakokonaisuuden käynnistäminen, matkailu- ja elämyspalvelujen sekä luonnonvarojen kestävä hyödyntämisen mahdollisuudet), kulttuurinäkökulmasta (vahvistetaan kulttuurimatkailua, huomioidaan kulttuurimatkailun mahdollisuudet) ja luontonäkökulmasta (järvimatkailun edistäminen ja vesien laadun parantaminen, luontomatkailun harjoittamisen edellytysten parantaminen, kalastusmatkailun kestävä kehittäminen erityisesti valtion vesialueilla, kalastusmatkailun toimenpideohjelman uudistaminen).⁶⁵

60 Pääministeri Vanhasen II hallituksen hallitusohjelma 2007.

61 Pääministeri Kataisen hallituksen hallitusohjelma 2011.

62 Pääministeri Sipilän hallituksen hallitusohjelma 2015.

63 Pääministeri Rinteen hallituksen hallitusohjelma 2019

64 Pääministeri Marinin hallituksen hallitusohjelma 2019.

65 ibid.

6 Lopuksi

Matkailupolitiikan koordinaation historia ja nykypäivä ovat monivaiheisia. Tässä raportissa on pyritty tiiviiseen ilmaisuun, joten aihetta on rajauduttu tarkastelemaan keskeisten toimijoiden ja niiden tuottamien asiakirjojen kautta.

Toistaiseksi matkailu on huomioitu yhdeksässä hallitusohjelmassa. Mikäli otetaan huomioon, että pääministeri Vanhasen I hallitus vuonna 2003 jatkoi pääministeri Jäätteenmäen hallitusohjelmalla, ja pääministeri Marinin hallitus vuonna 2019 jatkoi pääministeri Rinteen hallitusohjelmalla, saadaan tulokseksi seitsemän hallitusohjelmaa. Lukumäärällisesti Marinin hallitusohjelma sisältää suurimman määrän matkailukirjauksia: siinä missä muissa hallitusohjelmissa matkailukirjauksia on lukumääräisesti ollut enintään kuusi (Kataisen hallitusohjelma vuodelta 2011), on niitä Marinin hallitusohjelmassa kaikkiaan kahdeksan.

Matkailukirjausten lukumäärän kasvusta voidaan olettaa, että matkailuelinkeinon vaikutavuus Suomen kansantaloudelle ja yhteiskunnalle on lisääntynyt, ja kiinnostus matkailuelinkeinon edistämistä kohtaan on vahvistunut poliittisten päättäjien joukossa. Matkailualan merkitystä tuovat esille pitkän, joskus monipolvisenkin historian omaavat toimijat kuten Visit Finland ja MiniMatka-työryhmä. Oma merkityksensä matkailun aseman vahvistumiseen Suomen matkailupolitiikassa voi olla myös Euroopan unionin tasolla tehtävällä yhteistyöllä. Sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta matkailu on yksi niistä aloista, jotka nostetaan Euroopan tasolla tehtävien toimien joukkoon. Sopimukseen kirjatun mukaisesti Euroopan unioni ”täydentää jäsenvaltioiden toimintaa matkailualalla, erityisesti edistämällä alalla toimivien unionin yritysten kilpailukykyä”.⁶⁶

Hallitusohjelmia tarkastelemalla syntyy vaikutelma siitä, että matkailu on aiemmin nähty liitännäisenä yksinomaan yhdelle elinkeinolle (esimerkiksi kalastus, alkutuotanto) tai

⁶⁶ EUR-Lex (2016) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut tosinnot.

luonnon virkistyskäytölle. Kataisen, Sipilän, Rinteen ja Marinin hallitusohjelmien matkailukirjaukset viittaavat siihen, että matkailuelinkeino on alettu ymmärtää holistisesti, aiempaa laaja-alaisemmin myös viennin ja yrittäjyyden edistämisen näkökulmasta.

Periaatepäätöksen matkailupolitiikasta on antanut yhteensä viisi hallitusta. Ensimmäinen periaatepäätös vuodelta 1989 näyttää vaikuttaneen siihen, että matkailu huomioitiin vuonna 1991 ensimmäisen kerran, Ahon hallitusohjelmassa. Viimeiset kolme periaatepäätöstä ovat pohjautuneet ennen niitä julkaistuihin matkailustrategioihin. Tämä viitanee siihen, että valtioneuvostossa on annettu arvoa poikkihallinnollisesti ja yhdessä elinkeinon kanssa valmistelluille matkailustrategioille.

LÄHTEET

- EUR-Lex (2016) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex:12016ME/TXT>)
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tilausverosta (1992) HE 143. (https://www.eduskunta.fi/Fl/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_143+1992.pdf)
- Helsingin Sanomat (2002) 5.6.2002.
- Hemming, R. (2012) Matkailun edistämiskeskuksen neljä vuosikymmentä. Teoksessa: Oma maa - lomamaa. *Suomen matkailijayhdistys SMY ry & Suomen Matkailualan Seniorit ry (2012)*.
- Hemming, R. (2012) Suomen Matkailuliiton perustamisesta 125 vuotta. Teoksessa: Oma maa - lomamaa. *Suomen matkailijayhdistys SMY ry & Suomen Matkailualan Seniorit ry (2012)*.
- Häyhä, L. (2011) Viralliset valtakunnalliset matkailustrategiat. Teoksessa: Lomasuuntana Suomi, näin teimme Suomesta matkailumaan. *Suomen Matkailijayhdistys SMY ry & Suomen Matkailualan Seniorit ry (2011)*.
- Kaleva (2001) Suomen matkailuliitto jätti konkurssihakemuksen. *Kaleva.fi*. 19.10.2001. (<https://www.kaleva.fi/uutiset/talous/suomen-matkailuliitto-jatti-konkurssihakemuksen/151450/>)
- Kauppa- ja teollisuusministeriö (2006) Suomen matkailustrategia vuoteen 2020 & Toimenpideohjelma vuosille 2007–2013.
- Laki matkailun edistämiskeskuksista (1973) 186/1973.
- Lehtonen, J. (2009) MEKin uudelleenorganisointi. Teoksessa: Tunne maasi! Suomen matkailun kehitys ja kehittäjiä. *Suomen Matkailijayhdistys SMY ry & Suomen Matkailualan Seniorit ry (2009)*.
- Matkailun edistämiskeskus (1978) Matkailun kehittämisohjelma 1978–1987.
- Matkailun edistämiskeskus (1982) Matkailun kehittämisohjelma vuosille 1982–1990.
- Matkailun edistämiskeskus (1991) Matkailu 2000 - Keskeiset tavoitteet ja strategiat.
- Pihlström, B. & Tarasti, K. (1996) Suomen matkailustrategia vuoteen 2000. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisu 3/1996.
- Pihlström, B. (2011) Matkailumies. Teoksessa: Lomasuuntana Suomi, näin teimme Suomesta matkailumaan. *Suomen Matkailijayhdistys SMY ry & Suomen Matkailualan Seniorit ry (2011)*.
- Pääministeri Ahon hallituksen hallitusohjelma 1991.
- Pääministeri Jäätteenmäen hallituksen hallitusohjelma 2003.
- Pääministeri Kataisen hallituksen hallitusohjelma 2011.
- Pääministeri Lipposen II hallituksen hallitusohjelma 1999.
- Pääministeri Marinin hallituksen hallitusohjelma 2019.
- Pääministeri Rinteen hallituksen hallitusohjelma 2019.
- Pääministeri Sipilän hallituksen hallitusohjelma 2015.
- Pääministeri Vanhasen I hallituksen hallitusohjelma 2003.
- Pääministeri Vanhasen II hallituksen hallitusohjelma 2007.
- Suomen matkailijayhdistys SMY (2019) SMY:n matka uudelle vuosituuhannelle. (<https://matkailijayhdistys.fi/yhdistyksemme/historia>)
- Suomen matkailijayhdistys SMY (2019) Visionne ja toiminnan painopisteet. (<https://matkailijayhdistys.fi/yhdistyksemme/visio>)
- Syrjänen, O. (2009) Suomen matkailuliiton muutoksen vuodet. Teoksessa: Tunne maasi! Suomen matkailun kehitys ja kehittäjiä. *Suomen Matkailijayhdistys SMY ry & Suomen Matkailualan Seniorit ry (2009)*.
- Taloussanomat (1998) Selvitysmies haluaa irrottaa MEKin valtion byrokratiasta. 2.7.1998.
- Turun Sanomat (1998) Selvitysmies karsisi MEKin Pohjoismaiden toimintoja. 2.7.1998.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2010) Suomen matkailustrategia 2020 – 4 hyvää syytä edistää matkailutoimialojen kehitystä.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2019) Matkailun toimijat. (<https://tem.fi/matkailun-toimijatmatkailun-toimijat>)

- Työ- ja elinkeinoministeriö (2019) Yhdessä enemmän – kestävä kasvua ja uudistumista Suomen matkailuun – Suomen matkailustrategia 2019–2028 ja toimenpiteet 2019–2023.
- Työ- ja elinkeinoministeriön asetus työ- ja elinkeinoministeriön työjärjestyksestä (2017) 10.12.2017.
- Valtioneuvosto (1989) Valtioneuvoston periaatepäätös matkailun kehittämiseksi vuosina 1989–1992.
- Valtioneuvosto (2001) Valtioneuvoston periaatepäätös: Suomen matkailupoliittiset linjaukset. 7.6.2001.
- Valtioneuvosto (2003) Valtioneuvoston periaatepäätös toimintaohjelmasta luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun kehittämiseksi. 13.2.2003
- Valtioneuvosto (2006) Valtioneuvoston periaatepäätös Suomen matkailupolitiikasta. 21.12.2006.
- Valtioneuvosto (2011) Valtioneuvoston periaatepäätös Suomen matkailupolitiikasta. 24.3.2011.
- Valtioneuvoston kanslia (2017) Ratkaisujen Suomi: Puolivälin tarkistus. Hallituksen toimintasuunnitelma vuosille 2017–2019.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2000) Matkailun kehittäminen. Tarkastuskertomus 9/2000.
- Österlund, K. (1998) Valtion varoin tuetun matkailun edistämisen tavoitteet ja organisointi Suomessa. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 2/1998.

Liite 1 Keskeiset lyhenteet

KTM	kauppa- ja teollisuusministeriö (ent.)
LVM	liikenne- ja viestintäministeriö
MEK	Matkailun edistämiskeskus
MMM	maa- ja metsätalousministeriö
OKM	opetus- ja kulttuuriministeriö
SMY ry	Suomen matkailijayhdistys ry
TEM	työ- ja elinkeinoministeriö
UM	ulkoministeriö
YM	ympäristöministeriö
YTR	Matkailun yhteistyöryhmä

Liite 2 Haastatteluihin osallistuneet

Harri Ahlgren

Kristiina Hietasaari

Juuso Kalliokoski

Miliza Malmelin

Reijo Martikainen

Anne Mattero

Petri Peltonen

Tarja Reivonen

Pauli Santala

Ville Schildt

Pekka Tuunanen

Timo Täyrynen

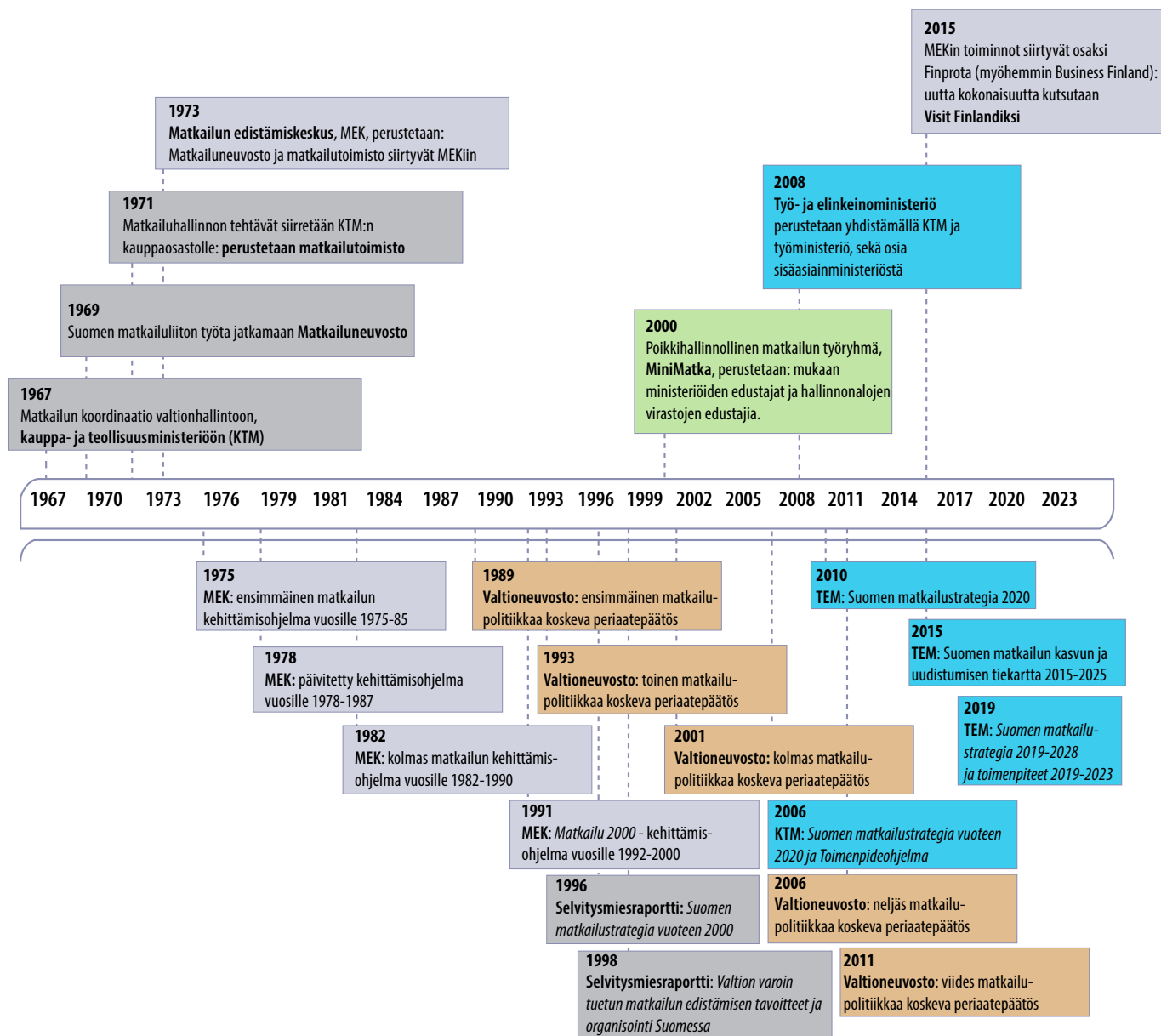
Harri Uusnäkki

Nina Vesterinen

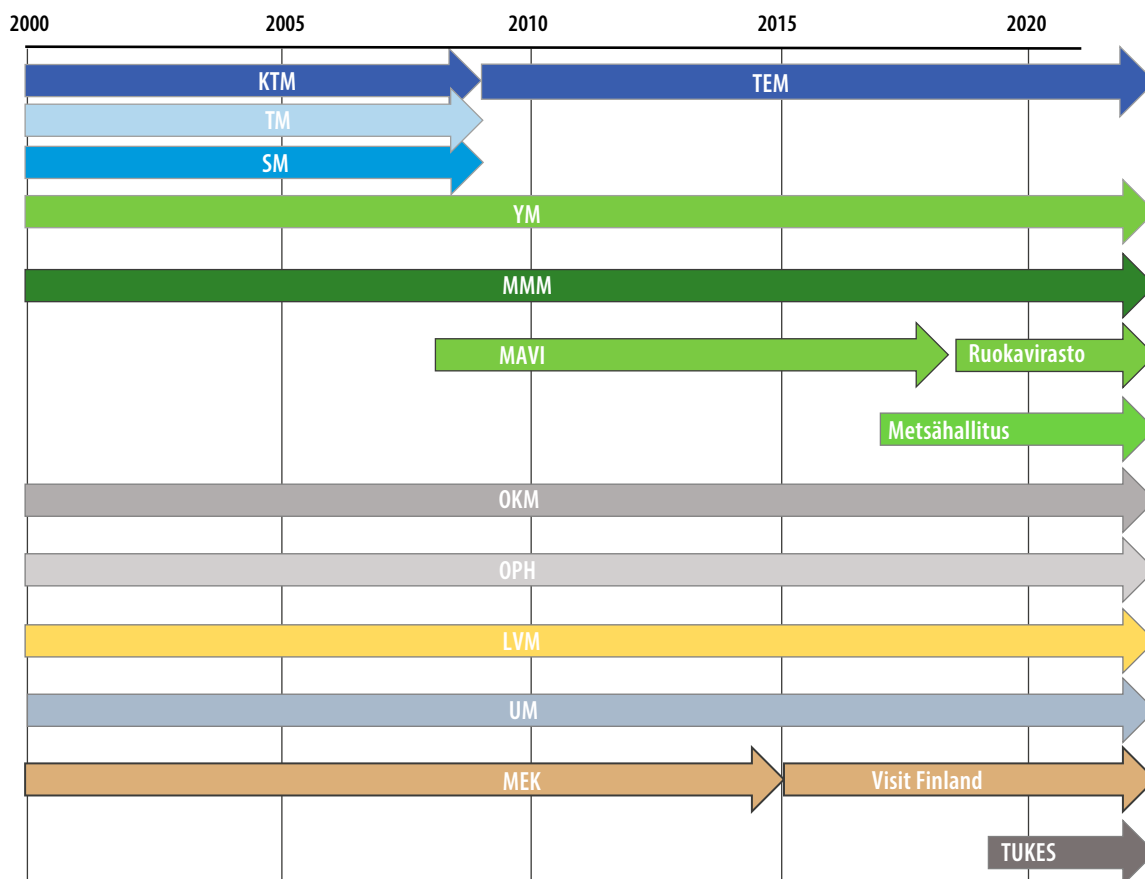
Liite 3 Raportissa hyödynnetyt keskeiset matkailupolitiikan asiakirjat ja strategiat

Vuosi	Toimittanut	Nimike
1975	MEK	Matkailun kehittämisohjelma 1975–1985
1978	MEK	Matkailun kehittämisohjelma 1978–1987
1982	MEK	Matkailun kehittämisohjelma vuosille 1982–1990
1989	Valtioneuvosto	Matkailupolitiikan periaatepäätös
1991	MEK	Matkailu 2000 – Keskeiset tavoitteet ja strategiat
1993	Valtioneuvosto	Matkailupolitiikan periaatepäätös
1996	Selvitysmiesraportti	Suomen matkailustrategia vuoteen 2000
1998	Selvitysmiesraportti	Valtion varoin tuetun matkailun edistämisen tavoitteet ja organisointi Suomessa
2001	Valtioneuvosto	Matkailupolitiikan periaatepäätös (9.5.2001) – Suomen matkailupoliittiset linjaukset
2003	Valtioneuvosto	Valtioneuvoston periaatepäätös toimintaohjelmasta luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun kehittämiseksi 13.02.2003
2006	KTM	Suomen matkailustrategia vuoteen 2020 & Toimenpideohjelma vuosille 2007–2013
2006	Valtioneuvosto	Valtioneuvoston periaatepäätös Suomen matkailupolitiikasta (21.12.2006)
2010	TEM	Suomen matkailustrategia 2020 – 4 hyvää syytä edistää matkailutoimialojen kehitystä
2011	Valtioneuvosto	Valtioneuvoston periaatepäätös Suomen matkailupolitiikasta (24.3.2011)
2015	TEM	Yhdessä enemmän – kasvua ja uudistumista Suomen matkailuun. Matkailun tiekartta 2015–2025
2019	TEM	Yhdessä enemmän – kestävä kasvua ja uudistumista Suomen matkailuun. Suomen matkailustrategia 2019–2028 ja toimenpiteet 2019–2023

Liite 4 Matkailupolitiikan historia: aikajana



Liite 5 Matkailupolitiikan toimijat MiniMatkassa



Matkailupolitiikan kehittyminen Suomessa hallinnon näkökulmasta

Raportissa tarkastellaan matkailupolitiikan kehitystä ja historiaa Suomen valtionhallinnossa 1960-luvulta vuoteen 2019. Tarkastelun kohteena ovat matkailupolitiikan eri vaiheet valtionhallinnossa sekä valtionhallinnon eri toimijoiden tuottamat asiakirjat, kuten kehittämissuunnitelmat ja strategiat. Raportissa tarkastellaan myös matkailun poikkihallinnollisen MiniMatka-työryhmän historiaa, toiminnan kehittymistä sekä tulevaisuudennäkymiä. Matkailun asiantuntijaryhmä MiniMatka on kokoontunut 20 vuoden ajan edistämään matkailupolitiikkaa ministeriöiden ja muiden valtionhallinnon toimijoiden välisenä yhteistyönä. MiniMatkalla on ollut merkittävä rooli matkailupolitiikan merkityksen ja matkailua koskevien asioiden ja vaikutusten esille nostamisessa valtionhallinnossa sekä yhteistyön mahdollistajana muilla politiikkasektoreilla. MiniMatka-työryhmä on ollut sen jäsenten ja sen toimintaa läheltä seuranneiden tahojen mukaan palkitseva tiedonvaihto- ja vaikuttamisfoorumi. MiniMatka on hyvä esimerkki poikkihallinnollisesta yhteistyöstä ja valtionhallinnon sillojen purkamisesta.

Verkkajulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-498-3

Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi
Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi