

This is a self-archived version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details.

Author(s): Hytönen, Jonne; Kulusjärvi, Outi

Title: Vastuullinen vuorovaikutteisuus matkailukohteiden maankäytön suunnittelussa

Year: 2023

Version: Published version

Copyright: © 2023 kirjoittajat

Rights: CC BY-NC-ND 4.0

Rights url: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Please cite the original version:

Hytönen, J., & Kulusjärvi, O. (2023). Vastuullinen vuorovaikutteisuus matkailukohteiden maankäytön suunnittelussa. In S. Veijola (Ed.), *Matkailunkestävä Suomi? : vastuullinen suunnittelu kulttuuri- ja luontoympäristöissä* (pp. 241-267). Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. Tietolipas, 283. <https://oa.finlit.fi/site/books/e/10.21435/tl.283/>

5 Vastuullinen vuorovaikutteisuus matkailukohteiden maankäytön suunnittelussa

Jonne Hytönen

📄 <https://orcid.org/0000-0001-5315-6365>

Outi Kulusjärvi

📄 <https://orcid.org/0000-0002-2855-9725>

Matkailukohteiden maankäytön suunnittelu luo edellytykset ja reunaehdot matkailun kehittämiseksi ja matkailuinvestoinneille. Erilaisten yhteiskunnallisten tavoitteiden yhteensovittamisen helpottamiseksi suunnittelun on oltava vuorovaikutteista. Matkailukohteen sidosryhmiin osallistaminen kohteen kehittämiseen ei kuitenkaan ole mutkatonta.

Matkailusuunnittelu on sidoksissa talouden kasvun ja aluekehittämisen päämääriin. Matkailukohteeseen nähdään usein yksikkönä, jonka kasvua ja valittua kehittämisen suuntaa sidosryhmien tulisi tukea yksissä tuumin. Vaikka kasvun tavoittelun ohella suunnittelulla tulisi pyrkiä takaamaan myös kohteen kehittämisen kestävyys, ottaa kunta suunnittelussa useimmiten elinkeinon edistäjän roolin sääntelijän roolin sijaan.

Suunnittelun vuorovaikutteisuus nähdään usein neuvottelun ja yhteisymmärryksen rakentamisen välineenä sekä suunnitteluteoreettisessa tutkimuksessa että matkailukohteiden kestävä kehittäminen tutkimuksessa. Matkailutoimijoiden konfliktiton rinnakkaiselo on nähty merkinä kestävästä matkailusuunnittelusta.

Maankäytön suunnittelun vuorovaikutteisuutta ei kuitenkaan tulisi nähdä kapeasti keinona etsiä hyväksyntää uusille matkailun kaava-hankkeille ja kasvuun keskittyvälle matkailukohteen kehittämiseksi. Erilaiset intressit eivät ole aina yhteensovittavissa. Punnitessaan erilaisia ulospääsyreittejä ristiriitaisista tilanteista vastuullisen suunnittelijan on arvioitava kehittämishankkeiden vaikutuksia suhteessa suunnittelulle asetettuihin kestävyystavoitteisiin.

Johdanto vastuulliseen vuorovaikutteisuuteen

Kunta osallistuu matkailukohteen suunnitteluun monin tavoin. Se voi olla mukana julkisten ja yksityisten toimijoiden yhteistyönä toteutettavassa matkailusuunnittelussa esimerkiksi osallistumalla matkailukohteen kehittämisstrategian laadintaan, rahoittamalla kohteen matkailumarkkinointia, kehittämällä matkailuinfrastruktuuria kuten reittiverkostoa tai tarjoamalla kulttuuripalveluita osana matkailukohteen palvelutarjontaa. Motiivina ovat matkailun tuomat hyödyt kunnan taloudelle ja paikallisille ihmisille (Satokangas 2017, 109). Toisin sanoen matkailu luo kuntiin elinvoimaa tuodesaan työtä ja tuloja paikallisille asukkaille ja houkutellessaan uusia asukkaita töihin matkailuelinkeinon pariin.

Edellä mainittujen lisäksi keskeinen tapa, jolla kunta osallistuu matkailukohteen suunnitteluun, on maankäytön suunnittelu. Maankäytön suunnittelulla ohjataan, mihin maata kunnan alueella käytetään. Kun maanomistaja tai yrittäjä haluaa toteuttaa jonkin hankkeen matkailukohteessa, tarvitaan usein maankäytön suunnittelua. Käytännössä suunnittelun tehtävänä voi olla esimerkiksi jonkin hotelli-investoinnin istuttaminen ympäristöön.

Kunnan maankäytön suunnittelun välineitä ovat esimerkiksi maankäytön liittyvät ohjelmat ja strategiat, yleis- ja asemakaava, maapolitiikka sekä rakennusjärjestys (Ympäristöministeriö 2022).

Maankäytön suunnittelussa työtehtävät liittyvät esimerkiksi kaavojen laatimiseen, rakennusvalvontaan ja erilaisten kunnan maankäytön strategioiden laatimiseen. Kunnan oman kaavoitushenkilöstön lisäksi konsultit osallistuvat matkailukeskusten käytännön toteutukseen kunnan toimeksiannosta.

Kunnalla on maankäytön suunnittelussa erityinen lainmukainen rooli, joka ei rajoitu vain matkailuelinkeinon tai maanomistajan intressien edistämiseen. Ohjatessaan maa-alueiden käyttöä sen on pyrittävä sovittamaan alueellaan yhteen erilaisia yhteiskunnallisia tavoitteita. Matkailukohteissa tällaisia ovat muun muassa

matkailuelinkeinon päämäärät, paikallisyhteisöjen elämänlaatu ja luonnonympäristön hyvinvointi. Maankäytön suunnittelu piirtää siis reunaehdot matkailun kehittämiseksi ja matkailuinvestoinneille.

Kuntien viranhaltijoille, luottamushenkilöille ja siten välillisesti esimerkiksi kuntien toimeksiannosta toimiville suunnittelukonsul-teille onkin delegoitu merkittävästi maankäyttöön liittyvää valtaa. Kunnan maa-alueiden käyttöä suunnittelevat henkilöt toimivat työ-tehtävässään kaksoisroolissa: he tasapainottelevat osin vaihtoehtois-ten ja osin toisiinsa limittyvien *mahdollistavan* ja *rajoittavan* roolin välillä (esim. Hytönen 2019; Nykänen 2020). Mahdollistava rooli tarkoittaa käytännössä esimerkiksi matkailuelinkeinon toiminta-mahdollisuuksien edistämistä matkailukohteessa määrittämällä tietyt kunnan alueet tarkoitetuiksi palvelutoimintaa tai asuinraken-tamista varten. Rajoittava rooli voi puolestaan tarkoittaa vaikkapa sitä, että maankäytön suunnittelulla ohjataan matkailuelinkeinon toimintamahdollisuuksia esimerkiksi määrittelemällä rakennetta-van hotellin enimmäiskoko tai estämällä hotellin laajennus luon-nonympäristön tai arvokkaan kulttuuriympäristön säilyttämiseksi.

Tasapainotellessaan mahdollistavan ja rajoittavan roolin välil-lä maankäytön suunnittelija on tärkeässä asemassa vaikuttamassa siihen, miten matkailua kehitetään kunnassa ja millaisia myönteisi-ä ja kielteisiä vaikutuksia matkailuelinkeinolla on. Liiketoimintaa kaavoituksen keinoin puitteistavat kunnat päättäjineen kantavat siis merkittävän vastuun maankäytöstä ja sen seurauksista.

Suunnittelua ohjaavat periaatteet ovat jo pitkään muuttuneet markkinamyönteisemmiksi ja kuntien kilpailukykyä painottavik-si. Valtion keskushallinnon valtaa on vähennetty ja kuntien valtaa lisätty. (Hytönen & Ahlqvist 2019.) Kunnissa tehtävää suunnittelua ohjaavat silti useat lait, jotka vaativat muidenkin kuin elinkeinoja koskevien päämäärien huomioimista maankäytöstä päätettäessä. Valtiotasolla lainsäätäjä on tiivistänyt maankäytön suunnittelua oh-jaavan Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitepykäliin ymmärryksensä siitä, millaisia periaatteita kunnan on suunnittelussa huomioitava. Ne sisältävät erilaisia lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteita muun

muassa kestävyteen, demokraattisuuteen ja elinkeinojen edellytyksiin liittyen. Lain mukaan myös ympäristövaikutukset tulisi ottaa huomioon.

Lisäksi paikalliset yhteisöt, kuten naapurit, muut yrittäjät ja kuntalaiset on ainakin teoriassa osallistettava kuntasuunnitteluun (ks. myös luku 7 maankäytön suunnittelusta tässä kirjassa). Myös perustuslaissa mainitaan oikeus vaikuttaa omaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Kunnan asukkaiden oikeus vaikuttaa heidän elinympäristössään tapahtuvaan muutokseen edellyttää *suunnittelun vuorovaikutteisuutta*. Tästä vuorovaikutteisuudesta säädetään myös laissa:

”Kaavoitusmenettely tulee järjestää ja suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehdoista kaavaa valmisteltaessa tiedotetaan niin, että alueen maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään (osallinen), on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta” (Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999, 62 §).

Suunnittelun tulee olla paitsi vuorovaikutteista, myös vastuullista. Voidaan ajatella, että maankäytön suunnittelijoiden tasapainoilu kaksoisroolissaan määrittää keskeisesti sitä, miten vastuullisesti matkailua suunnitellaan. Tekstissämme vastuullisuus ei viittaa yksinomaan luotettavuuden tai läpinäkyvyyden kaltaisiin tekijöihin, joita vastuullisuuden määritelmään arkikielessä usein liitetään. *Vastuullisella matkailukohteen maankäytön suunnittelulla* viittaamme siihen, missä määrin maankäytön suunnittelulla pyritään ja pystytään ohjaamaan matkailuelinkeinoa niin, että se edistää kestävää kehitystä kunnassa. Yleisesti ottaen *vastuullinen matkailu* on tämän hetken toimintaa, joka vie kohti pidemmän aikavälin tavoitetta eli kestävä matkailua (Veijola, Ilola & Edelheim 2013). Vastuullisen matkailun professorina toimineen Harold Goodwinin (2011) tunnetun määritelmän mukaan vastuullinen matkailu tukee

paikallisten asukkaiden hyvinvointia ja elämänlaatua tarjoten samalla matkailijoille hyvän paikan vierailta. Kuten Goodwin (2016, 1–2) kuvaa, vastuullisessa matkailukehittämisessä pyritään siis otamaan huomioon elinkeinon sosiaaliset, kulttuuriset ja ympäristölliset vaikutukset päämääränä minimoida kielteiset vaikutukset ja maksimoida myönteiset. Vastuullisen matkailun onnistumisen edellytyksenä on nähty olevan myös matkailun eri sidosryhmien vuorovaikutus ja osallisuus (García-Rosell 2017, 232). Sidosryhmiä ovat esimerkiksi kunnan viranhaltijat, matkailuyrittäjät sekä paikalliset asukkaat.

Vastuullinen matkailu on käsitteenä verrattain selkeästi määriteltävissä, mutta se, miten vastuullista matkailua käytännössä toteutetaan ja suunnitellaan, ei ole selvää. Käytännön suunnittelija joutuu pohtimaan, voidaanko paikallisten asukkaiden ja matkailijoiden tarpeet aina sovittaa yhteen. Entä jos paikallisten hyvinvoinnin tukeminen hankaloittaa matkailijoiden vierailua kohteessa? Matkailukohteiden kehittämissuunnitelmia laadittaessa törmätään usein eriäviin mielipiteisiin, jotka voivat pohjata erilaisiin arvoihin ja intresseihin. Eri sidosryhmillä voi olla varsin poikkeavia näkemyksiä kohteen toivotusta kehittämissuunnasta.

Yhteensovittavana voi olla esimerkiksi eriäviä näkemyksiä kohteessa tarjottavista matkailun kärkituotteista, toivottavimmista asiakasryhmistä, reitistöjen kehittämisestä, maisemansuojelusta, kulttuuriympäristön vaalimisesta tai luonnonympäristön käytöstä. Näkemyserojen takia esimerkiksi matkailuyrittäjät eivät ehdoitta tue toistensa investointihankkeita. Myös paikalliset asukkaat voivat vastustaa matkailurakentamista, vaikka elinkeino voisikin tarjota työtä ja toimeentuloa itselle tai läheisille. Usein näkemyserojen tulkintaan johtuvan yrittäjien kilpailullisista suhteista tai paikallisyhteisön kateudesta (Kulusjärvi 2017). Matkailukohteen sidosryhmien osallistaminen ja sitouttaminen matkailukohteen kehittämiseen ei siis useinkaan ole mutkatonta.

Esitämme luvussamme, että kunnan maankäytön suunnittelija on oivassa asemassa sen kehittämisessä, miten matkailuelinkeinoa

voidaan toteuttaa vastuullisella tavalla kunnassa. Keskityimme pohdintaan, mitkä ovat kuntatason julkisen suunnittelun mahdollisuudet etsiä ratkaisuja ja toimivia käytänteitä eri intressien yhteensovittamisen kiperimpiin haasteisiin sekä löytää kunnan tekemän suunnittelun kautta keinoja matkailun kehittämiseen kestäväällä tavalla. Paneudumme etenkin vuorovaikutteisuuden sekä sen tarjoamien mahdollisuuksien ja rajoitteiden merkityksiin kestävyiden kannalta. Hyödynnämme suunnitteluteoreettista ja matkailumaantieteen teoreettista käsitteistöä, ja tarkastelemme matkailusuunnittelua etenkin pienissä kunnissa. Avaamme, mitä pyrkimys kestävyteen edellyttäisi kunnalta, jossa tehdään matkailuun liittyvää maankäytön suunnittelua.

Kunnan tai kunnan maankäytön suunnittelijan roolia matkailun vastuullisuudessa ei ole tähän mennessä korostettu, vaan usein on ajateltu, että yritykset ja matkailijat ovat pääasiassa vastuussa matkailun vastuullisuuden edistämisestä (esim. Saarinen 2021, 11). Kuntien viranhaltijoihin, mukaan lukien käytännön suunnittelijoihin, kohdistuu erilaisia kunnan sisäisiä ja ulkoisia paineita (Hytönen, Kotavaara & Ahlqvist 2018) ja jopa painostusta (Lindqvist 2021, 22–25), mutta siitä huolimatta kunnalla ja viranhaltijoilla on liikumavaraa suunnittelutyössään. Mahdollisuuksia toimia vastuullisesti kestävyttä edistäen on joko enemmän tai vähemmän, mutta aina kuitenkin jonkin verran. Suunnittelija voi ratkaisujensa perusteluissa painottaa haluamiaan asioita ympäristöön, elinkeinojen edistämiseen tai ympäröivien yhteisöjen huomioimiseen liittyen.

Kasvu matkailukohteiden suunnittelun tavoitteena

Matkailun merkitys aluetaloudelle on suuri usein juuri sellaisissa kunnissa, joissa on rajalliset edellytykset verotulojen ja työpaikkojen luomiseen muilla elinkeinoilla. Kunnilla riittääkin motiiveja monipuolistaa elinkeinorakennetta ja houkuttaa palvelualan työpaikkoja luovaa yritystoimintaa monella seudulla, jotka muutoin

olisivat alkutuotantovaltaisia (Williams & Shaw 1998). Monipuolinen elinkeinorakenne voi myös tasapainottaa kunnan väestön ikä- ja sukupuolirakennetta (Kunnas ym. 2022; ks. myös esim. Kari-Björbacka 2017).

Käytännössä kohteita voidaan kehittää houkutteleviksi uusille yrityksille edistämällä niiden tunnettuutta keskusvetoisen kehittämisen kautta, lisäämällä majoituskapasiteettia kasvaville matkailijamäärille ja ohjaamalla matkailuelinkeinon kannalta relevantteja investointeja tiettyihin sijainteihin, millä pyritään hallitsemaan matkailun kasvua. Kansallisella tasolla kasvutavoitteet on kirjattu Suomen matkailustrategiaan (Työ- ja elinkeinoministeriö [TEM] 2019), joka ohjaa kohteiden kehittämistä myös alue- ja paikallistasoilla. Matkailukohde nähdään strategiassa usein yksikkönä, jonka kasvun ja kehittämisen ääreen matkailutoimijoiden tulisi kokoontua yksissä tuumin. Matkailutoimijoiden kuten matkailuyrittäjien ja muiden sidosryhmien yhteistyön ja osallistumisen merkitystä korostetaan: kohteen kasvun päämäärään ja valittuihin kehittämiskeinoihin tulisi sitoutua laajasti (Kulusjärvi 2019, 15).

Oletuksenomaista suhtautumista kasvun välttämättömyyteen on jouduttu kyseenalaistamaan kohteissa, joissa joko paikalliset tai matkailijat ovat kokeneet matkailijoiden suuren määrän kielteisenä ja joissa voidaan puhua ainakin ajoittain *liikamatkailusta*. Liikamatkailun on määritelty tarkoittavan tilannetta, jossa matkailu heikentää merkittävästi paikallisten elämänlaatua ja/tai matkailijoiden kokemusta matkakohteesta (Maailman Matkailujärjestö/World Tourism Organization [UNWTO] 2018; ks. myös johdantoluku tässä kirjassa). Vaikka ilmiö on tutumpi suurissa kaupungeissa, on liikamatkailua nähty olevan esimerkiksi myös Suomenlinnassa ja Rovaniemellä (Kyyrö 2019, 5; Pietilä 2019). Viime vuosina tietoisuus matkailun kestävyysaasteista on matkailukehittämisen ja -politiikan piirissä kasvanut laajemminkin, ja matkailun kasvun tavoittelun ohella suunnittelulla on pyritty usein takaamaan myös kohteen kehittämisen kestävyys (TEM 2019; Veijola & Kyyrö 2020; Business Finland 2022).

Matkailupolitiikassa uudensuolaisiin kestävyyttä koskeviin vaatimuksiin on pyritty reagoimaan vastuullisen matkailun kehittämistyöllä. Vastuullisia matkailutuotteita ja -palveluita kehitetään useilla matkailualueilla ja niiden yrityksissä koordinoitusti valtakunnallisen Business Finlandin hallinnoiman *Sustainable Travel Finland* -ohjelman (STF) alla (Business Finland 2021). Kyseinen toiminta voidaan nähdä esimerkkinä yrityksestä edistää matkailukehityksen kestävyttä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöllä. STF-ohjelmassa kansainvälisen matkailun kasvu nähdään toivottavana, mutta samalla kiinnitetään huomiota kestävyysnäkökulmiin. Tällaisessa työssä vastuullisen matkailun kehittäminen nähdäänkin etenkin yhtenä keinona edistää kansainvälisen matkailun kasvua Suomessa. Matkailun kasvupyrkimysten epätoivottuja seurauksia pyritään siis hillitsemään kyseenalaistamatta kuitenkaan itse kasvun välttämättömyyttä.

Matkailukohteiden maankäytön suunnittelun mahdollistava rooli tarkoittaa edellytysten luomista kohteiden kasvulle. Kaavoituksen elinkeinopoliittinen tehtävä korostuu luonnollisesti silloin, kun jokin elinkeinopoliittisesti tärkeä matkailuinvestointi on merkittävän suuri suhteessa kunnan kokoon. Kun kunta toimii korostetusti kasvun mahdollistajana – hankefasilitoijana – voidaan puhua eräänlaisesta kasvukoneesta, jossa maankäytön suunnittelu valjastetaan kunnan viranhaltijajohdon tai luottamushenkilöjohdon ohjauksessa paikallistaloudellisten tavoitteiden saavuttamiseen (Molotch 1976). Kaavoituksen tehtäväksi hahmottuu tällöin nimenomaan elinvoiman edistäminen, ja huomio kiinnittyy fasilitaattorin eli mahdollistajan eikä niinkään regulaattorin eli sääntelijän tehtävään. Myös kriittisen matkailumaantieteen tutkijat ovat havainneet kunnan otettavan useimmiten elinkeinon edistäjän roolin matkailukohteiden suunnittelussa (Dredge & Jamal 2013; Hall 1999).

Tilanteen voi ajatella olevan jossain määrin toinen suurissa kaupungeissa, joissa maankäytön suunnittelun perimmäinen tarkoitus ei liity ainakaan yhtä kapeasti vain elinkeinojen kasvuedellytyksiin. Suurissa kaupungeissa suunnittelun tehtävänä voi pitää myös

varautumista kasvuun sen sijaan, että keskityttäisiin yksin kasvun proaktiiviseen luomiseen. Suunnittelutyön tehtäväkentästä vastaa suurissa kaupungeissa laaja joukko eri tehtäviin erikoistuneita maankäytön suunnittelijoita, joten myös suunnittelun tehtävänanto on väistämättä verrattain laaja-alaisempi; siihen ei kuulu välttämättä ainoastaan investointien houkuttelu kapeassa mielessä, vaan kaupunkiseudulle kohdistuvan moninaisen rakentamispaineen haluttuotto vähin erin.

Tyypillisesti maankäytön hankkeita mahdollistetaan yleispiirteisten suunnitelmien puitteissa. Silloin kun pienessä matkailuun painottuneessa kunnassa suunnittelun luonne on selkeän elinkeinovetoinen, suunnittelua tehdään kuitenkin varsin toisenlaisista lähtökohdista käsin. Yksittäisten investointihankkeiden mittakaava voi olla itse asiassa niin suuri, että hankkeen toteuttaminen ja yksityiskohtaisen suunnittelun tarve johtaa tarpeeseen tehdä myös yleispiirteisistä maankäytön suunnittelua. Tällaisissa tapauksissa perinteinen ajatus niin sanotusta kaavahierarkiasta, jossa yleispiirteisten suunnitelmien ajatellaan ohjaavan yksityiskohtaisempaa suunnittelua, kääntyy pääläelleen.

Vaikka sama lainsäädäntö tavoitteineen ohjaa kuntia niiden koosta ja maantieteellisestä sijainnista riippumatta, on suunnittelun arkitodellisuus erilaista erilaisissa kunnissa (Hytönen, Kotavaara & Ahlqvist 2018; Rannila 2021). Lainsäädäntö on toisaalta joustava ja jättää kansainvälisesti vertailtuna kunnille runsaasti liikkumavaraa alueidensa maankäytössä. Pienen, työpaikoista ja yksittäisistä investoinneista erityisen riippuvaisen kunnan tosiasialliset edellytykset asettaa reunaehjoja esimerkiksi suurelle hotelli-investoinnille voivat olla varsin rajalliset. Usein toimitaan oman virkakoneiston sijaan suunnittelukonsulttien voimin, koska tarve maankäytön suunnittelun osaamiselle voi olla hyvin satunnaista eikä mahdollisuuksia pitää suunnittelijoita pienen kunnan palkkalistoilla ole. Maankäytön suunnitteluun saatetaan ryhtyä vasta, kun tarve maanomistajan tai jonkin ulkopuolisen toimijan tekemän hankealoitteen muodossa ilmenee.

Monet kunnat hyödyntävät toistuvasti samoja kokeneita ulkopuolisia osajia, ja konsulttien tekemä työ voi olla parhaimmillaan pitkäjänteistä. Näissäkin tapauksissa resurseilleen rajallisen kunnan on vaikea olettaa hankkivan omistukseensa maata kestävästä (esimerkiksi henkilöautoriippuvuutta vähentävistä, luontoarvoiltaan sopivista ja olemassa olevaan yhdyskuntatekniikkaan kytkeytyvistä) sijainneista ennakoidakseen viisaasti liiketoiminnan kasvua. Mahdollisuudet hallita ja tarvittaessa myös hillitä investointien toteutumista ovat siksi oletettavasti heikkomat kuin vahvan virkakoneiston kaupungeissa. Samoista syistä – vaihtelevien suunnittelun resurssien takia – on perusteltua väittää, että myös suunnittelun vuorovaikutteisuuden ryhdytään eri puolilla maata hyvin vaihtelevista lähtökohdista käsin.

Vuorovaikutteisuus keinona etsiä hyväksyntää kasvutavoitteelle

Maankäytön suunnittelu on, kuten edellä totesimme, tasapainon hakemista kahden toisiinsa limittyvän roolin, hankkeiden mahdollistajan ja niiden sääntelijän, välillä (Hytönen 2019; Hytönen & Tupala 2022; Nykänen 2020). Tasapainottelutehtävässä onnistuakseen suunnittelijan voi ajatella etsivän hyväksyntää valinnoilleen.

Suunnitteluteoreettisen tutkimuksen valtavirrassa nimenomaan vuorovaikutteisuus on nähty kriittisen tärkeänä elementtinä, joka voi tarjota erilaisiin ristiriitoihin ratkaisuja ja siten vahvistaa osaltaan suunnittelun legitimitettä.

Suunnittelun legitimitetti on esimerkiksi yksittäisen suunnitteluratkaisun *hyväksyttävyyden* vahvistamista laajempi ilmaisu. Suunnittelun legitimitettä vahvistavia tekijöitä voi etsiä eri lähteistä. Vuorovaikutteisuuden ohella myös institutionaalisella kontekstilla – eli sillä, millaisissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa puitteissa suunnittelija toimii – on merkitystä (Hytönen 2016; Zakhour & Metzger 2018). Tässä luvussa legitimitettiin ei viitata tarkkarajaisena juridisena terminä.

Pohjoismaissa maankäytön suunnitteluinstituution erityispiirteitä ovat vahva luottamus julkisiin toimijoihin sekä edustuksellisen demokratian mukaisesti toimiva paikallishallinto, jonka puitteissa suunnittelua tehdään. Tällaiset rakenteelliset, institutionaaliset puitteet ovat merkityksellisiä suunnittelun legitimiteteille. Suunnittelijalle onkin hyödyksi olla tietoinen niistä poliittisista ja hallinnollisista puitteista, joissa hän toimii ja joiden pohjalta hänen toimintansa legitimitettiin rakentuu (ks. myös Puustinen ym. 2017). Kunta ja sen demokraattisesti valitut päättäjät kantavat viime kädessä vastuun keskeisistä suunnittelua koskevista valinnoista riippumatta kunnan koosta ja kunkin suunnitteluprosessin luonteesta.

On olennaista ymmärtää, että suunnittelutoiminnan legitimitettiin rakentavat hallinnollisten ja oikeudellisten rakenteiden ohella myös tapauskohtaiset osallistamiskäytännöt, toisin sanoen suunnittelun vuorovaikutteisuus. Legitimitettiin vaikuttavat osaltaan erilaiset suunnitteluprosessin läpiviemiseen liittyvät, niin sanotut proseduraaliset tekijät (vuorovaikutuksen merkityksestä suunnittelussa eri vuosikymmeninä ja eri suunnitteluteorian suuntauksissa ks. Bäcklund & Mäntysalo 2010). Vuorovaikutteisuuden rooli voi olla pinnallisempi tai syvällisempi riippuen siitä, osallistuvatko erilaiset yhteisöt hankkeiden suunnitteluun niiden toteutumisen jouduttamiseksi vai syvällisemmin suunnittelun laadun parantamiseksi. Osa lainsäädännön kehittämisen parissa työskentelevistä on joka tapauksessa korostanut vuorovaikutteisuutta siksi, että sen on nähty vähentävän suunnitteluprosesseja hidastavia oikeudellisia valituksia ja ylipäätään hillitsevän maankäyttöä koskevien ristiriitojen kärjistymistä (Syrjänen 2005; Vatiolo 2000; vrt. Elling & Nielsen 2018; Hytönen 2019).

Tulkintamme on, että silloin kun suunnittelun legitimitettiin rakennetaan painokkaasti vuorovaikutteisuuden tukeutuen, vuorovaikutuksen yhdeksi tärkeäksi ideaksi hahmottuu neuvottelu tai pyrkimys konsensukseen (esim. Healey 1997; Innes & Booher 1999). Tällöin se, että kaavahankkeista ei tehdä oikeudellisia valituksia, koetaan merkiksi onnistuneesta vuorovaikutusprosessista. Kaavahanketta vastustavan toimijan tekemä oikeudellinen valitus

saatetaan sen sijaan kokea merkkinä epäonnistuneesta vuorovai-
kutuksesta suunnitteluprosessin aikana. Valitukset voivat tulla kal-
liiksi kunnalle ja hanketoimijalle, ja joskus estää koko hankkeen
toteutumisen.

Myös matkailukohteiden kestävästä kehittämisestä käsittelevässä
tutkimuksessa on korostettu paikallisten sidosryhmien yhteistoi-
mintaa matkailukohteen kehittämisessä. Tämä on nähty tärkeänä,
jotta mahdollisimman laaja joukko paikallisia voisi vaikuttaa mat-
kailukohteen kehittämistä koskevaan päätöksentekoon. Yhteistoi-
minnasta on puhuttu esimerkiksi osallisuuden, yhteistyön, verkos-
tojen sekä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien käsittein.
(Kulusjärvi 2019, 11–22.)

Kestävän matkailun tutkimuksessa paljon huomiota ovat saaneet
myös niin kutsutut *yhteisöperustaiset matkailukehittämisen mallit*
(*community-based tourism*). Niissä ajatuksena on, että matkailuyri-
tykset voivat edistää matkailun kestävyttä rakentamalla yhteyk-
siä paikallisyhteisöön ja varmistamalla näin heidän osallisuutensa
matkailukehityksessä (Scheyvens 1999). Nämä neuvottelut voivat
edistää myös ekologista kestävyttä, jos ympäristön suojelua puo-
lustavat ryhmät saavat äänensä kuuluviin. Yhteisöperustaisessa
matkailukehittämisessä julkisten toimijoiden puuttumista elinkei-
non toimintaan kestävyden edistämiseksi ei tarvittaisi (ks. Saari-
nen 2006, 1129–1131).

Matkailututkijat Tazim Jamal ja Donald Getz (1995) näkevät, että
vuorovaikutteisen ja yhteisöperustaisen matkailusuunnittelun avul-
la voidaan sekä ratkoa ongelmia että muodostaa yhteinen näkemys
matkailun tulevaisuudesta. Heidän mukaansa matkailukohteen eri
sidosryhmiä motivoisi yhteisen vision luomiseen se, että he havait-
sevat olevansa suuresti riippuvaisia toisistaan sekä ympäröivästä
luonnosta. Jamal ja Getz (1995) kuitenkin tuovat myös esiin, ettei
yhteistyö käytännössä ole mahdollista kaikkien kanssa eikä kaikissa
konteksteissa. Havainnon voi tulkita viittaavan niihin moninaisiin
näkökulmiin ja tahtoihin, joita matkailukohteen kehittämiseen
liittyy. Matkailun yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa onkin ko-
rostettu, että yhteisöperustaiset lähestymistavat eivät takaa sitä, että

paikallisten äänet otettaisiin todella huomioon matkailua suunniteltaessa (ks. esim. Höckert 2018; Saarinen 2006).

Matkailun johtamisen ja markkinoinnin tutkija Narelle Beaumont ja matkailusuunnittelun ja hallinnan asiantuntija Dianne Dredge (2010) puolestaan korostavat, että kestävä matkailun suunnittelua on mahdollista edistää julkisen sektorin toiminnan kautta. Heidän mukaansa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet voivat luoda kanavan, jonka kautta voidaan vahvistaa paikallista osallisuutta, jakaa tietoa, neuvotella sekä oppia uutta. *Kommunikatiivinen matkailusuunnittelu* on termi, jonka avulla voidaan kuvata yhteistoiminnallisen dialogin ylläpitoa moninaisten sidosryhmien välillä (Dredge & Jenkins 2007). Myös matkailun ja kansainvälisen kestävyuden tutkija Peter Burns (2004) korostaa kumppanuuksien roolia matkailun eri muotojen huomioimisessa matkailukohteen suunnittelussa. Näin esimerkiksi kansainvälisten hotellien tai keskusvaraamoiden tarpeet eivät korostu yli muiden. Burns (2004) mukaan matkailutoimijoiden konfliktiton rinnakkaiselo olisi merkki kestävästä matkailusuunnittelusta.

Yhteenvetäen voidaan todeta, että julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyönä toteutettavassa matkailusuunnittelussa pidetään usein tärkeänä eri sidosryhmien kommunikaation edistämistä itsessään – mutta ei niinkään julkisen toimijan eli kunnan päätösvallan ja sääntelyn vahvistamista (ks. Kulusjärvi 2019, 16). Dredge (2006a, 578) korostaa kuitenkin, ettei erilaisten intressien yhteensovittaminen ole aina mahdollista suunnittelun kommunikatiivisuudesta huolimatta. Hänen mukaansa matkailukohteet tulisi nähdä monimutkaisina ja dynaamisina kokonaisuuksina, joiden suunnittelu vaatii syvällistä sosiaalista ja kulttuurista ymmärrystä (Dredge 2006b, 279). Lisäksi Dredge (2006a, 556) muistuttaa, että matkailusuunnittelun ei tulisi nojata ainoastaan kommunikatiivisuuden ja yhteistoiminnan varaan, vaan julkishallinnon tulisi toiminnallaan vahvistaa ja taata erilaisia yleisiä etuja. Myös kriittisen matkailumaantieteen näkökulmat ovat korostaneet nimenomaan julkisen sektorin roolia kohteiden kestävyuden edistämässä (esim. Saarinen 2014; 2021).

Suunnittelun konsensuspyrkimys ei ole vain hyvä asia

Maankäytön suunnittelu on mielleltävissä erilaisten intressien kokonaisvaltaiseksi yhteensovittamiseksi, jolla mahdollistetaan konfliktien välttäminen. Näkemyksemme mukaan intressejä onkin syytä yrittää sovittaa yhteen, sillä maankäyttö vaikuttaa elinympäristöömme usein pysyvästi. Ei ole kuitenkaan ongelmatonta, jos matkailusuunnittelun vuorovaikutteisuus valjastetaan kovin kapeaa tarkoitusta varten, eli jotta eri sidosryhmät saataisiin sitoutettua matkailukohteen kehittämiseen. Tällöin etsitään hyväksyntää uusille matkailun kaavahankkeille ja kasvuun keskittyvälle matkailukohteen kehittämislle.

Tulisiko vastuullisen matkailusuunnittelijan siis jakaa käsitys, jonka mukaan konflikti on merkki epäonnistuneesta vuorovai-
kutuksesta? Vai voiko konflikti ollakin merkki suunnittelun läh-
tökohtien epäoikeudenmukaisuudesta? Seuraavaksi pohdimme, miten etsiä vaihtoehtoja kasvun päämäärään nojaavalle suunnit-
telutyölle ja matkailukehittämiselle, ja pyrimme antamaan suunnit-
telijalle eväitä näiden kysymysten ratkaisemiseksi. Pohdimme myös kuntapäätäjien roolia matkailusuunnittelussa sekä erityisesti sitä poikkeuksellisen painavaa vastuuta, joka kunnille on annettu maankäytön suunnitteluun liittyvien erilaisten yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Matkailun yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa on tuotu esiin, ettei markkinoiden ehdoilla tehtävä matkailun kehittäminen auto-
maattisesti tue paikallisten hyvinvointia taloudellisia hyötyjä laa-
jemmassa mielessä. On esimerkiksi huomattu, ettei ole itsestään sel-
vää, että matkailukeskusten kasvu elävöittäisi keskusta ympäröiviä
alueita (Hakkarainen & Tuulentie 2008; Kulusjärvi 2016; Saarinen
2004). Matkailun tuomia muutoksia matkailukeskuksen kyliin ei
myöskään koeta aina myönteisinä. Vaikka matkailuelinkeino toi-
sikin työtä omalle perheelle, voi matkailurakentaminen samaan
aikaan tuhota asukkaille tärkeää luonnonympäristöä ja kylämaise-
maa (Kulusjärvi 2019).

Matkailuelinkeinon sisälläkin on erilaisia näkemyksiä siitä, mihin suuntaan kohdetta tulisi kehittää. Vaikka matkailukohteiden kasvua kannattaa usein suuri joukko paikallisia matkailutoimijoita, voimakkaan kasvun mahdollistavia valintoja myös vastustetaan. Jos matkailukeskuksen kehittäminen keskittyy matkailijamäärien voimakkaaseen kasvattamiseen lisärakentamisen kautta ei vaihtoehtoisille, luonnonympäristön säilyttämiseen tähtääville matkailun muodoille jää samassa määrin mahdollisuuksia. Matkailun erilaiset mahdolliset kehityspolut voivat olla osittain tai kokonaan toisensa poissulkevia. (Kulusjärvi 2017; 2019.)

Tilanteissa, joissa kasvuhakuista kehittämistä ja siihen liittyviä yksittäisiä kaavahankkeita ei tueta, tulkitaan eriävät mielipiteet usein perusteettomana vastustuksena tai oman edun tavoitteluna yhteisen edun sijaan (Kulusjärvi 2019). Pinnalle noussut konflikti eri toimijoiden välillä saatetaan nähdä osoituksena epäonnistuneesta vuorovaikutuksesta. Jos taas kaavahanketta pystytään edistämään ja luomaan näin edellytyksiä matkailun kasvulle, suunnittelun nähdään onnistuneen.

On huomattava, että kaikki intressit eivät ole välttämättä yhteensovittavissa. Suurimittakaavaisessa, majoituskapasiteettia voimakkaasti kasvattavassa matkailukohteessa voi olla vaikeaa tai mahdotonta toteuttaa matkailua tavalla, jossa luonnonympäristön ja luonnon monimuotoisuuden suojeleu on keskeisessä asemassa. Lisäksi kansainvälisen lentomatkailun kasvuun perustuva matkailuliiketoiminta on ilmastopäästöjensä takia käytännössä väistämättömästi kestävyysperiaatteiden vastaista. Näin ollen matkailusuunnittelussa olisi perusteltua etsiä keinoja suunnitella matkailukohteita tavalla, joka ei perustu matkailijamäärien kasvuun ja jatkuvaan lisärakentamiseen.

Esitämme, että matkailuun liittyvässä maankäytön suunnittelussa kapea käsitys vuorovaikutteisuudesta kehittämisen päämäärään sitouttamisena ja ristiriitojen ehkäisemisenä on ongelmallinen. Konsensuspyrkimystä on syytä tarkastella kriittisin silmin. Väitämme, että vuorovaikutteisen suunnittelun tehtävänä on tuoda

esiin ne moninaiset intressit, joita matkailukohteiden kehittämiseen kohdistuu. Onnistuessaan se tekee näkyväksi erilaiset arvot ja intohimot, joita matkailun kehittämiseen tietyllä alueella kohdistuu. Matkailusuunnittelun vuorovaikutteisuus on ymmärrettävä alustana matkailuhankkeiden kriittiselle moninäkökulmaiselle arvioinnille, jonka turvin suunnittelun kestävyyttä, legitimitettä ja laatua on mahdollista parantaa.

Vuorovaikutus kannattaakin mieltää erilaisten intressien välisen törmäyksen tai konfliktin *kartoituksena*, ei niinkään konfliktin *sovitteluna*. Ajatus myötäilee niin sanotun *agonistisen suunnittelun* ideaa: sovintopyrkimyksen sijaan tehdään näkyväksi ristiriitaiset ja luonteeltaan varsin moninaiset intressit (Mattila 2017). Tällä tavoin kertyvän tiedon ja ymmärryksen pohjalta myös vastuullisen suunnittelijan on itse mahdollista arvioida, onko hanke ylipäättään lainkaan toteuttavissa kestäväällä tavalla ja millä edellytyksillä. Agonistisessa suunnittelussa uudelleenarvioidaan rohkeammin suunnittelun perustavanlaatuisia lähtökohtia.

Kunnan tehtävänä on pyrkiä sovittamaan yhteen erilaisia intressejä riippumatta siitä, ovatko ne esimerkiksi mitattavissa rahallisesti. Demokraattisella mandaatilla toimivan suunnittelijan on kyettävä tasapainottelutehtävässään punnitsemaan myös vaikeasti kvantifioitavia intressejä ja arvoja esimerkiksi maisemaan, hyvinvointiin, sosiaalisiin näkökulmiin, kulttuuriperintöön ja ekologiseen kestävyteen liittyen.

Konfliktin syyt kiinnostavat vastuullista suunnittelijaa

Julkisella maankäytön suunnittelijalla – ja toki viime kädessä lainvalmistelijalla – on viimekätinen vastuu niin sanotun yleisen edun toteutumisesta.

Yleisen edun (public interest, general interest tai common good) käsitettä käyttämällä tuodaan esiin, että on olemassa sellainen tavoiteltava hyve, etu tai näkökulma, joka on yksityisiä erityisiä intressejä yleisempi,

julkisempi tai kollektiivisempi. Se, millaisen merkityksen yleinen etu kulloinkin saa, riippuu suunnittelukohteen tapauskohtaisista piirteisistä. (Ks. esim. Campbell & Marshall 2002; Hytönen 2019, 92; Puustinen, Mäntysalo & Jarenko 2017).

Näemme, että kuntien on oltava valmiita kantamaan vastuu, joka niille on annettu koko yhteiskunnan kehityksen kokonaisvaltaisesta kestävydestä. Kestävyyden tavoittelu on yleisen edun mukaista. Kunnan ei voi arvioida toimivan vastuullisesti, mikäli se luopuu yleisen edun idean mukaisista kestävästä ja kansanvaltaisen suunnittelun pitkäjänteisistä ja kollektiivisista periaatteista paikallisen neuvottelun tuloksena olkoonkin, että jokin investointi voi tuoda kuntaan työpaikkoja tai verotuloja.

Kestävästä kehityksen mukaisessa aluekehityksessä ympäristön tila ei heikkene taloudellisen toimeliaisuuden kuten matkailun liiketoiminnan seurauksena: ilman ekologista kestävyttä myös aluekehitykseltä katoaa pohja (esim. Kunnas ym. 2022). Tällaisia niin sanottuja *vahvan kestävyysperiaatteita* ei ole – toistaiseksi – kirjattu kaavoitusta koskevan lainsäädännön tavoitteiksi.

Heikkoa kestävyttä (weak sustainability) kuvaa tilanne, jossa (esimerkiksi matkailupalvelujen) tuotanto ekotehostuu, mutta samalla palveluja tuotetaan aiempaa niin paljon enemmän, että tuotannon edellyttämien energian ja luonnonvarojen yhteenlaskettu kokonaiskulutus lopulta kasvaa. Tarkemmin sanoen heikossa kestävyysajattelussa taloudellisesti tai sosiaalisesti kestävä toiminta voidaan mieltää kestäväksi myös silloin, kun sen kasvu johtaa viime kädessä ympäristön kannalta kestävämmään kehitykseen.

Vahvan kestävyysperiaatteen (strong sustainability) ideaa kuvastaa tilanne, jossa (esimerkiksi matkailupalvelujen) tuotannon edellyttämien energian ja luonnonvarojen kulutus tosiasiallisesti laskee ekotehostumisen myötä ilman, että tuotannon kasvu kumoaa ekotehostumisen tuottaman hyödyn. Kestävyysajattelussa ja erityisesti vahvassa kestävyysajattelussa taloudellisesti tai sosiaalisesti myönteinen kehitys ei siis yksin riitä, sillä kehityksen on oltava ennen kaikkea ekologisesti kestävä. (Vahvasta ja heikosta kestävydestä, ks. esim. Heikkurinen 2014; ks. myös Kortetmäki ym. 2021.)

Kuntien on kaikkesta huolimatta jo nyt edistettävä maankäytön kestävyyttä. Kuntapäätäjien vastuu ei siis rajoitu elinkeinoelämän edistämiseen, sillä heille on suomalaisessa alueiden suunnittelun kokonaisuudessa delegoitu merkittävästi yhteiskunnallista vastuuta ympäristökriisiin vastaamiseksi.

Kuntien painavaan vastuuseen nähden matkailun suunnittelulle tyypillinen markkinaehtoisuus ja kasvuhakuisuus on huomiota herättävää. Elinkeinopoliittisen toiminnan lähtökohtaisena pontimena on tyypillisesti investointien ja kehittämishankkeiden mahdollistaminen (Huovinen 2017). Maankäytön suunnittelijan rooli on monisyisempi, sillä hänen – tai oikeammin kunnan – on kyettävä edistämään laajaa valikoimaa erilaisia yhteiskunnallisia lainmuksaisia tavoitteita myös kestävyteen ja demokraattisuuteen liittyen.

Moninaisten arvojen edistämiseen suomalaista maankäytön suunnittelijaa ohjaa hänen koulutuksensa ja lainsäädäntö. Ristiriita on ilmeinen: tarve maankäytön suunnitteluun syntyy useimmiten matkailuelinkeinon kasvusta tai kasvupyrkimyksestä, mutta suunnittelu ei voi olla vain kasvun mahdollistamista edes matkailukeskuksissa. Suunnittelija toimii puun ja kuoren välissä tasapainoillen eri suunnista tulevien paineiden kanssa.

Pienissä kunnissa kunnan kokoon nähden suurten matkailuinvestointien suunnitteluprosesseissa kansanvaltaisuuden tähtääminen edellyttääkin suunnittelijalta nöyrän vuorovaikutteista otetta: tällöin vuorovaikutteisuuden ei odoteta johtavan koko yhteisön sitoutumiseen yhteisiin tavoitteisiin. Vuorovaikutteisen suunnittelun menetelmiä ei kannata mieltää takeeksi siitä, että hankkeet olisivat ympäristön kannalta kestäväällä pohjalla, tai että paikallisyhteisöt osoittaisivat hyväksyntänsä erilaisille matkailuhankkeille.

Aidosti vuorovaikutteisessa suunnitteluprosessissa hanketoimija ja erityisesti suunnittelijoille toimeksiannon antanut kunta joutuvatkin varautumaan siihen, että rahallisesti merkittävillä hankkeilla ei aina löydy vastuullisen toteuttamisen edellytyksiä. Matkailun kasvun oikeutus suunnittelun tavoitteena on tarvittaessa otettava kriittiseen tarkasteluun. Käsitys matkailukeskusten kasvusta itseltään selvänä merkinä onnistuneesta matkailun kehitystyöstä on

tarpeen haastaa. Hyvään vuorovaikutteiseen suunnitteluun voi siis katsoa kuuluvaksi sen, että myös hankkeen perustavimmat lähtökohdat on voitava kyseenalaistaa.

Vaikka yksittäiset matkailutuotteet tai -palvelut olisivatkin vastuullisen matkailun idean mukaisia pyrkiessään vähentämään kielteisiä vaikutuksia ympäristöönsä matkailukohteessa, on kohteen jatkuva laajeneminen ja tämän mahdollistama usein kansainvälisten matkailijamäärien kasvu haaste kestävyuden kannalta. Toimet matkailun kestävyuden edistämiseksi eivät ole riittäviä, mikäli ne samaan aikaan nojaavat matkailukeskusten majoituskapasiteetin sekä kansainvälisten matkailijamäärien kasvattamiseen lisääntyvän lentoliikenteen turvin. Kaikki taloudellinen toimeliaisuus, mukaan lukien matkailuliiketoiminta ja -investoinnit, kuormittavat ympäristöä enemmän tai vähemmän (Kunnas ym. 2022). Fossiilisiin polttoaineisiin perustuva matkustaminen ja rakentaminen aiheuttavat päästöjä, ja maankäytön muutokset edistävät luontokatoa (ks. esim. Hohti ym. 2022; Intergovernmental Science-Policy Platform for Biodiversity and Ecosystem Services [IPBES] & Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC] 2021).

Nopeasti kärjistyneen ympäristökriisin oloissa (katso myös johdantoluku, luku 3 ympäristönmuutoksesta, luku 4 kaupunkiluonnosta ja luku 7 muuttuvasta kaavoituslainsäädännöstä tässä kirjassa) on odotettavissa, että ympäristön tilaan liittyvät kansainväliset vaatimukset kiristyvät tulevaisuudessa myös matkailuliiketoiminnassa. Erilaisilla luonnonvaroja hyödyntävillä toimialoilla näin on jo käynyt, ja sääntely-ympäristön muutokset ovat vaikuttaneet investointeihin esimerkiksi turveteollisuudessa sekä Kuopion Finnpuhl-sellutehdasta koskeneen hankealoitteen tapauksessa. Hanke jäi toteutumatta, sillä sen suunnittelussa ei kyetty vastaamaan kansainväliseen tiukentuvaan ympäristöperusteisen sääntelyn paineeseen vesistöjen tilaa koskien. On johdonmukaista olettaa, että samantyyppinen toimintaympäristön muutos tulee koskemaan myös matkailua ja rakentamista.

Matkailun vastuullisesta suunnittelusta on mahdollista etsiä keinoja ympäristökriisiin vastaamiseksi. Matkailusuunnittelussa

ei ole kyse vain matkailun kasvun luomisesta ja ohjaamisesta: kasvua on lisäksi voitava tarvittaessa rajoittaa myös niissä kohteissa, joissa liikamatkailun ongelmat eivät vielä ole tulleet vastaan. Esimerkiksi ilmastollisia näkökulmia ei välttämättä nouse esiin paikallisen vuorovaikutusprosessin aikana, mutta kunnan ja suunnittelijan on mahdollista ottaa myös ne huomioon. Kasvun aiempaa voimakkaampaan sääntelyyn varautumisella kunta voi pyrkiä enakoimaan tulevaisuudessa mahdollisesti tiukkenevaa ympäristöperusteista sääntelyä. Vastuullista matkailua toteutettaessa kunnan maankäytön suunnittelijalla on siis keskeinen rooli.

Uskomme, että kunnalle on hyödyksi pohtia, olisiko matkailukohteiden paikallisyhteisöissä jo nyt erilaisia tapoja hyödyntää luontoa ja paikallista elinympäristöä matkailupalveluiden tuotannossa. Onko mahdollista tunnistaa matkailuyrityksiä, joissa matkailua tuotetaan paikallisuutta arvostavasti ja luonnonympäristöä kunnioittaen? Kuten matkailumaantieteilijä Outi Kulusjärvi (2019) on esittänyt, matkailukohteissa on jo nyt olemassa talouden polkuja, jotka ovat kestävämmällä pohjalla kuin toiset. Hänen mukaansa matkailuyrittäjät tulisikin nähdä taloudellisina mutta myös poliittisina toimijoina omassa työssään ja arjessaan.

Matkailutoimijan vastustusta kaavahanketta kohtaan ei tulisikaan yksioikoisesti ja hätiköiden tulkita oman taloudellisen edun tavoittelusta johtuvana, sillä vastustuksessa voi olla kyse perustelluista kriittisistä näkemyksistä oman kotiympäristön muutosta kohtaan. Sama koskee myös muita paikallisia asukkaita. Myös matkailun vastuullinen suunnittelija voisikin tarkastella mahdollisesti jo olemassa olevia, vähemmän kasvukeskeisiä matkailun kehityspolkuja relevantteina vaihtoehtoina matkailukeskusten kehittämissuuntaa etsiessään (ks. myös puheenvuoro ”Suunnittelu on helppoa – tai sitten ei” tässä kirjassa).

Matkailuun liittyvässä maankäytön suunnittelussa voitaisiin pohtia, miten maankäytön avulla voidaan tukea niitä matkailutoimijoita, jotka jo nyt omassa yritystoiminnassaan toimivat kestävämmän matkailuelinkeinon rakentajina. Vahvistamalla sellaisia matkailun kehityspolkuja, jotka eivät perustu voimakkaaseen

lisärakentamiseen matkailukohteissa, matkailutoimijat voivat osaltaan vähentää myös elinkeinonsa ilmasto- ja luontokatovaikutuksia. Suunnitteluprosessiin kohdistuvia, keskenään ristiriitaisia intressejä on arvioitava suhteessa suunnittelun kestävyystavoitteisiin.

Suunnittelija ja etenkin hänen toimintaansa ohjaavat paikallis-hallinnon päättäjät toimivat jatkossakin ratkaisevassa roolissa sen määrittämisessä, kuinka kestävää tulevaisuuden maankäyttö tulee olemaan. Kunnille on sälytetty suuri, joidenkin (esim. Hytönen 2020) mielestä jopa kohtuuttoman suuri vastuu yhteisestä kestävästä tulevaisuudesta. Siltä osin kuin kunnat päättäjineen eivät ole edistäneet arjen suunnittelussa kestävyyspyrkimyksiä, ovat nämä yhteiskunnalliset tavoitteet jääneet yksinkertaisesti toteutumatta; toistaiseksi lain asettamat minimivaatimukset kestävyuden suhteen ovat yhä vaatimattomat ja yleisellä tasolla ilmaistut. Rakennettua ympäristöä koskevan lainsäädännön meneillään oleva uudistus voi kuitenkin jo lyhyellä aikavälillä muuttaa jonkin verran sitä maankäytön suunnittelun oikeudellista toimintaympäristöä, jossa suunnittelijan on navigoitava. Ilmasto- ja luontohaitoista tulee jatkossa olla entistä paremmin perillä.

Yhteenveto

Matkailun tutkimuksessa painotetaan monin tavoin matkailutoimijoiden yhteistyön ja osallisuuden merkitystä. Sidosryhmiä sitouttamalla ajatellaan voitavan edistää yhtäaikaaisesti matkailun kasvua ja vastuullisuutta. Ajatus on elinkeinon kehittäjälle ymmärrettävä: eri toimijoiden kokoaminen yhteisten tavoitteiden taakse helpottaa niiden saavuttamista. Myös maankäytön suunnittelua koskevassa tutkimuksessa ja kuntakaavoitusta ohjaavassa lainsäädännössä vuorovaikutusta painotetaan aiempaa enemmän.

Kuntien maankäytön suunnittelun sääntely on keventynyt jo vuosikymmenten ajan, eikä valtio enää puutu kuntakaavoitukseen entiseen tapaan. Byrokraattiseksi koettu valtio-ohjaus on saanut väistyä eräänlaisen ruohonjuuritason yhteiskehittämisen edestä

– erilaiset intressit halutaan sovittaa yhteen mieluiten mahdollisimman paikallisesti. Kriittisesti tulkiten tällaisessa ajattelussa uskotaan, että mahdollisuus osallistua suunnitteluprosesseihin niiden varhaisessa vaiheessa pienentäisi tarvetta tehdä investointien toteutumista hidastavia oikeudellisia valituksia.

Vastuullisessa suunnittelussa vuorovaikutteisuudella on avainrooli suunnittelun laadun ja legitimitetin kannalta. Vuorovaikutteisuuden ymmärtäminen kapeasti suunnitteluprosessien jouduttajana on silti ongelma. On huomionarvoista, että vuorovaikutteiset suunnittelun menetelmät eivät takaa paikallisten yhteisöjen varauksetonta hyväksyntää matkailuliiketoiminnan kasvua koskeville tavoitteille tai suunnitelluille matkailuinvestoinneille. Konflikteja voi nousta pintaan riippumatta siitä, puhutaanko matkailuliiketoiminnan kasvuhakuisesta kehittämisestä vai kunnan vastuulla olevasta maankäytön suunnittelusta.

Vastuulliseen suunnitteluun tähtäävän suunnittelijan on tärkeää pystyä hahmottamaan konfliktialtis toimintaympäristönsä. Myös suunnittelun vuorovaikutteisuus on tarkoituksenmukaista ymmärtää ensisijaisesti hankkeiden ja suunnitelmien kokonaisvaltaisen ja kestävyysperusteisen arvioinnin alustana, ei niinkään yksittäisten hankkeiden jouduttajana. Yleispiirteisen suunnittelun merkitys yksittäisiä hankkeita puitteistavana suunnittelun tasona painottuu.

Käytännön suunnittelijan lisäksi myös kuntapäätäjien on tarpeen saada riittävä kokonaiskuva mahdollisista jännitteistä, joita matkailuhankkeeseen tai maankäyttöön liittyy. Suunnittelijan tehtävä on pyrkiä sovittamaan yhteen erilaisia intressejä, mutta tarvittaessa on tuotava esiin myös mahdollinen intressien yhteensovittumattomuus. Kuntapäätäjillä on painava vastuu kestävyysedistämässä maankäytön ja matkailun suunnittelussa.

Kiitokset

Suomen Akatemian rahoitus *Transforming anatomies of democratic planning* -hankkeelle (TRANAPLAN) on mahdollistanut Jonne Hytösen osallistumisen tämän luvun kirjoittamiseen.

Kirjallisuus

- Beaumont, Narelle & Dianne Dredge. 2010. "Local Tourism Governance: A Comparison of Three Network Approaches." *Journal of Sustainable Tourism* 18:1, 7–28.
- Burns, Peter M. 2004. "Tourism Planning: A Third Way?" *Annals of Tourism Research* 31:1, 24–43.
- Business Finland. 2021. "Vastuullisen matkailun puolesta." <https://www.business-finland.fi/suomalaisille-asiakkaille/palvelut/matkailun-edistaminen/vastuullisuus/sustainable-travel-finland>
- Business Finland. 2022. "Kestävän matkailun puolesta". <https://www.businessfinland.fi/suomalaisille-asiakkaille/palvelut/matkailun-edistaminen/vastuullisuus/sustainable-travel-finland>
- Bäcklund, Pia & Raine Mäntysalo. 2010. "Agonism and Institutional Ambiguity: Ideas on Democracy and the Role of Participation in the Development of Planning Theory and Practice: The Case of Finland." *Planning Theory* 9:4, 333–350.
- Campbell, Heather & Robert Marshall. 2002. "Utilitarianism's Bad Breath? A Re-Evaluation of the Public Interest Justification for Planning." *Planning Theory* 1:2, 163–187.
- Dredge, Dianne. 2006a. "Networks, Conflict and Collaborative Communities." *Journal of Sustainable Tourism* 14:6, 562–581.
- Dredge, Dianne. 2006b. "Policy Networks and the Local Organisation of Tourism." *Tourism Management* 27, 269–280.
- Dredge, Dianne & Tazim Jamal. 2013. "Mobilities on the Gold Coast, Australia: Implications for Destination Governance and Sustainable Tourism." *Journal of Sustainable Tourism* 21:4, 557–579.
- Dredge, Dianne & John M. Jenkins. 2007. *Tourism Planning and Policy*. Milton: John Wiley & Sons.
- Elling, Bo & Helle Needergaard Nielsen. 2018. "The Misleading of Public Participation in Environmental Assessment: Exploring Four Infrastructure Cases in Denmark." *Journal of Environmental Policy & Planning* 20:3, 282–297.
- García-Rosel, José-Carlos. 2017. "Vastuullinen matkailu." Teoksessa *Matkailututkimuksen avainkäsitteet*, toim. Johan Edelheim & Heli Iloa. Rovaniemi: Lapland University Press, 229–234.

- Goodwin, Harold. 2011. *Taking Responsibility for Tourism*. Oxford: Goodfellow.
- Goodwin, Harold. 2016. *Responsible Tourism: Using Tourism for Sustainable Development*. Oxford: Goodfellow.
- Hakkarainen, Maria & Seija Tuulentie. 2008. "Tourism's Role in Rural Development of Finnish Lapland: Interpreting National and Regional Strategy Documents." *Fennia* 186:1, 3–13.
- Hall, Colin M. 1999. "Rethinking Collaboration and Partnership: A Public Policy Perspective." *Journal of Sustainable Tourism* 7:3–4, 274–289.
- Healey, Patsy. 1997. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Basingstoke: MacMillan.
- Heikkurinen, Pasi. 2014. "Kestävyyden käsitteen ulottuvuudet." *Tieteessä tapahtuu* 4/2014.
- Hohti, Jani, Eini Nieminen, Joel Jalkanen, Iikka Oinonen, Suvi Huttunen, Minna Pappila, Panu Halme, Veera Salokannel, Kaisa Pietilä & Heini Kujala. 2022. "Kunnat hidastamaan luontokatoa: suosituksia luontohaittojen välttämiseksi, lieventämiseksi ja kompensoimiseksi kuntien maankäytössä." *Wisdom Letters* 2022:1.
- Huovinen, Jarkko. 2017. "Kunnat elinvoiman moottoreiksi." Teoksessa: *Tulevaisuuden kunta*, toim. Inga Nyholm, Arto Haveri, Kaija Majoinen & Marianne Pekola-Sjöblom. Helsinki: Kuntaliitto, 394–404.
- Hytönen, Jonne. 2016. "The Problematic Relationship of Communicative Planning and the Finnish Legal Culture." *Planning Theory* 15:3, 223–238.
- Hytönen, Jonne. 2019. *Limits of Localism: Institutional Perspectives on Communicativeness, Neoliberalization and Sustainability in Finnish Spatial Planning*. Väitöskirja. Oulun yliopisto. Nordia Geographical Publications 48:4.
- Hytönen, Jonne. 2020. "Hyvän suunnittelun muuttuvat periaatteet." *Yhdyskuntasuunnittelu* 58:2, 87–90.
- Hytönen, Jonne & Toni Ahlqvist. 2019. "Emerging Vacuums of Strategic Planning: An Exploration of Reforms in Finnish Spatial Planning." *European Planning Studies* 27:7, 1350–1368.
- Hytönen, Jonne, Niina Kotavaara & Toni Ahlqvist. 2018. *Elinvoiman askelmerkkejä ja ristiriitoja: Maankäytön suunnittelijoiden näkemyksiä kuntien tulevaisuuteen*. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja 5/2018. Kuntaliitto.
- Hytönen, Jonne & Anna-Kaisa Tupala. 2022. "Ekologisesta kompensatiosta kohti maankäytön suunnittelun ekologista tilinpitoa." *Alue ja ympäristö* 51:1, 185–196.
- Höckert, Emily. 2018. *Negotiating Hospitality: Ethics of Tourism Development in the Nicaraguan Highlands*. Lontoo: Routledge.
- IPBES (Hallitustenvälinen luonnon monimuotoisuus- ja ekosysteemipalvelupaneeli/ Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services & IPCC (Hallitustenvälinen ilmastonmuutospaneeli/

- Intergovernmental Panel on Climate Change). 2021. Scientific Outcome of the IPBES-IPCC Co-Sponsored Workshop on Biodiversity and Climate Change (Version 5). <https://doi.org/10.5281/zenodo.5101125>
- Innes, Judith E. & David E. Booher. 1999. "Consensus Building as Role Playing and Bricolage: Toward a Theory of Collaborative Planning." *Journal of the American Planning Association* 65:1, 9–26.
- Jamal, Tazim & Donald Getz. 1995. "Collaboration Theory and Community Tourism Planning." *Annals of Tourism Research* 22:1, 186–204.
- Kari-Björbacka, Irmeli. 2017. "Alue, elinvoima ja sukupuolten työnjako: ohjelmatekstien ja tilastojen vertailua." *Acta Lapponica Fennia* 28, 5–17.
- Kortetmäki, Teea, Mikael Puurtinen, Miikka Salo, Riikka Aro, Stefan Baumeister, Rémi Dufлот, Merja Elo ym. 2021. "Planetary Well-being." *Humanities and Social Sciences Communications* 8, 258.
- Kulusjärvi, Outi. 2016. "Resort-Oriented Tourism Development and Local Tourism Networks: A Case Study from Northern Finland." *Fennia* 194:1, 3–17.
- Kulusjärvi, Outi. 2017. "Sustainable Destination Development in Northern Peripheries: A Focus on Alternative Tourism Paths." *The Journal of Rural and Community Development* 12:2–3, 41–58.
- Kulusjärvi, Outi. 2019. *Towards a Poststructural Political Economy of Tourism: A Critical Sustainability Perspective on Destination Development in the Finnish North*. Väitöskirja. Oulun yliopisto. Nordia Geographical Publications 48:3.
- Kunnas, Jan, Anna-Kaisa Tupala, Teea Kortetmäki & Jonne Hytönen. 2022. *Kokonaiskestävä aluekehittäminen: esimerkkinä Keski-Suomi*. B 209. Jyväskylän: Keski-Suomen liitto.
- Kyyrö, Kati. 2019. *Matkailun kasvusta liikamatkailuun? Matkailun kasvun diskursiivinen rakentuminen media-aineistossa*. Julkaisematon pro gradu -tutkielma. Lapin yliopisto.
- Lindqvist, Hanne. 2021. *Kuntien ympäristönsuojelun hallintokysely 2021: Raportti kyselyn tuloksista*. Helsinki: Kuntaliitto.
- Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>
- Mattila, Hanna. 2017. *Revisiting Habermas: Exploring the Theoretical Roots and Contemporary Challenges of Communicative Urban and Regional Planning*. Doctoral dissertations 91/2017. Väitöskirja. Aalto-yliopisto. Helsinki: Uni-grafia Oy.
- Molotch, Harvey. 1976. "The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place." *American Journal of Sociology* 82:2, 309–332
- Nykänen, Kari. 2020. *Joustavaa tarkkuutta: Sääntelytarkkuus ilmastotavoitteita toteuttavassa yleiskaavoituksessa*. Väitöskirja. Acta Universitates Ouluensis, H Architectonica 6. Oulun yliopisto. <http://urn.fi/urn:isbn:9789526226194>

- Pietilä, Miisa. 2019. ”Liikamatkailun tutkimus korostaa matkailun kasvun haasteita Euroopan kaupungeissa.” *Versus-verkkojulkaisu*. <https://www.versus-lehti.fi/kriittinen-tila/liikamatkailun-tutkimus-korostaa-matkailun-kasvun-haasteita-euroopan-kaupungeissa/>
- Puustinen, Sari, Raine Mäntysalo, Jonne Hytönen & Karoliina Jarenko. 2017. ”The ’Deliberative Bureaucrat’: Deliberative Democracy and Institutional Trust in the Jurisdiction of the Finnish Planner.” *Planning Theory and Practice* 18:1, 71–88.
- Puustinen, Sari, Raine Mäntysalo & Karoliina Jarenko. 2017. ”The Varying Interpretations of Public Interest: Making Sense of Finnish Urban Planners’ Conceptions.” *Current Urban Studies* 5:1, 82–96.
- Rannila, Päivi. 2021. ”Relationality of the Law: On the Legal Collisions in the Finnish Planning and Land Use Practices.” *Journal of Planning Education and Research* 41:2, 226–235.
- Saarinen, Jarkko. 2004. ”’Destinations in Change’: The Transformation Process of Tourist Destinations.” *Tourist Studies* 4:2, 161–179.
- Saarinen, Jarkko. 2006. ”Traditions of Sustainability in Tourism Studies.” *Annals of Tourism Research* 33:4, 1121–1140.
- Saarinen, Jarkko. 2014. ”Critical Sustainability: Setting the Limits to Growth and Responsibility in Tourism.” *Sustainability* 6, 1–17.
- Saarinen, Jarkko. 2021. ”Is Being Responsible Sustainable in Tourism? Connections and Critical Differences.” *Sustainability* 13, 6599.
- Satokangas, Pasi. 2017. ”Matkailun aluetalousvaikutukset.” Teoksessa *Matkailututkimuksen avainkäsitteet*, toim. Johan Edelheim & Heli Ilola. Rovaniemi: Lapland University Press, 109–114.
- Scheyvens, Regina. 1999. ”Ecotourism and the Empowerment of Local Communities.” *Tourism Management* 20, 245–249.
- Syrjänen, Olavi. 2005. *Osallistuminen, vuorovaikutus ja muutoksenhaku kaavoituksessa*. Helsinki: Rakennustieto.
- TEM (Työ- ja elinkeinoministeriö). 2019. *Yhdessä enemmän: kestäväää kasvua ja uudistumista Suomen matkailuun: Suomen matkailustrategia 2019–2028 ja toimenpiteet 2019–2023*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:60.
- UNWTO (Maailman Matkailujärjestö/World Tourism Organization). 2018. *Overtourism? Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions*. Madrid: UNWTO. <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284420070>
- Vatilo, Matti. 2000. ”Käskyvallasta kumppanuuden aikaan: Reunamerkitöjä Kaj Nymanin puheenvuoroon.” *Yhdyskuntasuunnittelu* 38:2, 17–24.
- Veijola, Soile, Heli Ilola & Johan Edelheim. 2013. ”Johdanto matkailun tutkimukseen.” Teoksessa *Matkailututkimuksen lukukirja*, toim. Soile Veijola. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus, 16–29.

- Veijola, Soile & Kati Kyyrö toim. 2020. *Kestävän matkailun monitieteiset mittarit kulttuuriympäristöissä*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:26. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Williams, Allan M. & Gareth Shaw. 1998. *Tourism & Economic Development: European Experience*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Ympäristöministeriö. 2022. ”Maankäytön suunnittelu.” <https://ym.fi/maankayton-suunnittelu>
- Zakhour, Sherif & Jonathan Metzger. 2018. ”From a ’Planning-Led Regime’ to a ’Development-Led Regime’ (and Back Again?): The Role of Municipal Planning in the Urban Governance of Stockholm.” *disP – The Planning Review* 54:4, 46–58.