

VALTION LIIKUNTANEUVOSTO
Statens idrottsråd

Valtion liikuntahallinto terveyttä edistävän liikunnan kokonaisuudessa

VALTION LIIKUNTANEUVOSTON JULKAISUJA 2012:1
Yhteisjulkaisu Liikuntatieteellisen Seuran kanssa

Kerkko Huhtanen, Teijo Pyykkönen



Valtion liikuntahallinto terveyttä edistävän liikunnan kokonaisuudessa

VALTION LIIKUNTANEUVOSTON JULKAISUJA 2012:1

Yhteisjulkaisu Liikuntatieteellisen Seuran kanssa

Kerkko Huhtanen

Teijo Pyykkönen



VALTION LIIKUNTANEUVOSTO

Statens idrottsråd

Opetus- ja kulttuuriministeriö/
Undervisnings- och kulturministeriet
Valtion liikuntaneuvosto/Statens idrottsråd
PL/PB 29
00023 Valtioneuvosto/Statsrådet
www.minedu.fi

Ulkoasu ja taitto: Pirjo Uusitalo-Aura

Kuvat:

OKM/Arkisto/Muotoiluinstituutti 2011,
Suomen Suunnistusliiton kuva-arkisto (s. 67)

Paino: Kopijyvä, 2012

ISBN 978-952-263-091-9 (painettu)

ISBN 978-952-263-090-2 (PDF)

ISSN-L 2242-4563

ISSN 2242-4563 (painettu)

ISSN 2242-4571 (verkkojulkaisu)

Valtion liikuntaneuvoston julkaisuja 2012:1

.....

Liikuntatieteellisen Seuran tutkimuksia

ja selvityksiä nro 3

ISBN 978-961-8982-88-6

ISSN-L 1798-2464

ISSN 1798-2464

Tekijöiltä

Suomalaista liikuntakulttuuria ja -politiikkaa on laajennettu 1990-luvulta lähtien terveyttä edistävän liikunnan ja arkiliikkumisen suuntaan. Valtion liikuntahallinnossa huomiota kiinnitetään enenevässä määrin koko väestön liikuntaan ja liikkumiseen. Samalla ovat korostuneet liikunnan välinearvot: liikunnan tulee tukea terveyttä ja hyvinvointia. Näin on syntynyt käsite ”terveyttä edistävä liikunta”.

Liikuntakulttuurin laajentuminen ja eriytyminen sekä uusi käsitteistö ovat lisänneet tarvetta selvittää eri toimijoiden näkemyksiä terveyttä edistävästä liikunnasta sekä selvittää eri toimijoiden työnjakoa ja yhteistyötä.

Nyt raportoitava selvitys on toteutettu opetus- ja kulttuuriministeriön aloitteesta. Selvityksen tarkoituksena on selvittää valtion liikuntahallinnon merkitystä terveyttä edistävän liikunnan kokonaisuudessa.

Selvitykselle asetettiin viisi osatavoitetta:

1. Laatia kokonaisnäkemys terveyttä edistävän liikunnan toteuttajista ja edellytysten luojista eri hallinnonaloilla ja arvioida niiden osuutta ja merkitystä kokonaisuudessa.
2. Selvittää ja verrata liikunnan kannalta keskeisten hallinnonalojen käsityksiä terveyttä edistävän liikunnan olemuksesta (tavoitteista ja tehtävistä).
3. Selvittää eri hallinnonalojen näkemykset omasta merkityksestään ja tehtävistään terveyttä edistävän liikunnan alueella.
4. Laatia kooste kuntatason näkemyksistä koskien terveyttä edistävää liikuntaa.
5. Laatia alustavat suositukset terveyttä edistävän liikunnan hallinnon kehittämiseksi valtakunnan tasolla hallinnonalojen yhteisneuvotteluiden pohjaksi.

Selvityksen päähuomio kohdistuu julkiseen hallintoon: työnjakoon valtionhallinnossa sekä valtio–kunta-suhteeseen. Tarkastelu keskittyy vuosiin 2007–2011.

Hankkeen projektitutkijana on työskennellyt LtM, TtM *Jouni Airola* (14.1.–11.3.2011) ja hänen siirryttyä muihin tehtäviin liikuntatieteen ylioppilas *Kerkko Huhtanen* (14.3.–30.9.2011). Hankkeen vastuuhenkilönä on toiminut Liikuntatieteellisen Seuran tutkimus- ja julkaisupäällikkö *Teijo Pyykkönen*.

Selvityshankkeen kirjallisia tausta-aineistoja ovat olleet valtionhallinnon strategiat ja muut tavoiteasiakirjat sekä alueeseen liittyvät toimenpidesuunnitelmat ja seurantaraportit. Lisäksi tausta-aineistona on käytetty eri tahojen tuottamia tutkimus- ja hankereportteja sekä selvityksiä.

Kuntatason näkemysten kokoamiseksi Liikuntatieteellinen Seura toteutti kesällä 2011 kyselyn kuntien liikuntapalveluista vastaaville viranhaltijoille. Kyselyyn saatiin vastauksia 150 kunnan edustajalta. Kirjallisuuden ja kyselyn avulla muodostettua kokonaisnäkemystä tarkennettiin teemahaastatteluilla (21 kpl). Ne kohdistettiin alan kehittämistyössä mukana olleille julkishallinnon sekä kansalaisjärjestöjen ja tutkimusyhteisöjen edustajille. Lista haastatelluista henkilöistä on raportin liitteenä (liite 1).

Raportissa esitetyt näkemykset ja päätelmät ovat syntyneet tausta-aineistojen, kyselyn ja haastattelujen perusteella ja niistä vastaavat yksin kirjoittajat. Kirjoitustyö on jaettu siten, että Huhtanen on keskittynyt ensisijaisesti lukuihin 3–6 ja Pyykkönen lukuihin 1–2.

Helsingissä joulukuussa 2011

Teijo Pyykkönen
Liikuntatieteellinen Seura

Esipuhe

Suomi on saavuttanut kansainvälisesti maineen terveyttä edistävän liikunnan mallimaana. Silti eri tutkimusten mukaan lähes kolmannes Suomen väestöstä liikkuu terveytensä kannalta riittämättömästi. Myös fyysinen kunto on heikentynyt lähes kaikissa väestöryhmissä. Vähäiset askeleet arjessa ja fyysisten ponnistelujen vaihtuminen istumiseen ovat nostaneet liikkumattomuuden WHO:n arviointien mukaan neljänneksi yleisimmäksi globaaliksi kuolinsyyksi maailmassa. Ongelman vakavuus on tiedostettu jo pidemmän aikaa, mutta silti kehityskulkua ei ole saatu käännettyä. Pääministeri Kataisen hallitusohjelman mukaan syyt liikunnallisesta elämäntavasta syrjäytymiseen tulee selvittää ja luoda edellytyksiä, joilla liikuntaa voidaan eri väestöryhmissä lisätä.

Liikuntatoimen johtaminen, kehittäminen ja yhteensovittaminen valtionhallinnossa kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriölle. Liikkumattomuuden ongelman ratkaisemiseksi liikunnan edistämisen näkökulman

tulee nykyistä vahvemmin läpäistä sosiaali- ja terveyspolitiikan, yhdyskuntasuunnittelun, työelämän kehittämisen sekä liikenne- ja koulutuspolitiikan säädösvalmistelut ja määrärahakohdennukset. Aivan kuten eri sektoreiden toimia arvioidaan ympäristövaikutusten näkökulmasta, saman periaatteen tulisi toteutua myös liikunnan edistämisen kannalta. Elämänkaaren eri vaiheissa toimivat instituutiot, kuten neuvola, päiväkotit, koulu, armeija, työpaikka, terveydenhuolto ja vanhustenhuollon yksiköt voivat osaltaan edesauttaa liikkumisen ilon syntymistä.

Valtion liikuntaneuvosto on opetus- ja kulttuuriministeriön liikuntalaissa määritelty asiantuntijaelin, jonka tehtävänä on käsitellä liikunnan ja liikuntapolitiikan kannalta laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä asioita. Lain mukaan neuvosto arvioi valtionhallinnon toimenpiteiden vaikutuksia liikunnan alueella. Tämä tarkoittaa siis huomion kiinnittämistä liikuntapolitiittisten toimenpiteiden ja määrärahojen lisäksi myös muiden hallinnonalojen toimintoihin.

Käsillä oleva selvitys on arvokas apu arvioinnin ja-
lostamisessa. Selvityksessä kartoitetaan eri hallin-
nonalojen, kuntien, järjestöjen ja yksityissektorin
keskeiset ja vakiintuneet toimet ja mahdollisuudet
liikunnan, terveyttä edistävän liikunnan ja fyysisen
aktiivisuuden edistämisen kentällä. Olennaista on ko-
konaisuuden hahmottaminen, sitä kautta syntyvät
konkreettiset jatkoaskeleet ja selkeät roolitukset. Sel-
vitykseen kirjatut suositukset ovat haasteellisia ja an-
tavat aihetta pohtia liikunta-alan yhteistyön suuntaa-
mista myös uudenaikaisille urille.

Valtion liikuntaneuvosto julkaisi liikuntapolitiikan
vaikutusten arvioinnin tammikuussa 2011. Arvioin-
ti osoitti, että liikunnan tietolähteitä ja tutkimusta ei
ole toistaiseksi pystytty tarpeeksi hyödyntämään lii-
kuntapoliittisessa päätöksenteossa. Arvioinnin tulos-
ten hengessä ministeriö onkin yhteistyössä valtion lii-

kuntaneuvoston kanssa käynnistänyt lukuisia toimen-
piteitä liikunnan tietopohjan vahvistamiseksi. Käsillä
oleva selvitys on yksi konkreettinen tulos niistä.

Tämän julkaisun myötä 92 vuotta täyttävä valtion lii-
kuntaneuvosto käynnistää oman julkaisusarjansa.
Sarjassa tullaan näkemään erilaisia liikunta-alan ra-
portteja, selvityksiä ja suunta-asiakirjoja sekä tarvitta-
essa muita liikuntapoliittista keskustelua vaativia tee-
maesitteitä. Julkaisuilla pyritään käynnistämään kes-
kustelua liikuntakulttuurin keskeisten osa-alueiden,
kuten lasten ja nuorten liikunnan, terveyttä edistävän
liikunnan ja kilpa- ja huippu-urheilun nykytilasta sekä
palvelemaan laajasti koko liikunta-alan kehittämistyö-
tä Suomessa.

Kiitämme Liikuntatieteellistä Seuraa ja tekijöitä
hyvästä yhteistyöstä selvityksen laatimisessa!

Helsingissä 11. päivänä tammikuuta 2012



Jan Vapaavuori
Puheenjohtaja,
valtion liikuntaneuvosto



Minna Paajanen
Pääsihteeri,
valtion liikuntaneuvosto

Sisällys

Tekijöiltä.....	5
Esipuhe.....	6

1. Yhteenveto ja suositukset.....	10
--	-----------

2. Terveyttä edistävän liikunnan kehittyminen hallinnossa

2.1. Opetus- ja kulttuuriministeriö terveyttä edistävän liikunnan kehittäjänä.....	18
2.2. Sosiaali- ja terveysministeriö terveyttä edistävän liikunnan kehittäjänä.....	18
2.3. Terveyttä edistävän liikunnan toimijakenttä.....	19
2.4. Terveyttä edistävän liikunnan määrittely.....	20

3. Terveyttä edistävä liikunta valtionhallinnossa (2007–2011)

3.1. Valtioneuvoston linjaukset.....	24
3.2. Opetus- ja kulttuuriministeriö.....	25
3.3. Sosiaali- ja terveysministeriö.....	28
3.4. Työ- ja elinkeinoministeriö.....	30
3.5. Liikenne- ja viestintäministeriö.....	31
3.6. Ympäristöministeriö.....	33
3.7. Valtiovarainministeriö.....	34
3.8. Valtion aluehallinto.....	36
3.9. Valtionhallinnon toimenpiteet.....	38
3.10. Haastateltujen näkemyksiä.....	47

4. Terveyttä edistävä liikunta kunnissa

4.1. Lainsäädännöllinen perusta.....	55
4.2. Resurssit.....	56
4.3. Valtionhallinto kuntien liikunnan edistäjänä.....	58

5. Terveyttä edistävä liikunta kansalaisjärjestöissä

5.1. Alueella toimivat järjestöt.....	68
5.2. Valtionhallinto kansalaisjärjestöjen tukijana.....	70
5.3. Haastateltujen näkemyksiä kansalaisjärjestöjen toiminnasta.....	72

6. Terveyttä edistävä liikunta yksityissektorilla

6.1. Yritykset liikuntapalvelujen tarjoajina.....	74
6.2. Yritykset työntekijöiden liikunnan edistäjinä.....	76

Lähteet 78

Liitteet 80

Pääluo
OPETUS- JA KULTTUURIMIN

- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla
2012 myöntöpäätöksen perusteella post-
määräyksistä. Valtiossa
itenkin maksupöytäkirja

1

Yhteenveto ja
suositukset

1 Yhteenvedo ja suositukset

Lähes kaikki liikunta on terveyttä edistävää. Vain osa kilpa- ja huippu-urheilusta ja aivan kevyt liikkuminen on syytä luokitella terveyttä edistävän liikunnan ulkopuolelle.

Liikuntaharrastuksen rinnalle valtion liikuntapolitiikassa on 2000-luvulla nostettu muu fyysinen aktiivisuus (arkiliikkuminen/arkiliikunta). Myös muu fyysinen aktiivisuus on yleensä terveyttä edistävää. Käytännössä liikunnan ja muun liikkumisen piiriin kuuluvat kaikki kansalaiset. Näin laajassa kokonaisuudessa valtion liikuntahallinnon merkitystä on mahdotonta tarkasti arvioida.

Samalla kun liikuntakulttuuria on laajennettu arkiliikkumiseen ja kohderyhmiksi on otettu myös liikunnallisesti passiiviset, on liikuntahallinnon suhteellinen ulottuvuus kaventunut (kuvio 1).

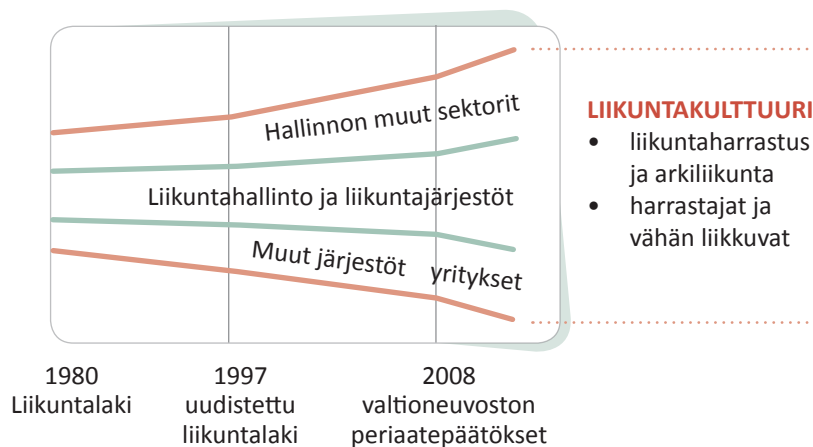
Liikuntakulttuurin laajentuminen on lisännyt OKM:n liikuntayksikön ja sen asiantuntijaelimen, valtion liikuntaneuvoston (VLN), yhteistyötarvetta hallinnonalan ulkopuolella. Liikuntakulttuurin eriytyminen (arkiliikkuminen – terveyttä edistävä liikunta – kilpa- ja huippu-urheilu) on lisännyt liikuntahallinnon työtä (tasapainoilua) hallinnonalan sisällä.

Valtion liikuntahallinnon merkitys korostuu ohjauksessa ja koordinoinnissa – ei toteutuksessa. Tähän velvoittaa liikuntalakikin: opetus- ja kulttuuriministe-

riö vastaa liikuntatoimen yleisestä johdosta, kehittämisestä ja yhteensovittamisesta valtionhallinnossa. Valtion liikuntahallintoa lähempänä toteutusta ovat kunnat, järjestöt, yritykset ja luonnollisesti kansalaiset itse. Valtion liikuntahallinnon ratkaisut voivat ohjata tai heijastua näiden tahojen päätöksiin, mutta liikuntahallinnon ratkaisuilla on vain vähän suoraa ohjausvaikutusta.

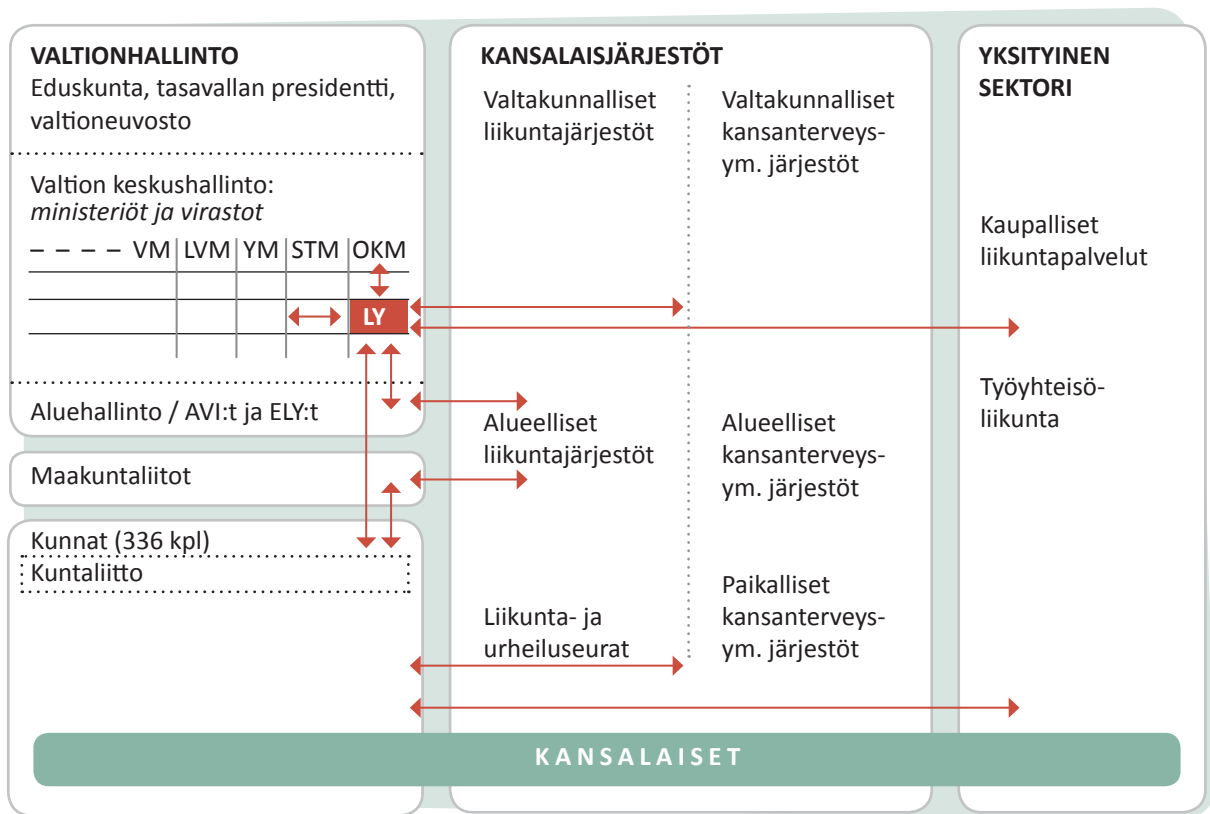
Kansalaisten liikunta- ja liikkumispäätöksiin vaikuttavat lukuisat elinympäristöön ja elämäntapaan liittyvät tekijät. Siten valtion liikuntahallinnon merkitystä ei voi arvioida yksin lopputuotoksen perusteella, esimerkiksi sen mukaan, kuinka paljon kansalaiset harrastavat omatoimista liikuntaa tai arjessaan muuten liikkuvat.

Terveyttä edistävän liikunnan toimijakenttä on laaja (kuvio 2). Valtion liikuntahallinnon ohjaus ja yhteistyö on monitahoista ja -tasoista. Tässä selvityksessä pääpaino on julkisessa hallinnossa ja erityisesti valtion liikuntahallinnon merkityksessä. Jatkossa kokonaiskuvaa on syytä täsmentää erityisesti kansalaisjärjestöjen ja yritysten toiminnan osalta sekä kansalaisia kuulemalla.



Kuvio 1.

Liikuntahallinnon ulottuvuus laajentuneessa liikuntakulttuurissa (Pyykkönen 2010)



Kuvio 2

Valtion liikuntahallinto (OKM/LY) terveyttä edistävän liikunnan toimijoiden kokonaisuudessa

Valtion liikuntahallinnon merkitystä terveyttä edistävän liikuntaharrastuksen ja arkiliikkumisen kokonaisuudessa on syytä arvioida erikseen **kolmella eri "pelikentällä"**:

1. *Organisoitu liikuntatoiminta & liikuntapaikat.*
2. *Omatoiminen liikunta & liikuntaan soveltuva ympäristö ja liikuntapaikat.*
3. *Arkiliikkuminen (fyysinen aktiivisuus) & liikkumiseen soveltuva ympäristö.*

Liikuntahallinnon merkitys vaihtelee sen mukaan, millä pelikentällä pelataan. Liikuntaseuran järjestämä voimistelutunti on lähempänä liikuntahallintoa kuin omatoiminen kävelyretki kansallispuistossa. Vielä etäämmällä liikuntahallinnon vaikutuspiiristä on esimerkiksi arkinen näyteikkunakävely. Liikuntahallinnon merkityksen arviointi on helpointa liikuntahallintoa lähellä olevassa organisoituneessa liikuntatoiminnassa ja vaikeinta laajaa yhteistyötä edellyttävässä arkiliikkumisessa.

1.

Suomalaisessa liikuntakulttuurissa liikuntajärjestöillä on merkittävä rooli niin liikuntapolitiikkaan vaikuttaji-

na kuin toiminnan järjestäjinä. Järjestöt ja seurat toimivat pitkälle autonomisesti ja perinteisiinsä nojaten. Kilpa- ja huippu-urheilulla on vahva sija järjestöjen ja seurojen käytännön tavoitteissa ja toiminnassa. Kilpa- ja huippu-urheilua ei kaikin osin voi pitää terveyttä edistävänä. Esimerkiksi tapaturmariski nousee urheilun intensiteetin kasvaessa. Kuitenkin valtaosa liikuntajärjestöjen ja -seurojen piirissä toteutetusta liikuntatoiminnasta on terveyttä edistävää.

Valtion liikuntahallinnon ohjauksella ei ole niinkään pyritty muuttamaan järjestöjen ja seurojen nykytoimintaa, vaan paremminkin saada järjestöt laajentamaan toimintaansa terveyttä edistävän liikunnan alueella. Erityisesti järjestöjen on toivottu houkuttelevan toimintaansa terveytensä kannalta riittämättömästi liikkuvia. Valtion liikuntahallinto on hankesyötteillään onnistunut saamaan järjestöihin terveyttä edistävää liikuntaa, mutta yleensä vain hankkeiden keston ajaksi. Hankkeen jälkeen järjestöt tavallisesti jatkavat toimintaansa samoin kuin ennen hanketta.

Liikuntahallinnolla on mm. tukipolitiikallaan suora ohjausmahdollisuus järjestöjen ja seurojen toimintaan. Periaatteessa ohjauksella voitaisiin suunnata järjestöjä nykyistä painokkaammin uusien liikkujaryh-

mien aktivointiin. Käytännössä järjestöjen autonomian kaventaminen rapauttaisi kansalaistoiminnan ideaa ja todennäköisesti surkastuttaisi nykyistä toimintaa.

Liikuntapaikkarakentamisessa ja -korjaamisessa valtion liikuntahallinnon merkitys on valtakunnallisten ja muiden suurten liikuntapaikkojen osalta keskeinen. Suomeen ei juuri rakenneta merkittäviä liikuntapaikkoja ilman valtiontukea.

Suuret liikuntapaikat rakennetaan edelleen kilpa- ja huippu-urheilun tavoitteiden ohjaamina. Liikuntapaikat ovat periaatteessa kaikkien käytössä, mutta käytännössä ne ovat organisoituneen liikuntatoiminnan varaamia tai maksullisia. Liikuntapaikoista useat (jäähallit, liikuntahallit ja -salit jne.) palvelevat lähes yksinomaan seura-aktiivien tarpeita. Omatoimisia terveysliikkuja tai uusia liikkuja ne eivät juuri palvele.

Valtion liikuntahallinnolla on keskeinen merkitys jo liikuntaa harrastavien liikunnan turvaajana. Heistä suurin osa harrastaa – kilpailemisesta huolimatta – terveyttä edistävää liikuntaa. Sen sijaan liikuntajärjestöjen ja -seurojen toiminnan ohjaamisessa kohti uusia liikkujaryhmiä (terveyttä edistävää liikuntaa) liikuntahallinto on onnistunut huomattavasti vaatimattomammin.

Terveysliikkujien määrän lisääminen organisoituneen liikuntatoiminnan kautta on osoittautunut vaikeaksi tehtäväksi. Silti valtion liikuntahallinnon ohjauksen vaikutus on tällä ”kotikentällä” suurempi kuin millään muulla pelikentällä. Liikuntahallinnolla on ollut keskeinen merkitys erityisliikunnan kehittäjänä ja turvaajana.

Liikuntahallinnon kotikentällä toimivat myös muut hallinnonalat tuottamalla ”sivutuotteinaan” liikuntaan soveltuvaa ympäristöä (yhdyksuntasuunnittelu jne.) ja liikkumista (eläkeläiskerhot jne.).

2.

Suurin osa suomalaista liikunnan harrastajista harrastaa yksin tai ryhmässä organisoituneen liikuntajärjestelmän ulkopuolella. He harrastavat liikuntapaikoilla (uimahallit jne.) ja etenkin muualla liikuntaan soveltuvassa ympäristössä. Näistä harrastajista voidaan käytännössä kaikki katsoa kuuluvan terveysliikkujien piiriin, vaikka heidän liikunnallaan ei olisi tietoista terveystavoitetta.

Mitä enemmän omatoiminen liikunta tapahtuu muilla kuin varta vasten liikuntaa varten rakennetuilla paikoilla, sitä enemmän liikuntamahdollisuudet ovat riippuvaisia eri hallinnonalojen ratkaisuksista. Suomalaisen suosimat liikuntaympäristöt ovat yleisimmin muita kuin varsinaisia liikuntapaikkoja: kävely- ja pyöräilyteitä, maanteitä, puistoja, metsiä, järviä jne.

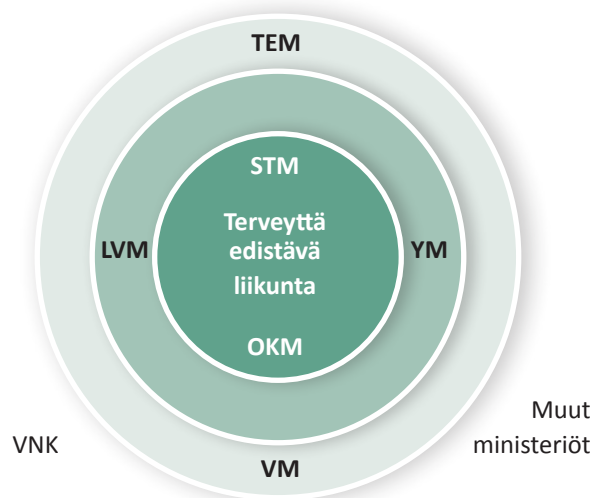
Omatoimisen liikunnan edistämisessä korostuu liikunnan olosuhdetyö, joka on sekä tavoitteellisesti että työnjaollisesti selkein kokonaisuus valtionhallinnon

poikkihallinnollisessa yhteistyössä terveyttä edistävän liikunnan alueella.

Omatoimisten liikkujien elämässä liikunnalla ei useinkaan ole yhtä selvää ja hallitsevaa osaa kuin aktiivisesti seuroissa liikkuvilla. Liikunnan kanssa ajasta kilpailevat useat muut harrastukset ja arjen tehtävät. Mitä vähemmän liikuntaan vihkiytyneistä on kyse, sitä suurempi ohjausvaikutus on liikunnan taustalla olevilla tekijöillä, jotka muotoutuvat muiden kuin liikuntahallinnon päätösten kautta.

Liikuntahallinnossa on viime vuosina lisätty yhteistyötä muiden hallinnonalojen kanssa, mihin liikuntalakikin velvoittaa. Useat ministeriöt ovat edustettuina terveyttä edistävän liikunnan työryhmissä. Työryhmiä työskentelyä ovat vahvimmin ohjanneet liikunnan (OKM) ja terveyden (STM) tavoitteet, mikä selittyy terveyttä edistävän liikunnan historialla. OKM ja STM ovat työryhmissä voineet toteuttaa perustehtäviään. Muille ministeriöille yhteistyö on ollut enemmän resurssien lainaamista liikunnalle ja terveydelle.

OKM:n ja STM:n muodostaman sisäpiirin ulkopuolella ovat muut hallinnonalat, joista tärkeimpiä ”tukiministeriöitä” ovat olleet liikenne- ja viestintäministeriö sekä ympäristöministeriö (kuvio 3). Kokonaisuus ei välttämättä ole tehokkain ratkaisu: valtion liikuntahallinto on ohjauksen ytimessä, vaikka onnistunut toteutus edellyttää enemmän muiden kuin liikuntahallinnon toimia. Liikuntahallinnon suorat vaikutusmahdollisuudet ovat lähinnä siinä, miten rakennetut liikuntapaikat saadaan omatoimisten terveysliikkujien ja uusien liikkujaryhmien käyttöön. Toki merkitystä on silläkin, että liikuntahallinto voi yhteistyön kautta pyrkiä vaikuttamaan muiden hallinnonalojen tavoiteasetteluun.



Kuvio 3.

Eri hallinnonalojen suhde terveyttä edistävän liikunnan kehittämiseen.

Eri hallinnonaloilla on omat perustehtävänsä, joiden muuttaminen on työlästä. Usein liikuntaa edistetään ”vahingossa” tai sivutuotteena. Esimerkiksi LVM on ensisijaisesti sitoutunut ilmasto- ja YM ympäristötavoitteisiin, joiden toteuttaminen on tukenut myös liikunnan ja liikkumisen tavoitteita.

Eri hallinnonalat ovat sitoutuneet enemmän terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen kuin liikunnan edistämiseen. Kaikilla hallinnonaloilla liikuntaa ei automaattisesti sisällytetä hyvinvoinnin edistämiseen.

Myös vähän liikkuvien harrastuksen aktivointi on enemmän muiden kuin liikuntahallinnon ratkaisusta riippuvainen. Kun riittämättömästi liikuntaa harjoittavan taustalla olevaan elinympäristöön ja elintapoihin päästään vaikuttamaan monialaisilla hallintoratkaisuilla, kasvaa myös liikuntaharrastuksen aloittamisen todennäköisyys. Sen sijaan liikuntapää edellä toteutetuilla toimilla on yleensä saatu vain vaatimattomia ja väliaikaisia tuloksia riittämättömästi liikkuvien aktiivisuudessa.

3.

Terveyttä edistävän liikunnan lisäämisen yhteydessä tarkastellaan tavallisesti (mm. hallitusohjelmassa) arkiliikkumisen edistämistä. Tämä on hämärtänyt liikuntakulttuurin identiteettiä ja sekoittanut tavoiteasette-

lua. Kaikki kansalaiset ovat arkiliikkujia, vaikka eivät liikuntaa koskaan aikoisi harrastaakaan.

Arkiliikkuminen tapahtuu liikuntahallinnon totutun toimialueen ulkopuolella. Liikuntahallinnolle arkiliikkumisen edistäminen on kaukainen ja vieras tehtävä sen perustehtävää ajatellen. Työ- ja kauppatkoihin, työoloihin ja perhepolitiikkaan jne. vaikuttaminen ovat liikuntahallinnon resurssien ja osaamisen näkökulmasta ylivoimaisia tehtäviä varsinkin, jos tähän liittyvän kehitystyön johtaminen ja koordinointi katsotaan liikuntahallinnon tehtäväksi. Oman tuensa liikuntahallinto pystyy koko elämää tarkastelevalle hyvinvointipolitiikalle antamaan (mm. liikuntatietoa jakamalla), mutta tuskin siihen liittyvää muutosprosessia vetämään tai koordinoimaan.

Arjen liikkumisen ohjauksessa liikuntahallinto on pieni tekijä. Valtion liikuntahallinnon vaikutusta ei tulisi arvioida arkiliikkumisen kehittymisen perusteella.

Kaiken kaikkiaan valtion liikuntahallinnon merkitys pienenee ja muiden hallinnonalojen kasvaa mitä enemmän siirrytään aktiivisesta liikuntaharrastuksesta arkiliikkumisen suuntaan. Taulukossa 1 on tarkemman tarkastelun pohjaksi esitetty kirjoittajien arvio liikuntahallinnon painoarvoista liikunnan ja arkiliikkumisen kehittämisessä valtiotasolla.

Taulukko 1.

Valtion liikuntahallinnon painoarvo terveyttä edistävän liikunnan/liikkumisen kokonaisuudessa (suuntaa antava arvio)

	OKM / LY	muut hallinnonalat	
Organisoituneet aktiiviharrastajat (1 milj.)	70%	30%	Liikuntaa
Omatoimiset harrastajat (2,5–3 milj.)	25%	75%	
Arkiliikkujat (5,3 milj.)	5%	95%	Arkiliikkumista (muuta fyysistä aktiivisuutta)

Valtion liikuntahallinnon roolin tulisi vaihtua sen mukaan, missä kehikossa liikuntaa tai liikkumista edistetään. Liikuntahallinnolle sopii vetovastuu organisoituneen liikunnan alueella. Hallinnonalojen tiivis yhteistyö on luontevaa omatoimisen liikunnan edistämiseksi. Arkiliikkumisen alueella liikuntahallinnolle riittää konsultin rooli. Tällaisten valintojen tekemiseen vaikuttavat jo liikuntahallinnon rajalliset resurssit.

Kansalaisten elämänculussa liikuntahallinnon vaikutus näkyy parhaiten lasten ja nuorten liikunnassa. Elämänculun alku- ja loppupäissä korostuvat sosiaali- ja terveysministeriön tehtävät. Muiden hallinnonalojen merkitys jakautuu tasaisemmin koko elämänculun liikunnalle.

Terveyttä edistävän liikunnan kehittäminen on ollut valtioventoista. Julkisen hallinnon paikallistasoa edustavat kunnat, jotka ovat liikuntaratkaisuisaan pitkälle itsenäisiä. Valtion suunnalta on vaikutettu kuntien liikunta-asenteisiin ja -tavoitteisiin. Valtion informaatio-ohjaus sekä rakentamisen osalta myös resurssiohjaus ovat Kuntaliiton avustuksella vaikuttaneet siihen, että terveyttä edistävä liikunta on saatu juurrutettua kuntatasolle etenkin tavoitetasolla. Useissa kunnissa terveyttä edistävä liikunta on sisällytetty liikuntatoimen ja osassa myös koko kunnan strategioihin. Kunnat ovat kuitenkin hyvin erilaisia terveysliikunnan edistäjinä.

Kunnilla on keskeinen rooli erityisryhmien liikunnassa. Valtion liikuntahallinnon merkitys on kuntatasolla näkynyt kenties selvimmin erityisliikunnan kehittämisessä.

Suosituksset

1.

Käsitteet liikunta ja arkiliikkuminen määritellään ja erotetaan toisistaan nykyistä tarkemmin. Samalla sovitaan eri hallinnonalojen vastuista ja tehtävistä a) liikunnan ja b) arkiliikkumisen edistämiseksi. Liikuntaharrastuksen edistäminen edellyttää eri toimenpiteitä ja erilaista osaamista kuin arkiliikkumisen (fyysisen aktiivisuuden) edistäminen. Käsitteitä selkeyttämällä vahvistetaan myös liikuntakulttuurin identiteettiä.

2.

Valtion liikuntahallinto selkeyttää perustehtävänsä (liikunnan edistäminen) ja tarkistaa rooliaan arkiliikkumisen edistäjänä (koordinaattorista tukijaksi).

3.

Valtion liikuntahallinnossa ja sen tukipolitiikassa tuodaan selvästi esille terveyttä edistävän liikunnan liikuntapoliittinen asema ja tehtävät suhteessa muuhun liikuntaan – käytännössä kilpa- ja huippu-urheilun edistämiseen.

4.

Hallinnonalojen yhteistyössä hyödynnetään nykyistä enemmän mallia, jossa valtion liikuntahallinto tukee muiden hallinnonalojen sellaisia tavoitteita, jotka tuottavat sivutuotteena liikuntaa ja terveyttä (ilmasto-, ympäristö-, ravitsemus- ym. tavoitteet). Tätä kautta on mahdollista saada terveyttä edistävälle liikunnalla uusia ”omistajia” (sitoutumista).

5.

Valtion liikuntahallinnon vaikuttavuutta kuntatasolla lisätään kytkemällä terveyttä edistävän liikunnan suosituksia kuntien olemassa oleviin strategioihin – ei vain valtion linjauksiin.

6.

Terveyttä edistävän liikunnan kehitystyössä huolehditaan, että tavoitteet ovat riittävän konkreettisia, mitattavia ja kaikkien osallistuvien tahojen tärkeiksi koettavia. Samalla sovitaan rahoitusvastuista.

7.

Vetovastuuta terveyttä edistävän liikunnan kehitystyössä vaihdetaan sen mukaan, millä hallintoalueella on kulloinkin keskeinen vaikuttamismahdollisuus.

8.

Liikuntatoimen ohella myös muuta aluehallintoa informoidaan ja hyödynnetään nykyistä paremmin TELI-yhteistyössä. Samalla tiivistetään eri hallinnonalojen yhteistyötä aluetasolla.

9.

Liikuntarakentamisen avustustoiminnassa tunnistetaan nykyistä paremmin kenen liikuntatavoitteita avustuksilla toteutetaan. Terveyttä edistävälle liikuntapaikoille luodaan saavutettavuuskriteerit (esim. mahdollisuus vapaaharjoitteluun, maksuttomuus).

10.

Liikuntahallinto etsii kansalaisjärjestöistä uusia kumppaneita järjestämään terveyttä edistävää liikuntaa uusille asiakasryhmille siltä osin kuin liikuntajärjestöt eivät tähän ryhdy.

11.

Liikuntahallinto lisää yhteistyötään yksityissektorin kanssa (esim. kansalaisten liikuntakulutuksen subventointi). Yksityiset liikuntapalvelut täydentävät muuta tarjontaa ja ovat haastamassa järjestöt TELI-toimijoina.

12.

Terveyttä edistävän liikunnan kehittämistyössä siirrytään yksittäisistä, eri tahoilta ja eri aikaan myönnettävistä hankeavustuksista koordinoituun ja tavoitteiltaan selkeään tukijärjestelmään, jossa pääpaino on suunnitelmallisessa ohjelmatyössä ja tavoite pysyvissä ja nykyistä vaikuttavammissa toimintamalleissa.

KULTTUURIMINISTERIÖ

KULTTUURIMINISTERIÖ

MINISTRY OF EDUCATION AND CULTURE

MINISTRE DE L'ÉDUCATION ET DE LA CULTURE

2

Terveyttä edistävän liikunnan kehittyminen hallinnossa

2 Terveyttä edistävän liikunnan kehittyminen hallinnossa

Terveyttä edistävä liikunta on valtionhallinnossa kehittynyt ensisijaisesti kahden ministeriön – opetus- ja kulttuuriministeriön (vuoteen 2010 opetusministeriö) sekä sosiaali- ja terveysministeriön – yhteistyön pohjalta. Vähitellen toimijakenttä on laajentunut muihin ministeriöihin, kuntiin, järjestöihin ja yksityiselle sektorille.

Terveyttä edistävän liikunta on käsitteenä nuori ja vakiintumaton. Käsitteen tulkintaa ohjaavat eri toimijoiden erilaiset lähtökohdat.

2.1. Opetus- ja kulttuuriministeriö terveyttä edistävän liikunnan kehittäjänä

Liikunnan valtionavustusten perusteissa on viitattu urheilun ja liikunnan terveyshyötyihin niin kauan kuin valtio on liikuntaa tukenut eli 1920-luvun alusta alkaen. Kuitenkin vasta 1960-luvulla huomiota alettiin laajemmin kiinnittää koko väestön kuntoon (kuntoliikuntaan) urheilijoiden tukemisen ohella. Terveysajattelu korostui liikuntahallinnossa entisestään 1990-luvulla. Liikunnan terveysvaikutukset tunnistettiin liikuntasektorilla selvästi Liikuntakomitean työssä (Kom 1990:24).

Terveyttä edistävä liikunta vakiintui osaksi liikuntahallinnon toimintakenttää liikuntalain uudistamisen yhteydessä vuonna 1998. Lakiin lisätty tarkoituspäykälä toi opetusministeriölle veloitteen panostaa terveyttä edistävään liikuntaan.

Ministeriön liikuntanäkökulmaa on 2000-luvulla edelleen laajennettu kohti kaikenlaista fyysistä aktiivisuutta (arkiliikkumista) ja huomiota on alettu kiinnittää erityisesti terveytensä kannalta riittämättömästi liikkuviin. Samalla liikkumattomuuden taustalla oleviin syiden selvittäminen on saanut aiempaa enemmän huomiota.

Liikuntahallinnon linjaukset ovat heijastuneet myös ministeriön tukemaan liikunnan kansalaistoimintaan. Suomen Liikunta ja Urheilu (SLU) kiteyttää visionsa (2010) sanoihin ”olemme maailman liikkuvin urheilukansa – 2020”. Vision lähtökohtana on ”väestön fyysisen aktiivisuuden määrän ja laadun lisääminen koko elämänsä aikana”. Tavoitteet ovat kuitenkin vain tavoitteita, käytäntö ratkaisee. SLU jäsenjärjestöineen

toteuttaa visiotaan vuosina 2012–2014 viidellä yhteisellä valinnalla:

1. Vaikuttaminen vanhempiin
2. Koulupäivässä tunti liikuntaa
3. Seuratoiminnan laadun kehittäminen
4. Ratkaisut urheilijan polulla
5. Edellytykset ja olosuhteet kunnossa (SLU-hallitus 19.11.2011). Työikäiset tai ikäihmiset eivät tällä kertaa olleet valittujen joukossa.

Terveyttä edistävä liikunta on 2000-luvulla läpäissyt – tosin vain tavoitetasolla – koko organisoituneen liikuntajärjestelmän. Samalla opetus- ja kulttuuriministeriön suhde sosiaali- ja terveysministeriöön on tiivistynyt.

2.2. Sosiaali- ja terveysministeriö terveyttä edistävän liikunnan kehittäjänä

Opetusministeriö vastasi valtionhallinnossa vielä 1970- ja 1980-luvuilla yksin liikunnasta ja sen edistämisestä (Ståhl 2003). Vaikka sosiaali- ja terveysministeriön strategioissa ja ohjelmissa oli mainintoja liikunnasta ja sen vaikutuksista toimintakykyyn ja terveyteen, ei niissä otettu vielä tuolloin vastuuta liikunnan edistämisestä. Liikunnan katsottiin kuuluvan opetusministeriön hallinnonalaan.

Sosiaali- ja terveysministeriö aktivoitui terveyttä edistävän liikunnan alueella vähitellen 1980-luvulla UKK-instituutin perustamisen (1980) jälkeen. Kuitenkin vasta 1990-luvun puolivälissä liikunnan edistämisestä tuli osa sosiaali- ja terveyspolitiikkaa. Tuolloin ministeriö tuli mukaan opetusministeriön Kunnossa kaiken ikää -ohjelmaan. Sosiaali- ja terveysministeriön aktivoitumisen taustalla oli se, että vähäinen fyysisen aktiivisuus koettiin terveysriskiksi, jonka seuraukset heikentävät sekä yksilön terveyttä että yhteiskunnan hyvinvointia. Liikunta tai liikkuminen ymmärrettiin toiminnaksi, joka ei ole korvattavissa muilla toimenpiteillä. Ongelmaa alettiin kuvata terveyttä edistävän liikunnan ja terveysliikunnan käsitteillä ja sen ratkaisemiseksi alettiin laatia terveyspoliittisia ohjelmia (Ståhl 2003).

Ministeriö vahvisti osallistumistaan vuonna 2000 asettamalla Terveyttä edistävän liikunnan kehittämis-

toimikunnan (TELI-toimikunnan). Terveysliikunnan tila, haasteet ja mahdollisuudet on kuvattu varsin kattavasti toimikunnan mietinnössä (KM 2001:12). Komitea korosti, että vaikka liikunnan ja terveyden yhteys on ollut tutkijoiden tiedossa jo pitkään, niin ”vasta 1990-luvulla siihen saakka kertyneen tutkimustiedon huolellisen keräyksen, arvioinnin ja näytön merkityksen osoittamisen jälkeen liikunta on tunnustettu laajemmin tärkeäksi terveyttä edistävaksi elintavaksi”. Toimikunnan ehdotuksista julkaistiin 22-kohtainen ”toteutussalkku” valtioneuvoston periaatepäätöksen muodossa (2002).

Opetus- ja kulttuuriministeriöllä (OKM) sekä sosiaali- ja terveysministeriöllä (STM) on nykyisellään pitkälle samansuuntaiset tavoitteet terveyttä edistävän liikunnan alueella. Painotusero ministeriöiden (OKM – STM) välillä on siinä, että terveyssektorilla korostetaan liikuntaa välineenä terveyteen ja vielä niin, että liikunta oli ”vain” yksi kansalaisten terveyteen ja hyvinvointiin keskeisesti vaikuttava tekijä. Terveyden edistämässä ja kroonisten kansantautien ehkäisyssä ovat keskeisessä asemassa terveyspalveluiden ja lääkkeiden käytön ohella elintavat kuten tupakointi, ruokatottumukset, alkoholin kulutus, hampaiden hoitotottumukset, liikenneturvallisuus – ja liikunta.

Liikuntahallinnossa puolestaan korostuu liikunta itseisarvona, ”tässä ja nyt” tapahtuvana ilon, ponnituksen ja sosiaalisen kokemuksen lähteenä. Liikuntahallinnon vastuulle kuuluu myös kilpa- ja huippu-urheilun edistäminen, joka on sosiaali- ja terveysministeriöiden tavoitteiden ulkopuolella.

Samalla kun opetus- ja kulttuuriministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö ovat terveyttä edistävän liikunnan alueella lähentyneet toisiinsa, niin kilpa- ja huippu-urheilua on alettu tarkastella aiempaa enemmän liikuntakulttuurin itsenäisenä osa-alueena, jonka tavoitteet voivat poiketa huomattavasti terveyttä edistävän liikunnan tavoitteista mm. olosuhteiden osalta.

2.3. Terveyttä edistävän liikunnan toimijakenttä

Terveyttä edistävä liikunta on 2010-luvullakin leimallisesti OKM:n ja STM:n yhteistoiminta-aluetta. Alan kehittämislinjaukset ovat perustuneet valtioneuvoston periaatepäätöksiin terveyttä edistävästä liikunnasta (2002) sekä terveyttä edistävän liikunnan ja ravinnon kehittämislinjaukset (2008). Periaatepäätöksiä on seurannut ja toteuttanut STM:öön sijoitettu Terveyttä edistävän liikunnan neuvottelukunta (TELI-neuvottelukunta). Alan poikkihallinnollisuudesta sekä STM:n ja OKM:n tiiviistä yhteistyöstä kertoo se, että toimikun-

nan puheenjohtajana on ollut OKM:n edustaja.

Edellä mainittuja linjauksia on tukenut valtioneuvoston periaatepäätös liikunnan edistämisen linjoista (2008), jonka toteutumista on seurattu ja vauhditettu OKM:öön sijoitetussa ja OKM:n johtamassa Liikunnan edistämisen neuvottelukunnassa (LED-neuvottelukunta).

Sekä TELI- että LED-neuvottelukunnissa on ollut edustajia viidestä eri ministeriöstä ja useasta muusta valtakunnallisesta alan toimijatahosta. Useat neuvottelukuntien jäsenet toimivat molemmissa neuvottelukunnissa. Neuvottelukuntien työ on koettu osin päällekkäiseksi, minkä johdosta neuvottelukuntien työtä ollaan (syksy 2011) yhdistämässä yhden ja edustukseltaan laaja-alaisen ohjausryhmän alaisuuteen.

Valtioneuvoston periaatepäätöksiä ovat 2000-luvulla täydentäneet hallitusohjelmat, joilla kaikilla (2003, 2007 ja 2011) on pyritty tukemaan terveyttä edistävää liikuntaa. Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa (2011) terveyttä edistävä liikunta on saanut jopa aiempaa suuremman huomion, vaikka terveyttä edistävä liikunnan käsitettä ei siinä käytetäkään:

Hallitus edistää koko elämänkaaren mittaista liikunnallista elämäntapaa. Tavoitteena on erityisesti liikukujien määrän ja osallisuuden lisääminen. Selvitetään syyt liikunnallisesta elämäntavasta syrjäytymiseen ja luodaan edellytyksiä, joilla liikuntaa voidaan eri väestöryhmissä lisätä. Parannetaan arkiliikunnan mahdollisuuksia yhdyskuntarakennetta kehittämällä ja laajoja käyttäjäryhmiä palvelevien liikuntapaikkojen esteettömyyttä lisäämällä.

Valtioneuvoston näkemyksissä korostuu eri hallinnonalojen yhteisvastuu terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä. Tätä kautta myös terveyttä edistävän liikunnan on katsottu kuuluvan yhteistoiminnan piiriin. Liikuntahallinnolla on myös liikuntalain (1998) perusteella yhteistyövelvoite liikunnan alueella. Yhteistyön tarve on korostunut nimenomaan terveyttä edistävän liikunnan alueella. Toistaiseksi näkyvimmin mukana ovat olleet OKM:n ja STM:n lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö (LVM), ympäristöministeriö (YM), työ- ja elinkeinoministeriö (TEM), valtiovarainministeriö (VM) sekä maa- ja metsätalousministeriö (MMM).

Kunnilla on mm. liikuntalain perusteella merkittävä vastuu etenkin liikuntaedellytysten luomisesta. Myös arkiliikunnan edellytykset rakentuvat pääosin kuntien päätösten tuloksena. Terveyttä edistävän liikunnan ja muun liikkumisen kannalta kuntien ja niiden eri hallinnonalojen rooli on keskeinen. 1990-luvulla alkaneen kehityksen tuloksena kunnat ovat varsin itsenäisiä toteuttaessaan niille määrättyjä tehtäviä. Valtio-

kunta-suhde on ohut. Kunnat ovat myös erilaistuneet liikuntapalveluiden tarjonnassaan.

Valtion ja kuntien välissä toimivalla aluehallinnolla (ELY:t & AVI:t) on tärkeä rooli valtio- ja kuntatasojen linjausten välittäjänä. Maakuntien liitoilla on merkitystä alueiden kehittäjinä mm. maakuntakaavoituksen kautta.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä liikunnan edistämisen linjoista (2008) vastuita asetetaan myös julkishallintoa laajemmille tahoille: ”liikunnallisuuden lisäämiseksi tarvitaan eri hallinnonalojen sitoutumista liikunnan edistämiseen, yhteistyön tehostamista eri kansalaisjärjestöjen kanssa sekä kansalaisten liikunnallisen omavastuun lisäämistä.” Liikuntatoiminnan järjestämisessä merkittävä vastuu on Suomessa annettu kansalaisjärjestöille, erityisesti liikunnan ja urheilun järjestöille ja seuroille. Terveyttä edistävän liikunnan koordinoinnissa ja vastuiden erittelyssä tätä ei voi jättää huomioon ottamatta, vaikka järjestöt toimivat pitkälle autonomisesti jäsenistöjensä ehdoilla.

Päätöksen liikunnastaan ja liikkumisestaan tekevät viime kädessä kansalaiset itse ympäristönsä asettamissa rajoissa. Kansalaiset liikkuvat valintansa mukaan julkisen hallinnon, kansalaistoiminnan, työyhteisön tai – entistä useammin – yksityisten liikuntatarjonnan puitteissa. Liikuntavaikuttaminen tapahtuu politiikan ja hallinnon sijasta enenevässä määrin markkinoilla kansalaisten kulutusvalintojen kautta. Kokonaisuudesta on muotoutumassa liikuntapolitiikka, jota kukaan ei ole valinnut.

Terveyttä edistävän liikunnan vastuut on 2010-luvulla jaettu monelle taholle. Valtion liikuntahallinnon merkityksen arviointi terveyttä edistävän liikunnan alueella edellyttää koko toimintaketän tunnistamista (kuvio 2 sivulla 11). Ministeriöiden keskeiset tehtävät terveyttä edistävän liikunnan alueella on koottu liitteeseen 2.

2.4. Terveyttä edistävän liikunnan määrittely

Terveyttä edistävän liikunnan käsite syntyi tutkimuksen ja osin poliittisen paineen seurauksena. Päätäjien arveltiin ymmärtävän paremmin terveyden kautta saatavia säästöjä kuin liikuntaa itseisarvoisena, mukavana harrastuksena.

Terveyttä edistävän liikunnan kehittämistoimikunta (2001) sisällytti terveysliikunnan piiriin runsaasti erilaisia fyysisen aktiivisuuden muotoja:

Terveysliikunta sisältää kaikenlaiset päivittäiset tai usein toistuvat fyysisen aktiivisuuden muodot mukaan lukien ruumiilliset koti- ja pihatyöt, omin voimin

liikkumisen paikasta toiseen (arkiliikunta), ammatin ruumiillisen työn, hyötyliikunnan (marjastus, sienestys), retkeilyn ja ulkoilun, kuntoliikunnan ja muun vapaa-ajan liikunnan.

Komitea määritteli myös Suomessa vakiintuneen erityisryhmien liikunnan kuuluvaksi terveysliikunnan kokonaisuuteen.

Terveysliikunnan ominaisuuksiin kuului komitean mukaan myös se, että se ei aiheuta vahinkoa terveydelle. Tämän perustella komitea katsoi, että ”kaikkea huippu- ja kilpaurheilua ei voida pitää terveyden edistämisen kannalta optimaalisena”.

Komitea päätyi arvioon, että ”kaikki liikunta tai fyysinen aktiivisuus ei ole terveyden kannalta samanarvoista”. Tästä näkökulmasta se määritteli: ”terveyttä edistävä liikunta on sellaista fyysistä aktiivisuutta, joka tuottaa terveyttä hyvällä hyötysuhteella ja vähäisin varoin.”

Fogelholm ym. (2007) tiivistivät STM:n tilaamassa katsauksessa ”Liikunta – hyvinvointipoliittinen mahdollisuus” terveyttä edistävän liikunnan määritelmän seuraavasti: ”kaikki fyysinen aktiivisuus huippu-urheilua ja hyvin kevyttä aktiivisuutta lukuun ottamatta on terveysliikuntaa.”

Terveyttä edistävän liikunnan vahvimmaksi valtiksi on nähty se, että jo vähäisellä ja matalan intensiteetin liikunnalla on merkitystä terveyden osatekijänä ja sitä kautta yhteiskunnan varojen säästäjänä. Rajanveto kuntoilun ja terveysliikunnan välillä on ”veteen piirretty viiva”: mikä toiselle on ”vain” terveyttä edistävää liikuntaa, voi toiselle olla raskasta kuntoilua. Samoin rajanveto ”kevyen aktiivisuuden” tai kuntoutuksen suuntaan on häilyvä. Terveyttä edistävälle liikunnalle ei ole määritelty kestoja tai intensiteettiä.

Haastattelujen perusteella liikunnan järjestöketässä terveyttä edistävän liikunnan lanseeraus ei ole muuttanut järjestöjen ja -seurojen perustoimintaa. Liikuntajärjestöistä kaikki eivät edes kaipaa terveyttä edistävän liikunnan käsitettä. Kuitenkin se toiminta, jota ennen tarjottiin kuntoliikuntana, on nykyään usein paketoitu terveyttä edistäväksi liikunnaksi: jytä-jumppaajat käyvät nykyään Cardio Energy -tunneilla.

Terveyttä edistävä liikunta -käsitteen käyttö on muuttunut huolettomaksi. Käsitettä käytetään kun siitä on hyötyä. Sen rinnalla puhutaan fyysisestä aktiivisuudesta, arkiliikunnasta ja arkiliikkumisesta. Alkujaan terveyttä edistävän liikunnan määrittely lähti tieteellisistä perusteista: sillä tarkoitettiin aktiivisempaa ja terveyteen vaikuttavampaa liikuntaa kuin vain näyteikkunakävely. Fyysinen aktiivisuus- tai arkiliikunta-puhe on tehnyt terveyttä edistävästä liikunnasta joustavampaa: liikunnan kestolla tai intensiteetillä ei ole juurikaan väliä.

Fyysisen aktiivisuuden piiriin kuuluvat käytännössä kaikki kansalaiset, jolloin käsitteen käytön kautta ollaan varmasti ”kaikkien asialla”. Jotta mahdollisimman moni on saatu osallisiksi ja osallistumaan liikuntakulttuuriin, on kuntoliikunnasta siirrytty ensin terveyttä edistävään liikuntaan ja edelleen fyysiseen aktiivisuuteen (arkiliikkumiseen). Kun lähes kaikki liikunta ja liikkuminen ymmärretään terveyttä edistäväksi, terveyttä edistävä liikunta on käsitteenä menettänyt painoarvoaan.

Terveys on vaikea määritellä, samoin terveyttä edistävä liikunta. Sen epämääräisyydestä kertoo sekin, että päätöksentekijöillä on erilaisia käsityksiä terveyttä edistävästä liikunnasta. Yhteistä päättäjille kuitenkin on se, että terveyttä edistävällä liikunnalla tulisi olla selkeä hyötyfunktio. Sen tulisi hyödyttää sekä yksilöä edistämällä terveyttä että yhteiskuntaa tuottamalla taloudellisia säästöjä sairauksia ehkäisemällä.

Päättäjien käsitykset ovat myös suhteellisia. Tietynlainen liikunta on heidän mielestään enemmän terveyttä edistävää liikuntaa kuin jokin muu, ja jonkun henkilön liikunta on enemmän terveyttä edistävää liikuntaa kuin jonkun toisen. Myös liikunnan toteutusympäristö määrittää, missä määrin liikunta heidän mielestään on terveyttä edistävää – ohjattua liikuntaa pidetään enemmän terveyttä edistävänä kuin oma-toimista. (Ståhl 2003)

Terveysalan päättäjät ovat kriittisempiä terveyttä edistävän liikunnan -käsitettä kohtaan kuin liikuntalan päättäjät. Yhdeksi selitykseksi Ståhl tarjoaa sitä, että terveyssektori kokee liikuntasektorin ottaneen terveyssektorille kuuluvan käsitteen käyttöönsä ja siten tunkeutuneen sen alueelle. Toinen selitys voi olla, että terveyssektori yksinkertaisesti pitää käsitettä ongelmallisena sen moniselitteisyyden vuoksi.

Vaikka terveyttä edistävän liikunnan historia on lyhyt, siihen on ehditty liittää monia sisältöjä ja mielikuvia. Tutkimuksen kautta luodusta käsitteestä on tullut poliittinen ja hallinnollinen termi, jonka sisältöä on mahdollista painottaa tai venyttää tarpeen mukaan. Liikuttamisen käytäntöjä käsitteen käyttöönoton jälkeen ei välttämättä ole ollut tarve muuttaa.

Terveyttä edistävä liikunta taipuu hyvin terveys- ja liikuntahallintojen tarpeisiin: ”Liikunta tuottaa terveyden edistämiseksi voimakkaan välineen, ja liikunta puolestaan saa terveydestä vahvan argumentin” (Vertio 2004). Jos terveyttä edistävä liikunta -käsitteellä ”sulatettiin” STM yhteistyöhön, niin arkiliikkumisenpuheella on pyritty houkuttelemaan etenkin LVM ja YM yhteistyöhön. Toistaiseksi muut hallinnonalat kuin OKM ja STM eivät kuitenkaan pidä terveyttä edistävää liikuntaa olennaisena toiminta-alueena niiden omien tavoitteiden kannalta.



3

Terveyttä edistävä
liikunta valtion-
hallinnossa (2007–2011)

3

Terveyttä edistävä liikunta valtionhallinnossa (2007–2011)

3.1. Valtioneuvoston linjaukset

Väestön terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä liikunnan avulla on sanamuodossa tai toisessa korostettu kaikissa valtioneuvoston 2000-luvun hallitusohjelmassa (2003, 2007 ja 2011). Matti Vanhasen toisen hallituksen ohjelmassa (2007) todettiin, että

liikuntapolitiikalla edistetään väestön hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä elämänkaaren eri vaiheissa. Painopiste on lasten ja nuorten liikunnassa. (...) Liikunnan asemaa kunnallisena peruspalveluna vahvistetaan ja arkiliikunnan edellytyksiä parannetaan. (Valtioneuvosto 2007a, 24.)

Hallituskauden 2007–2011 keskeisten tavoitteiden saavuttamiseksi valtioneuvosto toteutti kolmea politiikkaohjelmaa: Työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelmaa, Terveyden edistämisen politiikkaohjelmaa sekä Lasten, nuorten ja perheiden politiikkaohjelmaa. Politiikkaohjelmiin koottiin eri ministeriöiden toimialoille kuuluvia toimenpiteitä, hankkeita sekä määrärahoja, ja niitä johtamaan asetettiin ohjelmista vastaavat ministerit. Terveysliikunnan edistämiseen liittyviä linjauksia näistä politiikkaohjelmista sisältyi varsinkin kahteen jäljempänä mainittuun.

Valtionhallinnon keskeiset linjaukset terveyttä edistävän liikunnan kehittämiseksi hallituskaudella 2007–2011 koottiin valtioneuvoston periaatepäätöksiin terveyttä edistävän liikunnan ja ravinnon kehittämislinoista (2008) sekä liikunnan edistämisen linjoista (2008). Näissä periaatepäätöksissä huomiointiin em. hallituksen politiikkaohjelmien liikuntaan liittyvät linjaukset sekä mm. Terveys 2015 -ohjelman ja kansallista liikuntaohjelmaa (KLO) valmistelleen toimikunnan toimenpidesuosituksen. Periaatepäätösten toimeenpanoa ovat koordinoineet ja seuranneet STM:n asettama *Terveyttä edistävän liikunnan neuvottelukunta* (TELI-neuvottelukunta, 2008–2011) sekä OKM:n asettama *Liikunnan edistämisen linjat -neuvottelukunta* (LED-neuvottelukunta, 2009–2012).

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä terveyttä edistävän liikunnan ja ravinnon kehittämislinoista (TELI-periaatepäätös) terveystoiminnan edistämisen päätavoitteeksi asetettiin väestön terveyden edistäminen ja sairauksien ehkäisy lisäämällä terveytensä

kannalta riittävästi liikkuvien määrää ja vähentämällä liikunnasta syrjäytyneiden määrää, vähentämällä riittämättömään liikuntaan liittyviä terveyshaittoja sekä yleistämällä terveyttä edistäviä liikuntatottumuksia erityisesti huonommassa sosioekonomisessa asemassa olevilla väestöryhmillä. Tätä tavoitetta esitettiin edistettäväksi:

1. Vaikuttamalla kulttuuriin, elinympäristöön, olosuhteisiin, tuotteisiin ja rakenteisiin.
2. Varmistamalla, että kaikilla väestöryhmillä on riittävästi tietoja ja taitoja terveyttä edistävän elämäntavan pohjaksi.
3. Kannustamalla, tukemalla ja ohjaamalla yksilöitä ja yhteisöjä, erityisesti heikommassa asemassa olevia. (STM 2008.)

Periaatepäätöksessä linjattiin eri ikä- ja väestöryhmiin, arkiympäristön kehittämiseen, paikallistason päätöksentekoon, eri ammattiryhmien koulutukseen sekä seurantaan ja tutkimukseen liittyvät terveystoiminnan edistämistavoitteet (STM 2008).

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä liikunnan edistämisen linjoista (LED-periaatepäätös) asetettiin kehittämistavoitteita liikunnan kentälle kokonaisuudessaan. Eri ikä- ja väestöryhmiin, paikallistason päätöksentekoon ja eri ammattiryhmien koulutukseen liittyvien tavoitteiden lisäksi periaatepäätöksen linjauksissa kiinnitettiin huomiota hallinnonalojen yhteistyön lisäämiseen liikunnan alueella, kansalaisjärjestöjen aseman vahvistamiseen, kilpa- ja huippu-urheilun merkityksen tarkentamiseen sekä erityistoimia vaativien väestönryhmien liikunnan lisäämiseen. Lisäksi linjauksissa tuettiin terveyttä edistävän liikunnan ja ravinnon periaatepäätöksen kehittämislinoja. (OPM 2009a.)

Periaatepäätöksessä liikunnan edistämisen linjoista korostettiin myös liikuntapolitiikan ymmärtämistä osana eri hallinnonaloja yhdistävää hyvinvointipolitiikkaa sekä poikkihallinnollisen yhteistyön merkitystä väestön liikunnan ja fyysisen aktiivisuuden edistämiseksi:

Liikunnallisuuden lisäämiseksi tarvitaan eri hallinnonalojen sitoutumista liikunnan edistämiseen, yhteistyön tehostamista eri kansalaisjärjestöjen kanssa sekä kansalaisten liikunnallisen omavastuun lisäämistä.

Eri hallinnonalojen merkitys liikunnan edistämässä korostuu kansalaisten elämänsä alku- ja loppuvaiheissa. (...) Erityisesti arkiliikunnan edistäminen edellyttää laajaa poliittista ja hallinnollista hyvinvointivastuuta. Useimmat arkiliikuntaa ohjaavat päätökset tehdään muualla kuin liikuntasektorilla (kaavoitus, työelämä jne.). (OPM 2009a.)

Seuraavassa tarkastellaan terveyttä edistävän liikunnan kehittämistyössä keskeisesti mukana olleiden ministeriöiden tehtäviä ja tavoitteita. Näiden lisäksi on huomattava, että myös tarkastelun ulkopuolelle jääneillä ministeriöillä on roolinsa liikuttamisen kentässä. Puolustusministeriön hallinnonalalla puolustusvoimat liikuttaa vuosittain 27 000 varusmiestä, 16 000 palkattuun henkilökuntaan kuuluvaa sekä noin 25 000 reserviläistä. Puolustusvoimien liikuntastrategiassa (2007) vuosille 2007–2016 liikuntatoiminnan päämääräksi asetettiin fyysisesti toimintakykyisen, aktiivisesti liikuntaa harrastavan ja tehtäviinsä motivoituneen henkilöstön turvaaminen sodan-, kriisi- ja rauhanajan tarpeisiin. (Pääesikunnan henkilöstöosasto 2007.)

Muita tarkastelun ulkopuolelle jätettyjä, mutta liikuntaan jotenkin vaikuttavia ministeriöitä ovat *sisäasiainministeriö* (maahanmuuttajien kotouttaminen), *ulkoasianministeriö* (liikunnan kansainvälinen toiminta), *oikeusministeriö* (kansalaisyhteiskuntapolitiikka) sekä *maa- ja metsätalousministeriö* (maaseudun kehittäminen, uusiutuvien luonnonvarojen kestävä ja monipuolinen käyttö).

3.2. Opetus- ja kulttuuriministeriö

Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) vastaa osana valtioneuvostoa koulutus-, tiede-, kulttuuri-, liikunta- sekä nuorisopolitiikan kehittämisestä ja kansainvälisestä yhteistyöstä. Liikuntapolitiikan osalta OKM:n tehtäviä ohjaa liikuntalaki (1054/1998), jonka tarkoituksena on

edistää liikuntaa, kilpa- ja huippu-urheilua sekä niihin liittyvää kansalaistoimintaa, edistää väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä tukea lasten ja nuorten kasvua ja kehitystä liikunnan avulla. Lisäksi lain tarkoituksena on liikunnan avulla edistää tasa-arvoa ja suvaitsevaisuutta sekä tukea kulttuurien moninaisuutta ja ympäristön kestävä kehitystä. (Liikuntalaki 1054/1998.)

Liikuntalain mukaan OKM vastaa ”liikuntatoimen yleisestä johdosta, kehittämisestä ja yhteensovittamisesta liikunnan yhteistyössä valtionhallinnossa” (Liikuntalaki 1054/1998).

Ministeriön organisaatorakenteessa tämä tehtävä kuuluu keskeisesti OKM:n kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osaston (KUPO) liikuntayksikölle (LY). Liikuntaan liittyviä asioita käsitellään ministeriössä myös muissa yksiköissä ja osastoilla, kuten koulutukseen ja tieteisiin liittyen koulutus- ja tiedepolitiikan osastolla (KTPO). Liikuntakulttuurin laajentuminen ja poikkihallinnollisen yhteistyön tarve ovat lisänneet liikuntayksikön yhteistyötä KUPO:n muiden yksiköiden, kuten nuorisoyksikön (NY) kanssa. Opetus- ja kulttuuriministeriön asiantuntijaelimenä liikuntapolitiikan alueella toimii valtioneuvoston asettama valtion liikuntaneuvosto (VLN) jaostoineen.

Merkittäviä liikunnan alueen toimijoita OKM:n hallinnonalalla ovat myös opetushallitus (OPH) ja Veikkaus Oy. OPH:n vastuulle kuuluu esi- ja perusopetuksen, lukiokoulutuksen, ammatillisen peruskoulutuksen, aikuiskoulutuksen, vapaan sivistystyön sekä taiteen perusopetuksen kehittäminen, mihin liittyen se on mukana hankkeissa ja toimenpiteissä, joiden tavoitteena on vahvistaa liikunnan asemaa koulutuksessa.

Veikkaus on valtion omistama veikkaus- ja vedonlyöntipelejä toimeenpaneva yhtiö, jonka tuotoista kertyvillä veikkausvoittovaroilla rahoitetaan merkittävä osa suomalaisen tieteen, taiteen, liikunnan ja nuorisotyön tuesta. Valtion liikuntamäärärahoista noin 98 % on veikkausvoittovaroja.

Lisäksi OKM:n hallinnonalalle kuuluvat mm. Suomen yliopistot, korkeakoulut, ammattikorkeakoulut, liikunnan koulutuskeskukset sekä tieteellistä tutkimusta rahoittava Suomen Akatemia, jotka kaikki ovat olleet mukana suomalaisen liikunnan edistämistyössä.

3.2.1. OKM:n tehtävät

Opetus- ja kulttuuriministeriön liikuntatehtävänä on väestön hyvinvoinnin, terveyden ja toimintakyvyn edistäminen elämänsä eri vaiheissa, painopisteen ollessa lasten ja nuorten liikunnassa.

OKM ja sen liikuntayksikkö ohjaavat ja kehittävät kansallista liikuntapolitiikkaa säädöksillä, määrärahoilla ja tiedonvälityksellä. Ministeriö jakaa vuosittain tukea mm. liikuntajärjestöille, liikunnan koulutukseen ja tutkimukseen, liikuntapaikkarakentamiseen, kuntien liikuntatoimintaan, liikunnan kansainväliseen yhteistyöhön sekä muihin liikunnan toimintoihin, kuten lasten ja nuorten liikunnan ja terveyttä edistävän liikunnan kehittämishankkeisiin. Vuonna 2010 valtion liikuntamäärärahat olivat noin 138 miljoonaa euroa.

Valtaosa liikuntayksikön liikunnan edistämiseen käyttämistä määrärahoista vaikuttaa terveyttä edistävään liikuntaan – eivät pelkästään terveyttä edistävään liikunnan kehittämishankkeisiin kohdenneet määrärahat. Kun terveyttä edistävä liikunta käsitetään laa-

jasti, on vaikeaa erottaa niitä avustusmuotoja, jotka eivät ollenkaan tukisi terveyttä edistävää liikuntaa.

Liikuntalaissa määriteltyä tehtävää ja edellä esitettyä taustaa vasten on ymmärrettävää, että liikuntayksikkö on päätyntä vetäjän rooliin terveyttä edistävän liikunnan alueella valtionhallinnossa. Kokonaisuuden vetäjänä toimimisen keskeinen ongelma lienee, että yksikkö edustaa yksittäistä pientä sektoria valtionhallinnossa. Terveyttä edistävän liikunnan kenttä on laajentunut valtavaksi kokonaisuudeksi, johon on liitettyynyt mukaan entistä suurempia toimialueita ja toimijoita.

Liikuntayksikön vaikutusmahdollisuudet väestön fyysisen aktiivisuuden ja terveystuonnan lisäämiseen ovat vähäiset, koska ministeriöltä puuttuvat tarvittavat rakenteet ja vaikutuskanavat haastavimpien väestöryhmien saavuttamiseksi. Esimerkiksi terveytensä kannalta liian vähän liikkuvia työkäisiä ei tavoiteta OKM:n tukemien liikuntajärjestöjen ja -seurojen tai ministeriön rahoittamien liikuntapaikkojen avulla, vaan – ainakin periaatteessa – paremmin esimerkiksi työpaikkojen sekä sosiaali- ja terveystuonpalvelujen kautta.

Liikuntayksiköllä on vetovastuu terveyttä edistävän liikunnan olosuhtedetyössä. Tehtävä koetaan luontevaksi, vaikka arkiliikunnan olosuhteiden kehittämisesä liikenne- ja viestintäministeriöllä ja ympäristöministeriöllä on suurempi merkitys kuin OKM:llä. Liikuntayksiköllä on kuitenkin riittävä substanssiosaaminen tehtäväalueen koordinointi- ja kehittämistyöhön.

Liikuntayksikön ohella terveyttä edistävän liikunnan alueen tehtäviä OKM:ssa hoitaa myös koulutus- ja tiedepolitiikan osasto. Sen toimialaan kuuluvat mm. esiopetus, perusopetus, lukiokoulutus ja muu yleisivistävä koulutus, perusopetuslain mukainen aamu- ja iltapäivätoiminta, ammatillinen perus- ja lisäkoulutus, aikuiskoulutus ja vapaa sivistystyö, yliopisto-opetus, ammattikorkeakouluopetus sekä tieteellinen tutkimus.

Esimerkiksi perusopetuksen liikunnan kehittämisen liittyy keskeisesti terveystuonnan edistämisen kokonaisuuteen, koska koululiikunnan avulla koetaan mahdolliseksi tukea oppilaita liikunnallisen elämäntavan omaksumiseen. KTPO:n mahdollisuudet liikunnan edistämiseen liittyvät perusopetuksen osalta juuri liikunnanopetuksen määrän lisäämiseen sekä liikunnallisen aamu- ja iltapäivien kerhotoiminnan tukemiseen valtionavustuksin.

Toisen asteen koulutuksen osalta KTPO pystyy vaikuttamaan liikunnan asemaan lukion tuntijaossa ja opetussuunnitelman perusteissa, liikunnan ja terveystiedon opetuksen lisäämiseen ammatillisessa peruskoulutuksessa, vapaaehtoisen liikuntatoiminnan edistämiseen sekä liikuntaan liittyvien ja sitä tukevien ammatillisten perustutkintojen sekä ammatti- ja erikoisammattitutkintojen sisältöjen kehittämiseen.

Korkea-asteen koulutukseen liittyy KTPO:n tehtäväksi liikunnan edistämisen kentässä on muotoutunut mm. liikunta- ja terveystuonnan tutkintojen koulutussisältöjen kehittäminen sekä opiskelijaliikunnan edistäminen.

Tieteellisen tutkimuksen osalta KTPO tulosohjaa Suomen Akatemiaa, jonka rooli liikuntatieteellisen ja terveyttä edistävän tutkimuksen rahoittajana ja kehittäjänä vahvistui hallituskaudella 2007–2011 mm. terveyteen ja hyvinvointiin liittyvien tutkimusohjelmien sekä vuosille 2010–2011 ajoittuvan liikuntatieteellisen tutkimuksen kansainvälisen arvioinnin kautta.

OKM (KTPO) määrittää koulutuspolitiikan suunta- viivat ja strategiset linjaukset. Opetushallitus (OPH) on merkittävä toimija koulutuspolitiikan toimeenpanossa ja koulutuksen kehittämisesä. OPH mm. toimii vuonna 2010 käynnistyneessä OKM:n Liikkuva koulu -hankkeessa, jonka tavoitteena on jalkauttaa koulukäitien fyysisen aktiivisuuden suositukset kaikkiin Suomen peruskouluihin. Lisäksi OPH tuki hallituskaudella 2007–2011 koulujen liikunnallisen kerhotoiminnan kehittämistä sekä tarkisti ammatillisen perustutkintojen perusteita liikunnan, terveiden elämäntapojen ja muun työhyvinvoinnista huolehtimisen näkökulmasta. (VLN 2011.)

3.2.2. OKM:n strategiset tavoitteet

Opetus- ja kulttuuriministeriön tavoitteisiin ja toimiin vaikuttivat hallituskaudella 2007–2011 liikuntalain ohella hallitusohjelman liikuntapoliittiset painotukset sekä vuonna 2008 valmistunut valtioneuvoston periaatepäätös liikunnan edistämisen linjoista.

Hallitusohjelman painotuksiin sekä liikunnan edistämisen periaatepäätöksen taustalla vaikuttaneisiin KLO:n toimenpidesuosituksiin pohjautuen OKM päivitti vuonna 2008 liikuntapaikkojen rakentamispolitiikkaa linjaavan *Liikuntapaikkarakentamisen suunta-asiakirjansa*, jossa liikuntapaikkarakentamisen uusiksi painoalueiksi asetettiin mm. lasten ja nuorten liikku- misympäristöjen kehittäminen, terveyttä edistävien liikuntaolosuhteiden lisääminen sekä lähi- ja arkiliikun- tamahdollisuuksien kehittäminen osana kaavoitusta ja yhdyskuntasuunnittelua. Liikuntalain (1054/1998) 8 §:n mukaisesti asiakirjassa myös korostettiin liikun- tapaikkojen perustamishankkeiden valtionavustuksilla edistettävän erityisesti laajoja käyttäjäryhmiä palvele- vien liikuntapaikkojen rakentamista, hankkimista, pe- ruskorjaamista sekä varustamista. Laajoja käyttäjäryh- miä palvelevan liikuntapaikan kriteereiksi asiakirjassa mainittiin mm. suuren käyttäjämäärän mahdollistava fyysinen rakenne, esteetön saavutettavuus sekä käyt- töpolitiikka (ts. käyttövuoro- ja taksapolitiikka), joka mahdollistaa erilaisten käyttäjäryhmien omaehtoisen liikkumisen. (VLN 2008, 27–30.)

Vuonna 2009 OKM julkaisi uuden liikuntatutkimusta suuntaavaan strategiansa *Uusi suunta liikuntatutkimukseen*, jolla ministeriön rahoittaman liikuntatutkimuksen painopistettä siirrettiin biolääketieteellisestä tutkimuksesta yhteiskunta- ja käyttäytymistieteelliseen suuntaan. Liikuntatutkimuksella haluttiin tukea entistä paremmin päätöksentekoa. Liikuntatutkimuksen keskiöön nostettiin vähäinen liikkuminen ja siihen johtavien syiden tutkiminen. Keskeisiksi teemoiksi nähtiin liikuntasuhde, yhteiskunnan jakautuminen ja eriarvoisuus, alueellinen eriytyminen sekä maahanmuutto ja monikulttuurisuus. (OPM 2009b.)

Keväällä 2010 valmistui OKM:n *kehittämishjelma maahanmuuttajien kotouttamiseksi liikunnan avulla*. Ohjelman mukaan liikuntatoimintaan osallistuminen voi edistää maahanmuuttajien osallisuutta, työllistävyyttä ja sosiaalisten suhteiden kehittymistä. Ohjelman painopisteiksi asetettiin maahanmuuttajalapset ja -nuoret, aikuisten maahanmuuttajien terveyttä edistävä liikunta sekä urheilu- ja liikuntaseurojen toiminta maahanmuuttajille. (OPM 2009c.)

Ministeriön *toiminta- ja taloussuunnitelmassa* vuosille 2009–2012 liikuntapolitiikan ensisijaiseksi tavoitteeksi asetettiin ”edistää liikuntaa ja sen kautta väestön hyvinvointia koko elinkaaren aikana”. *Liikuntapolitiikan keskeisiksi yhteiskunnallisiksi vaikuttavuustavoitteiksi suunnitelmassa määriteltiin*

1. Väestön hyvinvoinnin, terveyden ja toimintakyvyn edistäminen sekä
2. Yhteiskunnallisen osallisuuden ja osallistumisen vahvistaminen.

Toiminta- ja taloussuunnitelmaan kirjatut indikaattorit liikunnan yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle kohdistuivat sekä liikkujien että liikunnan kansalaistointaan osallistuvien määrään (OPM 2008, 13–14.) Suunnitelmassa arvioitiin, että kansalaisista (15–64-vuotiaat) riittävästi liikkuu naisista 68 prosenttia ja miehistä 60 prosenttia. Liikunnan kansalaistointaan arveltiin osallistuvan noin 530 000 henkilöä.

Väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tavoitteen osalta painopisteeksi suunnitelmassa linjattiin lasten ja nuorten liikunta. Lisäksi suunnitelmassa todettiin aktivoitavan terveytensä kannalta riittämättömästi liikkuvia säännölliseen liikkumiseen kaikissa ikä- ja väestöryhmissä.

Tavoitteen suunnassa toteutettaviksi toimenpiteiksi suunnitelmassa asetettiin mm.:

- TELI-neuvottelukunnan työn ja tavoitteiden toteuttamisen tukeminen yhteistyössä muiden ministeriöiden ja järjestöjen kanssa.
- Vähän liikkuvien lasten terveyttä edistävien liikuntamahdollisuuksien kehittäminen osana lasten ja nuorten liikuntaohjelmaa.

- Keski-ikäisten ja ikääntyneiden liikunnan harrastusmahdollisuuksien ja olosuhteiden parantaminen osana Kunnossa Kaiken Ikää -ohjelmaa.
- Liikuntapaikkarakentamisen rahoitus-, tutkimus- ja informaatio-ohjauksen jatkaminen Liikuntapaikkarakentamisen Suunta 2008 -asiakirjassa hyväksytyjen linjausten mukaisesti.
- Turvallisten ja liikuntaan kannustavien toimintaympäristöjen kehittäminen yhdyskuntasuunnittelussa arkiliikunnan ja liikuntaharrastuksen lisäämiseksi.
- Erityisryhmien liikunnan edistäminen parantamalla liikuntapalvelujen saatavuutta ja vahvistamalla integraatiota vammaisliikuntajärjestöjen kesken. (OPM 2008, 61.)

Yhteiskunnallisen osallisuuden ja osallistumisen vahvistamiseksi suunnitelmassa linjattiin liikunnan kansalaisjärjestöjen ja muiden liikunta-alalla toimivien kansalaisjärjestöjen ja niiden alaisten yhdistysten toimintaedellytyksiä vahvistettavan yhteistyössä liikunnan koulutuskeskusten kanssa.

Tämän tavoitteen toteuttamiseksi suunnitelmassa esitettiin mm. seuraavia toimenpiteitä:

- Liikunnan kansalaistoiminnan tuen suuntaaminen laaja-alaisiin, kansalaistoiminnan elinvoimaisuutta ja osallisuutta vahvistaviin sekä osaamista tukeviin kehittämishankkeisiin.
- Edellytysten luominen kansalaisten osallistumiselle järjestöpohjaiseen liikuntatoimintaan turvallisissa, osaavassa ja kannustavassa toimintaympäristössä.
- Paikallistasoisten vapaaehtoistoimijoiden osaamisen vahvistaminen tukemalla koulutus- ja valmennustoiminnan sisällön ja laadun kehittämistä lasten ja nuorten, terveysliikunnan ja huippu-urheilun tarpeisiin.
- Kuntien liikuntatoimen ja muiden hallintokuntien poikkihallinnollisen yhteistyön tukeminen syrjäytymisen ehkäisemiseksi, terveyttä edistävän liikunnan harrastuksen lisäämiseksi ja eri väestöryhmien aktivoimiseksi liikkumaan.
- Arkiliikuntaa lisäävien hankkeiden tukeminen ja uusien toimintamuotojen kehittäminen erityisesti vähän liikkuville lapsille ja nuorille.
- Liikunnan koulutuskeskuksien kehittäminen koko väestölle tarkoitetun kunto- ja terveysliikunnan keskuksina sekä liikuntajärjestöjen toimintaa tukevana kilpa- ja huippu-urheilun valmennuskeskuksina. (OPM 2008, 61–62)

Vuonna 2010 julkaistussa *OKM:n strategiassa* ei juuri aseteta sektorikohtaisia tavoitteita, mutta ministeriön

todetaan vastaavan tulevaisuuden osaamis- ja luovuuksiperustasta. Strategian mukaan sivistyksen toimitilat – koulutus, tiede, kulttuuri, liikunta ja nuorisotyö – muodostavat keskeisen vastuualueen suomalaisessa yhteiskunnassa. OKM:n toiminnan yleisiksi strategisiksi päämääriksi asiakirjassa asetetaan mm. osaan työvoiman saatavuuden parantaminen, alueiden profiloitumisen sekä vahvojen alueellisten osaamis- ja luovuuksiympäristöjen kehittäminen, kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytysten sekä monikulttuuristen ja suvaitsevien yhteisöjen toiminnan tukeminen sekä syrjäytymisen ehkäiseminen, painopisteinä lapset ja nuoret. (OKM 2010a, 3–5.)

3.3. Sosiaali- ja terveysministeriö

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) vastaa Suomen sosiaali- ja terveyspolitiikasta ja sen vastuualueisiin kuuluvat hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, sosiaali- ja terveyspalvelut, sosiaalivakuutus (eläke-, sairaus- ja työttömyysvakuutus), yksityisvakuutus, työsuojelu sekä tasa-arvo.

Terveysliikunnan edistäminen ministeriön toiminnassa kiinnittyy terveyden edistämisen kokonaisuuteen osana muihin väestön elintapoihin (päihteet, tupakka ja ravinto) vaikuttamista. STM:llä on yleinen ohjaus- ja valvontavastuu terveyden edistämisestä, joka perustuu kansanterveyslakiin (66/1972) ja on osa kansanterveystyötä. Lakiin tehtiin merkittävä periaatteellinen uudistus vuoden 2006 alusta, kun siinä luovuttiin vanhasta terveydenhoito-käsitteestä ja otettiin käyttöön modernimpi terveyden edistäminen-käsite. Muutoksella haluttiin korostaa myös hallinnonrajojen yli ulottuvaa toimintaa.

Ministeriön organisaatorakenteessa terveyden edistämisen kokonaisuutta ohjaa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osasto (HTO) ja terveyttä edistävää liikuntaa sen terveyden edistämisen ryhmä (TERE).

Terveyden edistämiseen liittyvää tutkimus- ja kehittämistoimintaa hallinnonalalla rahoittavan Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) tulosoikeudesta vastaa STM:n hallinto- ja suunnitteluosasto (HSO).

3.3.1. STM:n tehtävät

Sosiaali- ja terveysministeriön päätavoite terveyttä edistävän liikunnan alueella on väestön terveyden edistäminen liikunnan avulla, johon se pyrkii lisäämällä väestön arkiliikuntaa ja erityisesti arjen fyysistä aktiivisuutta kaikissa ikä- ja väestöryhmissä. Kehittämistoimien painopisteitä ovat elämänkaaren ääripäät, lapset ja nuoret sekä ikääntyneet, sekä heikommassa asemassa olevat väestönosat, kuten syrjäytyneet ja osa maahanmuuttajista.

Käytännössä ministeriön tehtävänä on myös terveyttä edistävän liikunnan alueen valtakunnallisten linjausten luominen sekä kehittämistehtävien koordinointi. Lisäksi ministeriön tavoitteissa on mm. tietoisuuden levittäminen liikunnan terveyshyödyistä, terveysliikunnan puolesta puhuminen yhteiskunnassa sekä alan tutkimustiedon tuottaminen yhteistyössä ministeriön alaisten asiantuntijalaitosten kanssa.

STM:n hallinnonalalla toimivista asiantuntijalaitoksista terveyttä edistävän liikunnan alueelle liittyvää tutkimus-, kehittämis- ja koulutustyötä tekevät ministeriön rahoituksella Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Työterveyslaitos (TTL) sekä Urho Kekkonen kuntoinstituuttisäätiö (UKK-instituutti), jonka toimintaa rahoitettiin ennen vuotta 2011 RAY:n avustusrahojen kautta.

THL, TTL ja UKK-instituutti toimivat STM:n linjausten ohjaamina. THL:n ja TTL:n tulossopimuksissa tosin tarkastellaan terveyden edistämistä yleensä kokonaisuutena, eikä terveyttä edistävää liikuntaa erikseen mainita.

Myös STM:n tutkimus-, kehittämis- ja innovaatio-toiminnan linjauksissa (STM 2011:7) terveyden edistämistä käsitellään kokonaisuutena. Linjauksissa TKI-toiminnan päätavoitteeksi asetetaan vuonna 2011 julkaistun *sosiaali- ja terveyspolitiikan strategian* (STM 2011a) mukaisesti sosiaalisesti kestävä yhteiskunnan vahvistaminen. THL:n TKI-toiminnan ydinalueiksi linjauksissa nähdään väestön terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen, terveyden suojelu, sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittäminen sekä terveys- ja hyvinvointierojen kaventaminen. TTL:n ydinalueeksi on määritelty työn terveellisyys ja turvallisuuden edistäminen osana hyvää elämää. (STM 2011c.)

STM:n hallinnonalan TKI-toiminnan linjauksissa yhdeksi päätavoitteeksi asetetaan hanketoiminnan yhteisvalmistelun tiivistäminen muiden alojen kanssa. Haasteellisiksi tulevaisuuden aihealueiksi linjauksissa nimetään mm. sosiaali- ja terveysalan järjestelmien kestävyys, työhyvinvointi, yhteiskunnalliset erot ja terveyserot, palvelujen kehittäminen, teknologian hyödyntäminen, terveys- ja lääkeinnovaatiot sekä sosiaaliset innovaatiot.

Suomen Akatemian ja Tekesin kanssa tehtävää yhteistyötä STM pyrkii kehittämään sosiaali- ja terveysalan vaikutusmahdollisuuksia vahvistamalla. Tekesin tulevien ohjelmien valmistelussa STM tulee linjausten mukaan painottamaan mm. sosiaali- ja terveysalan palvelujen kehittämistä, työhyvinvointia sekä lääketieteellisiä, terveystieteellisiä ja yhteiskuntatieteellisiä innovaatioita. (STM 2011c)

Terveyttä edistävään liikuntaan liittyvää tutkimus- ja kehittämistoimintaa STM:n hallinnonalalla rahoittaa myös Raha-automaattiyhdistys (RAY). RAY:n avus-

tustoiminnan päämäärä on ”terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen yleishyödyllisten yhteisöjen toimintaa ja hankkeita tukemalla” (RAY 2011). Yhdistyksen tuotoilla on keskeinen merkitys valtakunnallisten sosiaali- ja terveysalan järjestöjen perustoiminnan ja kehittämistyön resursoinnissa. RAY:n avustuspolitiikkaa ohjataan STM:n ja RAY:n avustusosaston välisellä sopimuksella tulostavoitteista sekä RAY:n omalla avustusstrategialla. (STM 2011b)

3.3.2. STM:n strategiset tavoitteet

STM:n tavoitteita ja toimia terveyttä edistävän liikunnan alueella linjasi hallituskaudella 2007–2011 valtioneuvoston periaatepäätös terveyttä edistävän liikunnan ja ravinnon kehittämislinoista (STM 2008:10), minkä valmistelussa ministeriö oli keskeisessä roolissa.

STM:n toimintaa ohjaavan sosiaali- ja terveyspolitiikan strategian kolme päälinjaa ovat:

1. Hyvinvoinnille vahva perusta

- Terveys ja hyvinvointi osaksi kaikkea päätöksentekoa
- Pidempiä työuria työhyvinvoinnilla
- Elämän eri osa-alueet tasapainoon
- Sosiaaliturvan rahoitus kestäväksi

2. Kaikille mahdollisuus hyvinvointiin

- Vähennetään hyvinvointi- ja terveyseroja
- Asiakaskeskeisyys palvelujen lähtökohdaksi
- Uudet palvelujen rakenteet ja toimintatavat
- Vahva sosiaalinen yhteenkuuluvuus

3. Elinympäristö tukemaan terveyttä ja turvallisuutta

- Vahvistetaan ympäristön elinkelpoisuutta
- Varmistetaan yhteiskunnan toimivuus erityistilanteissa (STM 2011a)

Ensimmäisen päälinjan osalta sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiassa painotetaan sosiaali- ja terveyspalvelujen painopisteen siirtämistä entistä enemmän ennalta ehkäisevään toimintaan. Painopisteen siirrolla hyvinvoinnin aktiiviseen edistämiseen nähdään parannettavan väestön elämänlaatua, hillittävän sosiaalimeinojen kasvua sekä lisäävän työllisyyttä, tuottavuuden kasvua ja yritysten menestymistä. Työikäisten osalta strategiassa asetetaan tavoitteeksi elinikäisen työssäoloajan pidentäminen kolmella vuodella vuoteen 2020 mennessä mm. työkyvyttömyyttä ja sairauspoissaoloja vähentämällä. Työttömien työelämästä syrjäytymistä pyritään ehkäisemään tukemalla heidän työ- ja toimintakykyään, hoitoa sekä kuntoutusta, koska laajan työttömyyden nähdään olevan ristiriidassa hyvinvointiyhteiskunnan tavoitteiden kanssa. (STM 2011a.)

Toisen päälinjan osalta strategiassa todetaan, että

Suomen suurten hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen edellyttää eri hallinnonalojen tiivistä yhteistyötä. Kansanterveyttä arvioidaan kohennettavan parhaiten suuntaamalla toimenpiteet huono-osaisimpien suhteellisen aseman parantamiseen. Kaikkien sosiaali- ja terveydenhuollon ammattiryhmien ennalta ehkäisevän työn osaamista nähdään myös tarpeelliseksi lisätä ja ehkäisevien palvelujen saatavuutta parantaa.

Palvelujen käyttäjille olisi kyettävä tarjoamaan ajantasaista ja puolueetonta tietoa hoitovaihtoehtoista ja palvelujen tarjoajista, jotta käyttäjän kyky kantaa vastuuta omasta terveydestään ja hyvinvoinnistaan kasvaisi. Erityisesti vähäisen liikunnan ja epäterveellisen ravinnon sekä tupakoinnin ja alkoholin käytön haittavaikutuksiin tulisi strategian mukaan kiinnittää entistä enemmän huomiota. (STM 2011a.)

Kolmannen päälinjan osalta strategiassa korostetaan, että elinympäristön laadun parantaminen vaatii yhteistyötä sekä eri ministeriöiden ja hallinnonalojen kesken että kunta- ja paikallistasolla. Yhdyskuntarakennetta kehittämällä pystytään strategian mukaan luomaan esteetön ympäristö, jossa on helppo liikkua ja saavuttaa palvelut, minkä myötä asukkaiden turvallisuus ja omatoiminen selviytyminen lisääntyvät. (STM 2011a.)

Keskeiseksi toimijaksi terveyden ja hyvinvoinnin edistämässä, ongelmien ehkäisemisessä ja uusien toimintamallien kehittämisessä nimetään strategiassa myös kolmas sektori. Strategian vanavedessä STM julkaisi huhtikuussa 2011 *järjestöpoliittiset linjauksensa*, joissa mm. todetaan ministeriön pyrkivän ylläpitämään yhteistyötä järjestöjen kanssa ja vahvistamaan yhteistä sitoutumista strategiaan tavoitteisiin sekä tähtäävän toimillaan kansalaisjärjestöjen rahoituksen turvaamiseen yhteiskunnallisen hyvän edistämiseksi. Linjausten mukaan STM pyrkii vahvistamaan järjestöjen roolia ongelmia ehkäisevässä ja kuntouttavassa työssä. (STM 2011b)

STM:n hallinnonalan *työsuojelustrategiassa* (1998) korostetaan työntekijöiden työ- ja toimintakyvyn ylläpitoa sekä työperäisten tuki- ja liikuntaelinsairauksien ehkäisyä.

Ennalta ehkäisevän työn merkitystä painotetaan kaikilla sosiaali- ja terveyspolitiikan osa-alueilla, mikä tukee terveyttä edistävän liikunnan asemaa ministeriön hallinnonalalla.

3.4. Työ- ja elinkeinoministeriö

Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) perustehtävänä on vastata Suomen yrittäjyyden ja innovaatiotoiminnan toimintaympäristöstä, työmarkkinoiden toimivuudesta ja työntekijöiden työllistymiskyvystä sekä alueiden kehittämisestä globaalissa taloudessa.

Työpolitiikan osalta TEM:n vastuulle kuuluvat työelämän toimivuuden ja laadun kehittäminen, työllisyyden edistäminen, julkisen työvoimapalvelun suunnittelu ja toteutus sekä työpolitiikan strategian laadinta ja toimeenpano.

Aluepolitiikan osalta ministeriö vastaa alueiden kehittämistä koskevan lainsäädännön, tavoitteiden ja strategioiden valtakunnallisesta valmistelusta sekä niiden toteuttamisen ja tulosten seurannasta. (Aluehallintoa käsitellään luvussa 3.8.)

Lisäksi ministeriön toimialaan kuuluvat mm. elinkeinopolitiikka, energiapolitiikka, ilmastopolitiikan kansallisen valmistelun ja toimeenpanon yhteensovittaminen, innovaatio- ja teknologiapolitiikka sekä markkinoiden toimivuus, kilpailun edistäminen ja kulluttajapolitiikka.

Työ- ja elinkeinoministeriö muodostettiin vuoden 2008 alussa kauppa- ja teollisuusministeriöstä, työministeriöstä ja sisäasiainministeriön alueiden kehittämistehtävien yksiköstä. Laajan tehtäväalueensa tueksi ministeriö on ottanut hallinnonalalla käyttöönsä konserniohjauksen mallin, jonka tärkein ohjausväline on hallitusohjelmaan perustuva *konsernistrategia*. TEM:n konsernistrategia kattaa työ- ja elinkeinoministeriön politiikkalohkot ja antaa perusteet työ- ja elinkeinopolitiikan valinnoille. Se toimii lähtökohtana politiikkalohkokohtaisille substanssistrategioille, jotka täsmentävät konsernistrategiassa esitettyjä linjauksia.

3.4.1. TEM:n tehtävät

Työ- ja elinkeinoministeriön tehtävät terveyttä edistävän liikunnan alueella liittyivät hallituskaudella 2007–2011 pääasiassa työikäisten terveysliikunnan edistämiseen, mutta myös liikunta- ja hyvinvointialan yrittäjyyden sekä luonto- ja muun vapaa-ajan matkailun toimintaedellytysten kehittämiseen. (TELI- ja LED-periaatepäätösten toimeenpanosuunnitelmien seuranta-aineistot 2011)

Tämän selvityshankkeen myötä kirjoittajille on syntynyt vaikutelma, että terveyttä edistävä liikunta (myös työyhteisöliikunta) katsotaan TEM:ssä kuuluvan terveys- ja liikuntasektoreille eikä esimerkiksi TEM:n elinkeino- tai työpolitiikkaan kuuluvaksi asiaksi. Tätä näkemystä tukee huomio, että TEM:n edustajien osallistuminen poikkihallinnolliseen TELI- ja LED-työhön on ollut vaihtelevaa. Haastateltujen mukaan TEM ei vielä ole löytänyt rooliaan terveyttä edistävän

liikunnan alueella, vaikka TEM:n toimialueista ja strategisista tavoitteista on tunnistettavissa kiinnityspintoja ja motiiveja myös terveysliikunnan edistämistyöhön.

Esimerkiksi TEM:n työllisyys- ja yrittäjyysosaston tehtäviin kuuluvat mm. yrittäjyyden sekä työelämän osaamisen ja laadun kehittäminen, yritystukiin ohjaaminen sekä muut työvoima- ja yrityspalvelut. TEM:n työelämä- ja markkinaosaston vastuulle kuuluvat mm. työympäristöpolitiikka, elinkeinotoiminta ja yritysten toimintaympäristöt sekä työelämän sääntelyn kehittäminen ja yhteiskuntavastuu. Lisäksi TEM:n alueosasto vastaa alueiden kehittämisen strategioista, elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskusten ohjauksesta, aluekehittämisen kansallisesta ohjelmatyöstä, rakennerahastopolitiikasta ja rakennerahastojen hallinnoinnista. Näiden tehtäviensä puitteissa TEM:n voi nähdä terveyttä edistävän liikunnan tavoitteiden yhtenä toteuttajatahoksi valtionhallinnossa.

3.4.2. TEM:n strategiset tavoitteet

TEM:n konsernistrategiassa (2010) väestön ikääntyminen ja työvoiman määrän väheneminen nähdään keskeisinä toimintaympäristön muutokseen vaikuttavina tekijöinä. Osin rakenteelliseksi muuttuneen työttömyyden todetaan muodostavan riskin ihmisten hyvinvoinnille, julkisen talouden kestävyydelle sekä työvoiman myöhemmälle saatavuudelle. Työ- ja elinkeinopolitiikan tavoitteiksi strategiassa asetetaan mm. vähentää pitkäaikais- ja toistuvaa työttömyyttä, tukea työurien jatkumista huolehtimalla työvoiman osaamisesta, lisätä tietoisuutta tavoista kehittää työelämän laatua ja työurien jatkamista, edistää työurien pitenemistä kehittämällä kannustimia, tukea henkilöstön jaksamista rakennemuutoksissa sekä edistää työelämän monimuotoisuutta:

Tarvitaan riittävät kannustimet työmarkkinoille osallistumiseen sekä toisaalta työnantajien työllistämishalukkuuteen. Hyvä työelämän laatu ml. hyvä johtaminen ja joustavat työaikajärjestelyt pidentävät työuria ja edistävät työssä jaksamista koko työelämän ajan. (TEM 2010a.)

Myös TEM:n *tulevaisuuskatsauksessa* (2010) todetaan, että ”työurien pidentäminen ja tuottavuuden nostaminen edellyttävät työelämän laadun parantamista”. Työelämän laadun kehittämiseksi tulevaisuuskatsauksessa esitetään työorganisaatioiden työolojen kehittämisen tukemista siten, että hyviä toimintatapoja kehittäviä malleja omaksutaan yhä nopeammin ja kattavammin. Myös työorganisaatioiden kehittämistä tukevien julkisten toimijoiden välistä yhteistyötä esitetään lisättävän ja työolosuhteiden kehittämistä otettavan osaksi työorganisaation strategista johtamista. (TEM 2010b.)

TEM:n koordinoimassa *Työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelmassa* (2007) tavoitteeksi asetettiin työikäisen väestön työpanoksen lisääminen mm. siten, että keskeytykset työuran aikana niin terveydellisistä syistä kuin työttömyyden seurauksena jäisivät mahdollisimman vähäisiksi. Periaatepäätöksessä todettiin, että ”työvoiman työkykyä edistämällä ehkäistään ennen aikaista poistumista työelämästä”. (Valtioneuvosto 2007b.)

Työelämän kehittämiseen ja ihmisten hyvinvoinnin lisäämiseen tähtäävät tavoitteet näkyvät myös TEM-konserniin kuuluvan Tekesin (Teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus) vuonna 2011 julkaistussa *strategiassa*. Sen mukaan Tekesin tavoitteena on talouden, ihmisten ja ympäristön kestävä hyvinvointi. Ihmisten ja ympäristön hyvinvoinnin lisäämisessä Tekes painottaa kansallisia energia- ja ympäristötavoitteita, työorganisaatioiden kehittämistä tuottavuuden ja työhyvinvoinnin parantamiseksi sekä ihmisten ja ympäristön hyvinvointiin kohdennettuja erillistoinenpiteitä. (Tekes 2011)

Strategiassa linjataan, että yksi Tekesin tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan kuudesta sisällöllisestä painopisteestä on elinvoimainen ihminen, jonka osa-alueita ovat terveyden edistäminen, tehokas ja laadukas sosiaali- ja terveystalvvelujärjestelmä, uudistava ja voimavaroja edistävä työ ja oppiminen sekä elämyksellinen vapaa-aika. Päämääräksi asetetaan kansalaisten kokonaisvaltainen terveys ja hyvinvointi sekä tehokas, vaikuttava ja laadukas sosiaali- ja terveystalvvelujärjestelmä. Lisäksi painopisteen kuvauksessa mainitaan, että ”hyvinvointia voidaan edistää monin eri tavoin esimerkiksi terveellisellä ja monipuolisella ravitsemuksella sekä liikunnalla”. (Tekes 2011)

Terveyttä edistävän ja liikuntaa suosivien arkiympäristöjen ja yhdyskuntarakenteiden kehittämiseen liittyen TEM:n *alustrategiassa vuosille 2009–2011* (2009) todetaan, että ”yhdyskuntarakenne ei yksin riitä vähentämään energian käyttöä tarpeeksi ilmastomuutoksen pysäyttämiseksi, vaan tarvitaan muutoksia ihmisten käyttäytymisessä ja liikkumisessa”. Alustrategiassa esitetään toteutettavaksi valtioneuvoston vuonna 2008 hyväksymään pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastategiaan sisältyvät päästöjen vähentämiseen ja yhdyskuntarakenteen hajautumisen estämiseen tähtäävät toimenpiteet (TEM 2009.) Näitä toimenpiteitä ovat esimerkiksi:

- Kävelyn ja pyöräilyn olosuhteiden parantaminen siten, että lyhyitä automatkoja saadaan suunnattua kestävämpiin kulkumuotoihin
- Pyöräilyn ja jalankulun tarpeet huomioiminen entistä paremmin maankäytön suunnittelussa ja liikennejärjestelmäsuunnittelussa

- Palvelujen ja työpaikkojen saavutettavuuden kehittäminen eri väestöryhmille myös joukko-liikenteellä, kävelen ja pyöräillen. (TEM 2008.)

3.5. Liikenne- ja viestintäministeriö

Liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) hallinnonalalla terveyttä edistävän liikunnan kehittämistavoitteet kiinnittyvät valtion liikennepolitiikkaan, jonka päämääränä on ”turvata arjen matkojen toimivuus, pitää yllä elinkeinoelämän kilpailukykyä ja hillitä ilmastomuutosta päästöjen vähentämisen avulla”. Liikennepolitiikan osalta LVM:n vastuulle kuuluvat liikennejärjestelmät ja -verkot, tavara- ja henkilöliikenne, liikenneturvallisuus sekä liikenteeseen liittyvät ilmasto- ja ympäristöasiat. Osana liikennejärjestelmien kehittämistä LVM vastaa myös kevyen liikenteen (mm. kävelyn ja pyöräilyn) edistämisestä, joka ministeriössä kuuluu liikennepolitiikan osaston liikennejärjestelmäyksikön toimenkuvaan.

3.5.1. LVM:n tehtävät

LVM:n tehtävät terveyttä edistävän liikunnan alueella hallituskaudella 2007–2011 liittyivät terveellisiin liikumistapoihin kannustavan arkiympäristön kehittämiseen sekä etenkin kävelyn ja pyöräilyn aseman parantamiseen liikennejärjestelmien kehittämistyössä. LVM on kävelyn ja pyöräilyn sekä niiden tarpeet huomioivan kestäväen yhdyskuntasuunnittelun edistämiseksi osallistunut tutkimus- ja kehittämishankkeiden rahoittamiseen yhdessä muiden valtionhallinnon toimijoiden kanssa.

Käytännön työtä kävelyn ja pyöräilyn edistämiseksi – mm. olosuhteiden parantamiseksi – LVM:n hallinnonalalla tekevät Liikennevirasto ja ELY-keskusten liikenne- ja infrastruktuurivastualueet. LVM vastaa Liikenneviraston tulostohjauksesta sekä ELY-keskusten tulostohjauksesta liikenne- ja infrastruktuurivastualueelle liittyvien asioiden osalta. Liikennevirasto edistää kävelyn ja pyöräilyn olosuhteita valtakunnallisissa toimintalinjoissa sekä alueellisissa ja seudullisissa liikennejärjestelmäsuunnittelussa. Lisäksi se ohjaa ELY-keskuksia kävely- ja pyöräiteiden rakentamisessa sekä kunnossapidossa.

Kävelyn ja pyöräilyn edistämisen tavoite on esillä myös Liikenneviraston *Tieliikenteen hallinnan toimintalinjat* -asiakirjassa (2010), jossa todetaan viraston tukevan tienkäyttömaksujen käytön selvittämistä, eri kulkumuodot kattavan kansallisen reittitietokannan kehittämistä ja ylläpitoa sekä osallistuvan kaupunkiseutuvetoisten, kestäväen matkustamiseen kannustavien matkansıunnittelupalvelujen kehittämistä ja tuottamista. (Liikennevirasto 2010a.)

Liikennevirasto toteuttaa LVM:n hallinnonalalle liit-
tyvää tutkimus- ja kehittämistoimintaa, jota linjataan
Liikenneviraston tutkimus ja kehittäminen 2011–2014
-asiakirjassa. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan yksi
keskeinen painoalue on ilmastonmuutoksen hillintä,
jonka alle sijoittuu mm. liikkumisen ohjaus. Siinä tee-
moja ovat mm. seudullinen liikkumisen ohjaus, työ-
paikkojen liikkumisen ohjaus, vapaa-ajan liikkumisen
ohjaus ja kevyen liikenteen edistäminen. (Liikennevi-
rasto 2010b.) Liikenneviraston lisäksi kävelyn ja pyö-
räilyn edistämiseen liittyvää tutkimus- ja kehittämis-
toimintaa LVM:n hallinnonalalla toteuttaa myös ai-
hetta turvallisuusnäkökulmasta lähestyvä Liikenteen
turvallisuusvirasto (Trafi).

3.5.2. LVM:n strategiset tavoitteet

LVM:n tavoitteet ja toimenpiteet terveyttä edistä-
vän liikunnan alueella ovat kohdistuneet vahvimmin
kävelyn ja pyöräilyn edistämiseen, johon liittyen mi-
nisteriö julkaisi keväällä 2011 *Kävelyn ja pyöräilyn*
valtakunnallisen strategian 2020 (LVM 2011). Strate-
gian tärkeimpänä tehtävänä on varmistaa, että ”kä-
velyllä ja pyöräilyllä on omat tunnustetut asemansa
liikennejärjestelmässä muiden kulkutapojen joukos-
sa”. Strategialla pyritään myös ohjaamaan valtion ja
kuntien yhteistyötä seutujen ja kuntien liikennejär-
jestelmätyössä. Toimenpiteiden toteutumisen edel-
lytykseksi strategiassa nähdään eri organisaatioiden
ja hallinnon eri tasojen yhteinen tahto ja yhteistyö,
riittävä rahoitus sekä kävelyn ja pyöräilyn hyötyjen
täysimittainen arvostus yhteiskunnan ja yksittäisen
ihmisen kannalta.

Edistämistavoitteita strategiassa perustellaan ter-
veydellisten, sosiaalisten ja taloudellisten hyötyjen
ohella etenkin ilmastollisilla ja ympäristöllisillä syillä.
(LVM 2011.) Strategian neljä keskeistä linjausta ovat:

1. Kävely- ja pyöräilymatkoja 20 prosenttia
enemmän
2. Lisää arvostusta ja motivointia
3. Lyhyet etäisyydet sekä miellyttävä ja turvallinen
liikkumisympäristö
4. Tahtoa ja yhteistyötä, rahoituksen uutta suuntaa-
mista ja lainsäädäntömuutoksia sekä riittävä
seuranta (LVM 2011.)

Strategian keskeisiä linjauksia täsmennetään Liiken-
neviraston valmistelemissa *Kävelyn ja pyöräilyn val-
takunnallisessa toimenpidesuunnitelmassa 2020*,
jonka on määrä valmistua syksyllä 2011. Toimenpide-
suunnitelman mukaan kävelyn ja pyöräilyn strategias-
sa tavoitteeksi asetettu kävelyn ja pyöräilyn merkittä-
vä kasvu edellyttää muutosta kaikissa ikäryhmissä ja
kaikenkokoisissa kunnissa:

*Potentiaalia siirtää lyhyitä automatkoja kävelyn ja
pyörällä tehtäväksi on kaiken kokoisissa kunnissa.
Koska lähes puolet alle 3 km:n automatkoista teh-
dään alle 45 000 asukkaan seutukunnissa, ei kävelyn
ja pyöräilyn edistäminen voi keskittyä vain suurimmi-
le kaupunkiseuduille. (Liikennevirasto 2011, 16.)*

Kävelyn ja pyöräilyn toimenpidesuunnitelmassa ke-
hittämistoimenpiteet on jaettu neljään kokonaisuus-
teen: ensimmäinen pitää sisällään kävelyn ja pyö-
räilyn motivoivat, kolme seuraavaa pääosin sen
mahdollistavat toimenpiteet. Näin toimenpidesuun-
nitelmassa asetetaan tavoitteeksi niin ihmisten asen-
teisiin ja liikkumistottumuksiin vaikuttaminen kuin
infrastruktuurin ja ympäristön, yhdyskuntarakenteen
ja palveluverkon sekä institutionaalisen ympäristön
kehittäminen kävelylle ja pyöräilylle suotuisaksi. (Li-
ikennevirasto 2011.)

Kävelyn ja pyöräilyn valtakunnallisen strategian se-
kä toimenpidesuunnitelma laatimisen perustana toi-
mi LVM:n hallinnonalan *ilmastopoliittinen ohjelma*
2009–2020 (LVM 2009), jossa tavoitteeksi asetettiin
yhdyskuntarakenteen eheyttäminen sekä kävelyn
ja pyöräilyn edistäminen siten, että lyhyitä henkilö-
automatkoja saadaan suunnattua kestävämpiin kul-
kumuotoihin. Määrälliseksi tavoitteeksi ilmastopo-
liittisessa ohjelmassa asetettiin mm. nykyisen n. 1,6
miljardin kevyen liikenteen matkan kasvattaminen
300 miljoonalla lisämatkalla, jotka korvaisivat saman
verran lyhyitä henkilöautomatkoja. (LVM 2009). Esi-
tys kevyen liikenteen tarpeiden paremmasta huomi-
oon ottamisesta liikennejärjestelmän ja maankäytön
suunnittelussa sekä kävelyn ja pyöräilyn toimintalin-
jauksen laatimisesta vuoteen 2020 tehtiin myös val-
tioneuvoston *liikennepoliittisessa selonteossa* vuonna
2008 (LVM 2008).

Kävelyn ja pyöräilyn edistämiseen ja yhdyskuntara-
kenteen eheyttämiseen liittyvät tavoitteet vaikuttavat
ainakin strategiatasolla läpäisseen koko LVM:n hallin-
nonalan, koska ne mainitaan myös useimmissa muis-
sa ministeriön strategisia tavoitteita käsittelevissä
asiakirjoissa. Lisäksi liikennesektorin uudessa liiken-
nepoliitikassa on ryhdytty korostamaan asiakaslähti-
syyttä, kestävyyttä, tehokkuutta ja innovatiivisuutta,
joista ensiksi mainitulla tarkoitetaan liikenteen suun-
nittelua ihmisen ehdoilla.

LVM:n kävelyn ja pyöräilyn valtakunnallisessa stra-
tegiassa (LVM 2011) kuitenkin todetaan, että
”politiikka- ja strategiatasolla kävelyn ja pyöräilyn
edistäminen on yleisesti asetettu tavoitteeksi, mutta
toiminnan tasolla siihen ei ole sitouduttu eikä osoi-
tettu riittävästi resursseja”. Aiemmin laaditut valta-
kunnalliset kävelyn ja pyöräilyn edistämisuunnitel-
mat ovat strategian mukaan toteutuneet heikosti, ei-

kävelyyn ja pyöräilyyn rooli kaupunkiseutujen liikennejärjestelmätöissä ole ollut riittävä ko. kulkutapojen aseman parantamiseksi. (LVM 2011, 10.)

Valtion liikennepolitiikan suuntaa linjaavassa *Liikenne 2030* -asiakirjassa todetaan, että yksin liikennepolitiikan keinoin tavoitteeksi asetettu yhdyskuntarakenteen hajautumisen ja henkilöautoliikenteen kasvun pysäyttäminen ei onnistu:

Tarvitaan erityisesti maankäytön suunnittelun sekä veropolitiikan ja muun taloudellisen ohjauksen tukea. Tarvitaan myös yhteinen tahtotila yhdyskuntarakenteen hajautumiskohyksen pysäyttämiseksi sekä toimiva yhteistyö tuloksiin pääsemiseksi. (LVM 2007, 9.)

Liikenne 2030 -asiakirjassa esitetään seudullista liikennejärjestelmäsuunnittelua kehitettävän niin, että liikennesuunnittelu ja maankäytön suunnittelu kytkeytyvät yhteen nykyistä paremmin. Toiminnot pyritään sijoittamaan kuljetuksia minimoivalla sekä joukkoliikennettä, pyöräilyä ja kävelyä edistävällä tavalla. Jalan-kulkijoille ja pyöräilijöille toteutetaan kaupunkiseuduilla kattavat ja palvelutasoltaan riittävät kevyen liikenteen väylät sekä niiden käyttöä tukevat opastus- ja informaatio- sekä liityntäpysäköintipalvelut. Asiakirjassa esitetään myös autoedun verotusta ja työmatkojen verovähennysoikeutta kehitettävän siten, että niiden negatiivinen vaikutus yhdyskuntarakenteeseen ja matkustuskäyttämiseen vähenee. Erityiseksi haasteeksi nähdään muutoksen aikaansaaminen ihmisten asenteissa niin, että päästöt vähentyvät myös arjen vapaaehtoisten valintojen kautta. (LVM 2007.)

3.6. Ympäristöministeriö

Ympäristöministeriön (YM) vastuulle kuuluvat valtioneuvoston ja eduskunnan käsittelyyn tulevat yhdyskuntia, rakennettua ympäristöä, asumista, luonnon monimuotoisuutta ja luonnonvarojen kestävää käyttöä sekä ympäristönsuojelua koskevat asiat. Terveysttä edistävän liikunnan alueen kehittämistavoitteet kiinnittyvät YM:n toimialalla erityisesti yhdyskuntien ja rakennetun ympäristön kehittämiseen (arkiliikuntaolosuhteiden ja terveellisiin liikkumistapoihin kannustavien arkiympäristöjen kehittäminen) sekä luonnonvarojen kestävään käyttöön (luonnon virkistyskäyttö).

Yhdyskuntien ja terveellisiin liikkumistapoihin kannustavien arkiympäristöjen kehittämiseen liittyvistä asioista YM:ssä vastaa Rakennetun ympäristön osasto. Luonnon virkistyskäyttöön liittyvät asiat ministeriössä kuuluvat sen Luontoympäristöosastolle, joka myös vastaa maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle kuuluvan Metsähallituksen luontopalvelut-vastuualueen tulohajauksesta.

Muita ympäristöministeriön hallinnonalalle kuuluvia toimijoita ovat Asumisen rahoitus- ja kehittämisskeskus (ARA) sekä tutkimus- ja asiantuntijalaitos Suomen ympäristökeskus (SYKE). Lisäksi ministeriö ohjaa ELY-keskuksia ja aluehallintovirastoja omalle toimialalleen kuuluvissa asioissa.

3.6.1. YM:n tehtävät

YM:n rakennetun ympäristön osaston tehtävänä terveyttä edistävän liikunnan alueella on ”tarjota sellaista rakennettua ympäristöä, joka mahdollistaa, mutta myös innostaa ja motivoi arkiliikuntaan”. YM ei vähäistä resursseistaan johtuen pidä rooliaan terveyttä edistävän liikunnan kokonaisuudessa kovin merkittävänä, ja sen keskeinen ohjausmuoto onkin informaatio-ohjaus mm. erilaisten kaavoitusoppaiden ja koulutustilaisuuksien avulla.

YM rahoittaa luontoympäristön, rakennetun ympäristön ja ympäristönsuojelun tutkimus- ja kehittämistoimintaa, mutta tähän tarkoitukseen varatut määrärahat ovat rajalliset, eivätkä terveyttä edistävän liikunnan edistämisen osalta merkittävät.

Luonnon virkistyskäyttöön ja luontomatkailuun liittyen YM ohjaa ja rahoittaa yhdessä muiden ministeriöiden kanssa Metsähallituksen luontopalvelut-tulosalueen toimintaa. Metsähallituksen luontopalvelut hoitavat luonnonsuojeluun ja retkeilyyn varattuja valtion maita sekä tuottavat niille perus- ja retkeilypalveluita. Luontopalvelujen hoidossa ovat Suomen kaikki 35 kansallispuistoa, 19 luonnonpuistoa ja 7 valtion retkeilyaluetta sekä lähes 500 muuta luonnonsuojelualuetta. Myös Lapin 12 laajaa erämaa-aluetta ja Suomen yleiset vesialueet ovat Metsähallituksen luontopalvelujen hallinnassa.

Luontopalvelut vastaavat myös useiden merkittävien uhanalaisten eläinlajien suojelusta sekä metsästyksen ja kalastukseen liittyvistä julkisista hallinto-tehtävistä, joita ovat mm. erävalvonta, valtionmaiden riista- ja kalakantojen sekä saalismäärien seuranta sekä metsästyksen ja kalastuslupien myöntäminen siten, että kannat säilyvät kestävinä. Lisäksi Metsähallituksen luontopalvelut hoitavat maastoliikenteeseen, uittoon ja siemenhuoltoon liittyviä tehtäviä.

3.6.2. YM:n strategiset tavoitteet

Ympäristöministeriön strategiassa 2020 ministeriön toiminnan päämääräksi asetetaan mm. ilmastonmuutoksen kasvihuonekaasupitoisuuksien vakiinnuttaminen vaaralliset muutokset estävälle ja sopeutumisen mahdollistavalle tasolle, luonnon monimuotoisuuden ja maisema-arvojen säilyttäminen, luonnonvarojen kestävä käyttö sekä rakennetun ympäristön kehittäminen energiatehokkaaksi, elinvoimaiseksi ja ihmisten hyvinvointia parantavaksi (YM 2010a).

Ministeriön *tulevaisuuskatsauksessa 2010* todetaan, että kasvihuonepitoisuuksien vakiinnuttaminen strategiassa esitetyle tasolle edellyttävää syviä uudistuksia koko yhteiskunnan toimintatavoissa, hallinnossa ja lainsäädännössä sekä YM:n yhteistyötä muiden hallinnonalojen kanssa ilmaston lämpenemisen hillitsemiseksi. Ilmastopolitiikan osalta keskeisiksi tekijöiksi tulevaisuuskatsauksessa nähdään erityisesti rakennusten, yhdyskuntarakenteen ja liikenteen energiatehokkuuden ja vähäpäästöisyyden parantaminen. (YM 2010b.)

YM:n tulevaisuuskatsauksen mukaan Suomen aluerakenteen vallitsevana suuntana on ollut ja tulee jatkossakin olemaan väestön keskittyminen suurempiin kaupunkiseutuihin, mikä tähän asti on aiheuttanut yhdyskuntarakenteen hajautumista. Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen hajautuminen vie jokapäiväisen elämän kohteet – asuinpaikka, työpaikka ja palvelut – etäälle toisistaan, mikä lisää henkilöautoliikennettä ja näin ollen myös kasvihuonepäästöjä. Yhdyskuntarakenteen hajautuminen heikentää joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä sekä kävelyn ja pyöräilyn asemaa väestön liikkumismuotoina. (YM 2010b.)

Yhdyskuntarakenteen hajautumisen rajoittamiseksi YM:n tavoitteeksi tulevaisuuskatsauksessa asetetaan mm. yhdyskuntarakennetta eheyttävien ohjausvälineiden vaikuttavuuden parantaminen ja uusien ohjausvälineiden tarpeen selvittäminen (YM 2010b). Ministeriön *toiminta- ja taloussuunnitelmassa 2011–2014* rakennetun ympäristön kehittämistavoitteeksi asetetaan yhdyskuntarakennetta eheyttävän ohjauksen vahvistaminen, johon ministeriö pyrkii mm. painottamalla kaavaohjauksessa yhdyskuntien henkilöautoriippuvuuden vähentämistä, joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn edellytysten parantamista sekä kaupan sijainti- ja mitoitusnäkökohtia ja palvelurakenteen muutosten hallintaa. (YM 2010c)

Kestävään luonnonvaratalouden ja luonnon monimuotoisuuden osalta YM:n tulevaisuuskatsauksessa 2010 asetetaan tavoitteeksi mm. jokamiehen oikeuksien turvaaminen, riittävän rahoituksen varaaminen virkistysalueiden perustamiseen ja ylläpitoon sekä kansallisten kaupunkipuistojen edelleen kehittämisen (YM 2010b).

YM:n vuosien 2011–2014 toiminta- ja taloussuunnitelmassa linjataan, että luonnon virkistyskäytön sekä luontomatkailun edellytyksiä parannetaan ja luonnon kestävyys otetaan entistä paremmin huomioon. Tähän tavoitteeseen toiminta- ja taloussuunnitelman mukaan pyritään mm. laatimalla alaan liittyvät säädökset ja ohjeet kokoava jokamiehen oikeuksien käsikirja, edistämällä kuntien virkistysalueyhteistyötä, selvittämällä luontomatkailun ja luonnon virkistyskäytön kysyntää ja tarjontaa sekä panostamalla Suo-

men kansallispuistoverkoston kuuluvien virkistyskäytön ja luontomatkailun kannalta keskeisimpien alueiden palveluihin ja ylläpitoon. Lisäksi Metsähallituksen todetaan jatkavan luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun edellytysten parantamista alueillaan oman rahoituksensa puitteissa. (YM 2010c.)

3.7. Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön (VM) päätehtäviä ovat hallituksen talous- ja finanssipolitiikan sekä valtion talousarvio valmistelu ja veropolitiikan asiantuntijana toimiminen. Lisäksi VM vastaa mm. valtion rahoitusmarkkinapolitiikan valmistelusta, julkishallinnon kehittamisestä sekä kuntahallinnon lainsäädännön ja kunnallistalouden kehittamisestä. VM:n toiminnan tavoitteena on vakauden, kasvumahdollisuuksien, verojärjestelmän kilpailukyvyyn sekä julkisen hallinnon palvelu- ja kilpailukyvyyn turvaaminen. Ministeriön visiossa painotetaan vakaata taloudellista kehitystä ja sen myötä vaihtoehtojen turvaamista tuleville sukupolville.

VM ei varsinaisesti ole ollut mukana valtionhallinnon poikkihallinnollisessa terveysliikunnan edistämistoiminnassa, mutta se on kuitenkin saanut kosketuspinnan kokonaisuuteen LED-neuvottelukunnassa toimivan edustajansa kautta. LED-neuvottelukunnassa VM:tä on edustanut sen kuntaosaston viranhaltija. Ministeriö on rajannut tehtävänsä LED-neuvottelukunnassa tarkkailuun. Näin ministeriö ei ota vastuuta periaatepäätöksen toimenpiteistä eikä periaatepäätöksellä tai siihen liittyvillä toimenpiteillä myöskään ole suoraa vaikutusta VM:n toimintaan. (OKM 2011, 126.)

Valtion talous- ja veropolitiikkaan liittyviä sekä kansalaisten liikkumistottumuksiin vaikuttavia linjauksia tehdään myös muilla ministeriön osastoilla kuten kansantalous- ja vero-osastoilla. Valtiovarainministeriön hallinnonalalle kuuluvat myös Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT), Tilastokeskus, Valtiokonttori, verohallinto, tullilaitos, aluehallintovirastot, maistraatit sekä Väestörekisterikeskus.

3.7.1. VM:n tehtävät

Valtiovarainministeriön tehtäväksi liikunnan edistämistyössä on muodostunut valtion- ja kuntatalouden valvonta, jolla se pyrkii esimerkiksi varmistamaan, etteivät valtionhallinnon muiden toimijoiden toimenpiteet alueella aiheuta merkittäviä lisävelvoitteita kunnille. Valtion- ja kuntatalouden valvojan roolisaan VM korostaa kunta- ja valtiontalouden kokonaisuutta sekä itsehallinnollisten kuntien ohjaamisen kokonaisuusnäkökulmaa yksittäisen sektorinäkökulman sijasta.

VM:n kuntaosaston kosketuspinta liikuntaan tulee liikunnan roolista kunnallisena peruspalveluna. Kuntaosasto ei suoraan edistä yksittäisiä palvelusektoreita, vaan edistäminen tapahtuu kunnallisten palvelujen kokonaisuuden ja niiden rahoittamisen kontekstissa. Kuntaosaston toimialaan kuuluva peruspalvelujen edistäminen ja arviointi tapahtuu yhteistyössä eri ministeriöiden ja kuntakentän kanssa. Keskeisimmät menetelmät tässä työssä ovat:

- Peruspalvelubudjetti- ja -ohjelmamenettely sekä sen kehittäminen
- Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan (KUTHANEK) toiminta
 - Peruspalvelujen arviointijaosto
 - Peruspalvelujen tila -raportti 2010
- Kunnallisen itsehallinnon huomioon ottaminen kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa
- Kuntien talouden seuranta ja ennakointi

Lisäksi VM:n kuntaosasto vastaa kuntien välisestä yhteistyöstä sekä kuntauudistuksista. Kuntajaon muutosten ohjauksessa VM:n välineinä toimivat päätökset, lainsäädäntö sekä yhdistymisavustukset. Kuntien yhteistoimintaa VM tukee informaatio-ohjauksella ja yhteistoiminta-avustuksilla. Kuntapalveluiden tehokkuuden ja vaikuttavuuden kehittämistä VM tukee eri tavoin, esimerkiksi Kuntien parhaat palvelukäytännöt -hankkeen kaltaisilla projekteilla.

3.7.2. VM:n strategiset tavoitteet

Valtiovarainministeriön strategiassa vuosille 2008–2012 ministeriön vaikuttavuustavoitteiksi asetetaan (1) taloudellisesti kestävä hyvinvointi sekä (2) laadukkaiden ja taloudellisesti tuotettujen julkisten palvelujen turvaaminen. Taloudellisesti kestävä hyvinvoinnin tavoitteella tarkoitetaan VM:n näkökulmasta mm. julkisen sektorin kasvun hillitsemistä budjettipolitiikan ja resurssiohjauksen keinoin, käyttäytymisen ohjaamista verotuksella taloudellisesti ja ympäristön kannalta kestäväan suuntaan sekä julkisten palvelutavoitteiden saavuttamista entistä pienemmin panoksien. Laadukkaiden ja taloudellisesti tuotettujen julkisten palvelujen turvaaminen edellyttää VM:n näkökulmasta mm. julkisten palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen liittyvän työnjaon selkiyttämistä sekä asiakas- ja tuottavuusnäkökulman huomioon ottamista palvelujen tuottamisessa. (VM 2007.)

Valtiovarainhallinnon toiminta- ja taloussuunnitelmasa vuosille 2011–2014 todetaan väestön ikääntymisen aiheuttavan suuria haasteita julkisen talouden kestävyydelle, koska terveydenhuolto-, sosiaalipalvelu- ja eläkemenojen nousevat samaan aikaan kun työn verotuksesta saatavat tulot vähenevät (VM 2010a).

Valtiovarainministeriön hallintopolitiikan tulevaisuusarvioissa (VM 2010b) nähdään julkisen talouden kestävyysvajeen olevan pitkän aikavälin uhka koko suomalaiselle hyvinvointimallille, jonka ylläpitäminen ja kehittäminen muodostavat merkittävän osuuden julkisesta taloudesta. Kansalaisille tärkeän hyvinvointimallin säilyttämiseksi keskeiseksi tavoitteeksi tulevaisuusarvioissa linjataan julkisen hallinnon tuottavuuskehityksen kääntäminen nousuun, mitä kautta tuettaisiin kestävyysvajeen hallintaa ja näin mahdollistettaisiin hyvinvointivaltion säilyminen. (VM 2010b)

Tulevaisuusarvioissa mukaan hyvinvointimallin ylläpitämiseksi tarvitaan koko julkisen hallinnon yhteisiä, voimakkaita ja aiempaa radikaalimpia muutostoimia, mikä tarkoittaa myös valtio–kunta-suhteen kehittämistä. Hallinnolle esitetään yhteisen tahtotilan luomista ja kokonaisuusien hallinnan parantamista, johon liittyen painotetaan, että:

- Siilomainen valmistelu- ja toimeenpanotapa on yksi Suomen julkisen hallinnon suurimmista haasteista.
- Hallitusohjelman tavoitteiden toimeenpaneminen siiloissa ei riitä parhaan mahdollisen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden aikaansaamiseksi.
- Hallinnolta edellytetään kykyä ja sitoutumista strategiseen näkemykseen, yhteistä tahtotilaa sekä resurssien liikkuvuutta.
- Luodaan hallinnolle yhteinen tahtotila ja parannetaan kokonaisuuden hallintaa. (VM 2010b.)

Valtiovarainministeriön *Kuntapolitiikan linja* -julkaisussa (2010) todetaan, että lähivuosikymmeniksi arvioidusta ikäsidonnaisten julkisten palvelujen kasvupaineesta liiki puolet kohdistuu kuntien järjestelyvastuulla oleviin hoito- ja hoivapalveluihin, mikä lisää kuntatalouden rahoitus- ja ohjausjärjestelmien jännitteitä merkittävästi. Kuntatalouden nähdään olevan julkisen talouden kestävyysongelman kannalta keskeisessä asemassa erityisesti julkisen palvelujärjestelmän tuottavuuskehityksen, mutta myös julkisen talouden laajuuden sekä sen vastuiden ja rahoitusmahdollisuuksien välisen tasapainon näkökulmasta:

Ilman peruspalvelujen tuottavuuden merkittävää kohehenemistä ja kuntien lakisääteisten tehtävien ja velvoitteiden kasvun pysäyttämistä ja toisaalta niiden määrän vähentämistä kuntatalous ajautuu edellä kuvatuilla menopaineilla negatiiviseen kehityskierteeseen ja mittaviin veronkorotuksiin. (VM 2010c)

Ministeriön julkaisemassa *Hyvinvointia kestävästi* -selvityksessä (Mäkitalo ym. 2010) painotetaan ennakointia sekä ennaltaehkäisyä hyvinvoinnin ja julkisen talouden kestävyuden varmistamisessa. Selvityksessä todetaan, että ”ehkäiseviä palveluja lisäämällä ja ihmisten elintapoihin vaikuttamalla voidaan vähentää paineita julkisen palvelujärjestelmän kokonaiskustannuksien osalta”. Keskeisiksi ehkäisevien palvelujen haastealueiksi selvityksessä nähdään päihdehuolto, mielenterveystyö, lastensuojelu, nuoriso- ja vanhustyö sekä väestön ylipaino, jonka todetaan usein johtavan terveydellisiin ongelmiin, lisäävän sairauksien ja aiheuttavan tätä kautta myös suuria kustannuksia palvelujärjestelmään. (Mäkitalo ym. 20, 57–59.)

Selvityksessä esitetään myös toimenpiteitä, joiden avulla voidaan vaikuttaa hoito- ja hoivatarpeiden kehittymiseen sekä tulevien menopaineiden keventämiseen. Toimenpide-ehdotusten joukossa mainitaan mm. Turvattu vanhuus -toimenpideohjelman sekä Ennaltaehkäisevien palvelujen kehittämissuunnitelman käynnistäminen. Jälkimmäisen toteuttamisessa yhtenä keinona esitetään mm. kuntasektorin toimijoille myönnettävää erityisrahoitusta, jolla voitaisiin korvata nykyisiä erilaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeisiin tai ohjelmiin kohdennettuja valtionavustuksia. (Mäkitalo ym. 2010, 60.)

3.8. Valtion aluehallinto

Valtion aluehallintouudistuksen myötä Suomessa aloitti vuoden 2010 alusta toimintansa 15 alueellista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta (ELY) sekä kuusi aluehallintovirastoa (AVI). ELY-keskusten yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaa TEM, mutta niiden eri vastuualueiden strategisesta suunnittelusta ja toiminnan ohjauksesta vastaavat myös OKM, SM, MMM, YM, LVM sekä Liikennevirasto. Lisäksi ELY-keskukset toteuttavat toiminnallaan maaseutuviraston, Eviran, Maahanmuuttoviraston ja Tekesin tavoitteita. Aluehallintovirastojen yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaa VM, mutta niidenkin toimintaa ohjataan eri ministeriöiden sekä muiden valtionhallinnon toimijoiden ja AVI:en välisillä tulossopimuksilla.

ELY-keskusten tavoitteena on edistää hyvän elinympäristön ja yhdyskuntarakenteen kehittämistä sekä tukea kansalaisten hyvinvointia ja elinkeinoelämän kilpailukykyä maakunnissa. Niiden kolme vastuualuetta – 1) elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri, 2) liikenne ja infrastruktuuri sekä 3) ympäristö ja luonnonvarat – vastaavat niistä tehtävistä, jotka ennen aluehallintouudistusta kuuluivat TE-keskuksille, alueellisille ympäristökeskuksille, tiepiireille ja lääninhallituksille. Näitä tehtäviä ovat mm. erilaiset yrityspalvelut, työllisyysperusteiset tuet ja työvoimakoulu-

tus, maaseudun kehittäminen, EU:n rakennerahastohankkeet, ammatillinen koulutus, opetus-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävät, teiden kunnossapito ja tiehankkeet, ympäristön- ja luonnonsuojelu sekä alueiden käytön ja rakentamisen ohjaus.

Aluehallintovirastojen tavoitteena on edistää perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista, peruspalvelujen saatavuutta, ympäristönsuojelua, ympäristön kestävästä käytöstä, sisäistä turvallisuutta sekä terveellistä ja turvallista elin- ja työympäristöä alueilla. Aluehallintovirastoissa on viisi vastuualuetta:

1. Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat,
2. Pelastustoimi ja varautuminen,
3. Poliisi,
4. Työsuojelu sekä
5. Ympäristöluvut.

AVI:t vastaavat tehtävistä, jotka aiemmin kuuluivat ympäristölupavirastoille, työsuojelupiireille sekä eräiltä osin lääninhallituksille ja alueellisille ympäristökeskuksille. Näitä tehtäviä ovat mm. sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus ja valvonta, yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajien luvat ja valvonta, työsuojeluvalvonta, oppilaan oikeusturvan edistäminen ja opetushenkilöstön täydennyskoulutus sekä vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaiset asiat.

3.8.1. Aluehallinnon tehtävät

Liikuntalain mukaan alueellisella liikuntatoimella tarkoitetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta ja maakunnan liittojen asettamia alueellisia liikuntaneuvostoja. Alueellisen liikuntatoimen tehtävistä sekä alueellisten liikuntaneuvostojen kokoonpanosta ja lukumäärästä säädetään tarkemmin liikunta-asetuksessa, jonka mukaan ELY-keskusten vastuulle kuuluu, sen mukaan kuin tulostavoiteasiakirjoissa sovitaan, seuraavia liikuntatoimen tehtäviä:

1. Peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arvioinnin valmistelu
2. Liikuntapaikkarakentamisen ohjaus ja tukeminen
3. Terveysliikunnan kehittäminen
4. Erityisryhmien liikunnan edistäminen
5. Kansainvälinen yhteistyö
6. Alueellisen kansalaistoiminnan tukeminen
7. Valtakunnallisten ohjelmien alueellinen toteuttaminen
8. Alueellisen yhteistyön kehittäminen
9. Muut opetus- ja kulttuuriministeriön osoittamat tehtävät

Terveyttä edistävän liikunnan alueelle liittyvien tavoitteiden toteutumista valtion aluehallinnossa voivat edistää sekä ELY:t että AVI:t. ELY-keskuksissa terveyttä edistävän liikunnan alueelle liittyviä tehtäviä hoitavat käytännössä kaikki kolme vastuualuetta:

- Elinkeinot, työvoimat, osaaminen ja kulttuuri -vastuualue: valtion aluehallinnon liikuntatoimen tehtävät
- Liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue: liikennejärjestelmätyö,
- Kävelyn ja pyöräilyn edistäminen, ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue: alueiden käytön ja rakentamisen ohjaus sekä luonnon virkistyskäytön edistäminen.

Aluehallintovirastossa terveyttä edistävään liikuntaan liittyviä tehtäviä hoitavat peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueet, joiden vastuulla on mm. peruspalvelujen (ml. liikunnan) arviointi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteiden kehittäminen – myös hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen näkökulmasta.

3.8.2. Aluehallinnon strategiset tavoitteet

Toiminnan yleistä suunnittelua, ohjausta ja järjestämistä varten niin ELY-keskuksille kuin aluehallintovirastoille laaditaan omat strategia-asiakirjansa, joissa käsitellään mm. aluehallinnon toimintaa koskevia yleisiä tavoitteita. Yhteisen strategian rinnalle jokaiselle ELY-keskukselle ja AVI:lle laaditaan erikseen omat strategiset tulostavoitteet, joissa aluekohtaisesti tarkennetaan strategia-asiakirjassa tehtyjä linjauksia. Strategia-asiakirjat ja strategiset tulostavoitteet laaditaan hallituksen toimikaudeksi ja niiden sisältö tarkistetaan tarvittaessa vuosittain.

Lisäksi ELY-keskusten ja AVI:en toimintaa ohjaavat valtionhallinnon eri toimijoiden kanssa laadittavat toiminnalliset tulossopimukset, joissa konkretisoidaan strategisissa asiakirjoissa asetettuja tavoitteita sekä linjataan tehtäviä niiden toteuttamiseksi. Nämä tulossopimukset ovat toimineet valtion aluehallintouudistuksen jälkeen selkänäjana ELY-keskusten elinkeino- ja työvoimapalvelujen rinnalle siirtyneille uusille toimialoille, kuten liikunta-, nuoriso- ja kirjastotoimille.

ELY-keskusten strategia 2010–2011 (TEM 2009b) sisältää hallitusohjelmasta, hallituksen strategia-asiakirjasta, valtion kehyspäättöksestä, valtakunnallisista alueiden kehittämistavoitteista, maakuntaohjelmista, hallituksen politiikkaohjelmista, muista poikkialueellisista ohjelmista sekä kansainvälisistä sopimuksista ja lainsäädännöstä johdettavat tavoitteet sekä resurssilinjaukset ELY-keskuksille. Strategiasissa ELY-keskusten keskeiseksi strategiseksi painopisteeksi

asetetaan mm. ”alueellisen kilpailukyvyyn ja väestön hyvinvoinnin edistäminen” sekä ”ilmastonmuutoksen hillintä ja kestävä kehityksen edistäminen”. Ensin mainitun strategisen painopisteen suunnassa tavoitteeksi linjataan mm. kaupunkiseutujen maankäytön ja liikenteen yhteensovittaminen sekä kevyen liikenteen osuuden kasvattaminen, matkaketjujen toimivuuden parantaminen sekä valtion ja kuntien alueiden virkistys- sekä luontomatkailukäytön vahvistaminen.

Toisen strategisen painopisteen osalta ELY-keskusten tavoitteeksi asetetaan mm. kevyen liikenteen ja joukkoliikenteen mahdollisuuksien ja liikkumisen hallinnan parantaminen sekä edellytysten luominen luonnon virkistyskäytölle ja luontomatkailulle luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon avulla. (TEM 2009b.)

Strategiasissa linjataan erikseen valtion aluehallinnon liikuntatoimen tehtävät:

ELY-keskukset edistävät liikuntapolitiittisin toimenpitein väestön hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä elämänskaaren eri vaiheissa, painopisteenä lasten ja nuorten liikunta. Liikunnan paikallisen tason toimintaedellytyksiä vahvistetaan lisäämällä kunnan liikuntaan liittyvää neuvontaa, tukemalla kuntien liikuntapaikkapalvelujen tarjontaa sekä vahvistamalla kuntarajat ylittävää yhteistyötä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin palvelutarjonnassa. Liikunnan asemaa kunnallisena peruspalveluna vahvistetaan ja arkkiliikunnan edellytyksiä parantamalla lisätään väestön tasa-arvoisia liikuntaedellytyksiä. Liikunnan lähialueyhteistyöhön ja opetusministeriön kansainväliseen yhteistyöhön osallistutaan. (TEM 2009b, 15.)

Myös aluehallintovirastojen kevääseen 2011 saakka voimassa ollut strategia-asiakirja sisältää hallitusohjelmasta, hallituksen strategia-asiakirjasta, valtioneuvoston kehyspäättöksestä, maakuntaohjelmista, hallituksen politiikkaohjelmista, muista vastaavista poikkialueellisista ohjelmista sekä kansainvälisistä sopimuksista ja lainsäädännöstä johdettavat aluehallintovirastojen tavoitteet sekä resurssisuunnitelman näiden tavoitteiden toteuttamiseen.

Aluehallintovirastojen yleiseksi tavoitteeksi strategiasissa linjataan mm. peruspalvelujen saatavuuden lain mukaisen ja yhdenvertaisen toteutumisen seuranta, valvonta ja arviointi. Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueiden toiminnan linjataan kohdistuvan terveyden ja toimintakyvyn edistämisen, köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämisen sekä toimivien palvelujen ja kohtuullisen toimeentuloturvan varmistamisen tavoitteisiin. (VM 2009)

Valtioneuvoston asettamista sosiaali- ja terveydenhuollon strategisista hankkeista aluehallintovirastot

osallistuvat Terveys 2015 -ohjelman, Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämissuunnitelman, Terveystieteiden tutkimuskeskuksen toimintaohjelman sekä Alkoholiohjelman jatkotoimenpiteiden toteuttamiseen. Lisäksi strategian mukaan aluehallintovirastot tukivat keväällä 2011 päättyneiden Terveystieteiden edistämisen sekä Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelmien toimeenpanoa. (VM 2009.) Valtioneuvoston periaatepäätöstä terveyttä edistävän liikunnan ja ravinnon kehittämissuunnitelmista (STM 2008) tai siihen liittyviä kehittämissuunnitelmia ei strategia-asiakirjassa kuitenkaan erikseen mainittu.

3.9. Valtionhallinnon toimenpiteet

Tässä luvussa tarkastellaan valtionhallinnon eri toimijoiden tekemiä toimenpiteitä terveyttä edistävän liikunnan alueella hallituskaudella 2007–2011 pääasiassa hallinnollisesta ja työnjaollisesta näkökulmasta. Kokonaisuuden jäsentämiseksi toimenpiteet on jaettu neljään tavoitekokonaisuuteen:

1. Eri ikä- ja väestöryhmien terveysliikunnan kehittäminen
2. Terveyttä edistävän liikunnan fyysisten olosuhteiden luominen
3. Terveyttä edistävän liikunnan aseman vahvistaminen paikallistason päätöksenteossa
4. Muut terveyttä edistävän liikunnan alueelle liittyvät toimenpiteet

Viimeksi mainittuun tavoitekokonaisuuteen liittyvät mm. valtionhallinnon toimenpiteet terveyttä edistävän liikunnan vahvistamiseksi koulutuksessa sekä väestön fyysiseen aktiivisuuteen liittyvän seurannan ja tutkimuksen kehittämiseksi. Yksittäisiä toimenpiteiden vaikutuksia ei tässä yhteydessä ole ollut mahdollista erikseen arvioida.

Tarkastelun perustana toimivat valtioneuvoston TELI-periaatepäätökseen liittyvän toimeenpanosuunnitelman ja TELI-olosuhteryhmän toimintasuunnitelman seuranta-aineistot keväältä 2011 sekä tämän selvityshankkeen puitteissa haastateltujen kommentit kesältä 2011. Valtioneuvoston LED-periaatepäätökseen liittyvää toimenpidesuunnitelmaa sekä siinä määriteltyjä terveyttä edistävän liikunnan alueelle ulottuvia toimenpiteitä tarkastellaan hyödyntäen valtion liikuntaneuvoston toimeksiannosta toteutettua ja tammikuussa 2011 julkaistua valtion liikuntapoliittisten toimenpiteiden arviointiraporttia (ks. OKM 2011).

Toki on huomattava, että väestön terveysliikuntaa edistäviä toimenpiteitä koordinoidaan ja toteutetaan muuallakin valtionhallinnossa kuin LED- ja TELI-neuvottelukuntien tai niiden työryhmien piirissä. OKM:n ja STM:n ylläpitämiin seuranta-aineistoihin eivät

yleensä päädy kuin neuvottelukuntatyössä aktiivisesti mukana olleiden tahojen raportoimat toimet, ja niidenkin osalta painotus usein on oman hallinnon toimijoiden toteuttamissa toimenpiteissä. Tämä on luonnollista, koska oman hallinnon toimet tunnetaan ja ymmärretään parhaiten.

Tämän selvityshankkeen puitteissa tehdyissä haastattelussa esiin nousi mm. seuraavia valtionhallinnon eri toimijoiden toteuttamia terveysliikuntaa edistäviä toimenpiteitä, jotka eivät käy ilmi LED- tai TELI-periaatepäätösten toimeenpanosuunnitelmien seuranta-aineistoista:

- YM:n Energiaviisaan rakennetun ympäristön aika 2017 (ERA 17) -toimintaohjelmaan liittyvät toimenpiteet: kävelyn ja pyöräilyn edistäminen sekä eheän yhdyskuntarakenteen suunnittelu
- TEM:n kaupunkipolitiikka: kävelyn ja pyöräilyn sekä eheän yhdyskuntarakenteen suunnittelun edistäminen osana kaupunkien kehittämistä
- MMM:n maaseudun kehittämisen avustukset terveyttä edistävän liikunnan kehittämishankkeisiin maaseudulla
- STM:n avustamissa sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeissa (Kaste-ohjelma) terveyttä edistävän liikunnan kehittämiseen liittyviä sisältöjä
- Terveyttä edistävän liikunnan alueen yritystoimintaa tukevat toimenpiteet, esimerkiksi: Tekesin ohjelmat, mm. Vapaa-aikapalvelut 2006–2012; ELY-keskusten myöntämät yritystuet terveysliikunnan palveluita tuottaville yrityksille (esim. Kuusamon golfkenttä)

3.9.1. Ikä- ja väestöryhmittäiset toimenpiteet

Valtioneuvoston TELI- ja LED-periaatepäätöksissä eri ikä- ja väestöryhmien liikunnan edistämiseksi asetetaan mm. seuraavia tavoitteita:

- Lapsille, nuorille ja lapsiperheille on tarjolla enemmän tietoa, tukea ja mahdollisuuksia liikunnallisen elämäntavan omaksumisessa.
- Päivähoito- ja kouluympäristö ja niiden toimintakulttuurit tukevat liikunnallisesti aktiivista elämäntapaa.
- Opiskelu- ja työikäisillä on mahdollisuus saada tukea ja kannustusta elintapamuutoksiin, jotka parantavat työ- ja toimintakykyä, jaksamista ja painonhallintaa.
- Työnantajilla on käytössä tehokkaat kannustimet työntekijöiden liikunnan lisäämiseen.
- Ikääntyneille ihmisille on riittävästi tarjolla laadukkaita, helposti saavutettavia ja kustannuksiltaan edullisia liikuntapalveluja. (STM 2008.)
- Lapset ja nuoret oppivat tarpeelliset liikuntataidot ja omaksuvat liikunnallisen elämäntavan.
- Nuoret aikuiset ylläpitävät liikunnallista elämän-

- tapaa itsenäistymisen ja opiskeluvaiheen aikana.
- Työikäiset liikkuvat terveytensä kannalta riittävästi ja lisäävät omavastuuta liikunnastaan.
- Ikääntyvät ylläpitävät omatoimisuutta, toimintakykyä, henkistä vireyttä ja sosiaalisia suhteita päivittäisen liikunnan avulla.
- Erityistoimia vaativien väestöryhmien liikuntaa lisääntyy. (OPM 2009a.)

Vaikka em. periaatepäätöksiin kirjatut tavoitteet vaikuttavat osittain samoilta, korostuvat TELI-periaatepäätöksessä kansalaisten omien liikkumisvalintojen tukeminen ja LED-periaatepäätöksessä eri ikä- ja väestöryhmien liikuntatottumusten aikaansaaminen. Toisaalta näiden tavoitteiden voi myös tulkita tukevan toisiaan. Molempien periaatepäätösten toimeenpanosuunnitelmissa esitetyt toimenpiteet näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ovatkin hyvin yhtenevät.

Eri ikä- ja väestöryhmien terveysliikunnan edistäminen oli valtionhallinnossa hallituskaudella 2007–2011 pääasiassa OKM:n ja STM:n sekä niiden hallinnonaloilla toimivien virastojen vastuualuetta. TEM osallistui työikäisten liikunnan lisäämistä tukevien toimenpiteiden toteuttamiseen (mm. Työyhteisöliikunta 2010 -hanke) sekä liikunta- ja hyvinvointialojen elinkeinotoiminnan edistämiseen (mm. Työhön kutsu -hanke, HYVÄ -hyvinvointihanke, valtioneuvoston osaamiskeskusohjelmaan liittyvät osaamisklusterit ja Tekesin ohjelmat), mutta useiden haastateltujen näkemyksen mukaan TEM ei vielä ole löytänyt rooliaan valtionhallinnon poikkihallinnollisessa terveysliikunnan edistämistyössä. Työhyvinvoinnin kehittäminen kyllä näkyy TEM:n strategisissa tavoitteissa, mutta liikuntaa ei tunnisteta sen välineeksi.

Toisaalta TEM:n näkökulmasta voidaan kysyä, onko valtionhallinnon asettamissa terveyttä edistävän liikunnan tavoitteissa huomioitu riittävästi liikunta- ja hyvinvointialan yritystoiminnan tarjoamia mahdollisuuksia? Esimerkiksi valtion liikuntapoliittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointiraportissa todetaan, että ”valtakunnallinen strateginen työ yksityisten palvelujen roolin hahmottamisesta ja määrittämisestä osana terveysliikuntaa on vielä vähäistä” (OKM 2011, 9).

OKM:n ja STM:n välisessä työnjaossa STM toimii enimmäkseen terveydenhuollon ammattilaisten sekä sosiaali- ja terveysalan järjestöjen kautta. OKM:n toimet kohdistuvat koulutusjärjestelmän eri osueille, liikuntajärjestöihin sekä liikunnan vapaaehtoistyöhön. Työnjako ei ole täysin yksiselitteinen, sillä sekä OKM:llä että STM:llä on omat ikä- ja väestöryhmäkohtaiset painoalueensa väestön fyysisen aktiivisuuden ja terveysliikunnan edistämiseksi. Myöskään terveysliikunnan edistämiseen kohdenneet resurssit

eivät jakaudu ministeriöiden kesken tasapuolisesti, minkä useat haastatellut kokivat merkittäväksi epäkohdaksi. Resurssikysymykset lienevät tulevan TELI-työn vaikeimmin sovittavia asioita.

Työn- ja resurssienjaossa selkeyttämistä kaipaavia eri ikä- ja väestöryhmien osa-alueina haastatellut mainitsivat perheliikunnan, työttömien liikunnan sekä ikääntyneiden liikunnan. Erityisryhmien osalta konkretisointia kaivattiin myös vammaisten ja pitkäaikaissairaiden liikuntaan liittyvässä työnjaossa. Keskeiseksi selvittämisen tarpeessa olevaksi kokonaisuudeksi useat haastateltavat nostivat myös liikunnan roolin kuntoutuksessa.

OKM:n toimet eri ikä- ja väestöryhmien terveysliikunnan edistämiseksi painoutuivat hallituskaudella 2007–2011 hallitusohjelman liikuntapoliittisten linjusten mukaisesti erityisesti lapsiin ja nuoriin. Ministeriön keskeisiä uusia lasten ja nuorten terveysliikunnan edistämiseen tähtäviä toimia ovat olleet mm. vuonna 2010 käynnistynyt *Liikkuva koulu* -hanke sekä vuonna 2009 haettavaksi tullut *seuratoiminnan kehittämistuki*, jolla OKM tukee liikuntaseurojen lasten ja nuorten urheilun kehittämistä, mutta myös päätoimisten seuratyöntekijöiden palkkaamista sekä aikuisten terveyttä edistävän liikunnan järjestämistä.

Lisäksi OKM/KTPO on kohdistanut toimenpiteitä nuoriin aikuisiin esimerkiksi avustamalla ammatiosaaajan työkykypassin kehittämistä ja käyttöönottoa ammatillisessa koulutuksessa sekä tukemalla Opiskelijoiden Liikuntaliiton työtä korkeakoululiikunnan suosituksen laatimiseksi. Yhteistyössä STM:n kanssa OKM on tukenut Nuoren Suomen vuonna 2009 käynnistämää hanketta, jonka tavoitteena on liikunnasta syrjäytyneiden lasten ja nuorten fyysisen aktiivisuuden lisääminen.

Kaiken kaikkiaan OKM on vuosina 2010–2011 osoittanut lasten ja nuorten liikunnan kehittämishankkeisiin (pl. seuratoiminnan kehittämistuki) vuosittain n. 5,1 miljoonaa euroa. (Valtiokonttorin budjettitalouden talousarvio- ja liikekirjanpito 2011, LED-neuvottelukunta 2011 & TELI-neuvottelukunta 2011.)

Työikäisten fyysisen aktiivisuuden ja terveysliikunnan edistämisen osalta OKM:n toimet hallituskaudella 2007–2011 keskittyivät Työyhteisöliikunta 2010 -hankkeen, KKI-ohjelman sekä muiden aikuisväestön terveyttä edistävän liikunnan hankkeiden avustamiseen. Työyhteisöliikunta 2010 -hanketta ministeriö oli toteuttamassa yhdessä STM:n, TEM:n sekä työmarkkina- ja liikuntajärjestöjen kanssa, ja sen tuotoksena syntyi Työyhteisöliikunnan opas.

OKM on yli 40-vuotiaita säännöllisen liikunnan pariin innostavan KKI-ohjelman päärahoittaja. Vuosina 2010–2011 OKM tuki KKI-ohjelmaa 2,1–2,3 miljoo-

nalla eurolla ja aikuisten terveyttä edistävän liikunnan hankkeita 1,2–1,2 miljoonalla eurolla vuodessa. (Valtiokonttorin budjettitalouden talousarvio- ja liikekirjanpito 2011, LED-neuvottelukunta 2011 & TELI-neuvottelukunta 2011.)

Ikääntyneiden ja erityisryhmien liikunnan edistämiseksi OKM osallistui hallituskaudella 2007–2011 mm. Ikäinstituutin Voimaa vanhuuteen -ohjelman, maahanmuuttajien kotouttamista liikunnan avulla tukevien hankkeiden sekä muiden erityisryhmien liikuntaa edistävien hankkeiden (esim. Erityisliikuntaa kuntiin -hanke) tukemiseen. Kunnille kohdistettavia kehittämisavustuksia maahanmuuttajien liikunnan edistämiseen myönnettiin ensimmäisen kerran vuonna

2011, ja ne perustuvat vuonna 2010 valmistuneeseen OKM:n kehittämisohjelmaan maahanmuuttajien kotouttamiseksi liikunnan avulla.

Erityisryhmien liikunnan edistämiseen osoitettavien OKM:n määrärahojen osalta keskeistä on huomioida, ettei erityisliikunnalla ole valtion liikuntabudjetissa omaa momenttia, vaan sen määrärahoja sisältyy useampaan tilijaottelun kohtaan. Esimerkiksi vuonna 2010 valtion liikuntabudjetista osoitettiin erityisryhmien liikuntaa edistäviin tarkoituksiin asiantuntijarvion mukaan noin 6,6 miljoonaa euroa mm. järjestöjen toiminta- sekä tutkimus- ja kehittämishankkeavustusten muodossa. Valtion liikuntamäärärahojen jakautuminen vuonna 2010 on eritelty taulukossa 2.

Taulukko 2.

*Valtion liikuntamäärärahojen jakautuminen vuonna 2010
(Valtiokonttorin budjettitalouden talousarvio- ja liikekirjanpito 2011)*

	euroa	%
Liikunnan kansalaistoiminta	44 400 000	32,3
Lajiliitot	19 900 000	
Muut liikuntajärjestöt	20 400 000	
Seuratuen kehittämisohjelma	3 700 000	
Valmentaja- ja ohjaajakoulutuksen kehittäminen	400 000	
Kuntien liikuntatoimi	18 885 000	13,7
Liikuntapaikkarakentaminen	21 550 000	15,7
Lasten ja nuorten liikunnan kehittäminen	5 050 000	3,7
Terveyttä edistävän liikunnan kehittäminen	3 200 000	2,3
Kunnossa kaiken ikää -ohjelma	2 050 000	
Terveysliikunnan ohjelma	1 150 000	
Huippu-urheilun kehittäminen	4 837 000	3,5
Liikunnan koulutuskeskukset *)	20 057 000	14,6
Liikunnan koulutus, tutkimus ja tiedonvälitys	5 695 000	4,1
Muut momentit	14 001 000	10,2
Liikunnan antidoping-toimintaan	2 400 000	
Kansainvälinen yhteistyö	381 000	
Valtion liikuntaneuvosto	390 000	
Liikunnan aluehallinnon toimintaan	233 000	
OKM:n käytettäväksi	10 597 000	
YHTEENSÄ	137 675 000	100,0

*) Budjettivarojen osuus 1 840 000

Lisäksi merkittäviä terveysliikunnan edistämiseen liittyviä määrärahoja OKM:n hallinnonalalla on karnavoinut Opetushallitus (OPH) mm. kerhotoiminnan kehittämisavustusten, koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan valtionosuuksien, ammatillisen koulutuksen tyky-passin käyttöönottoavustusten sekä vapaan sivistystyön valtionavustusten kautta. Esimerkiksi opetuksen järjestäjille kerhotoiminnan kehittämiseen tarkoitettuja valtion erityisavustuksia OPH myönsi vuosina 2008–2010 yhteensä 12,7 miljoonaa euroa, ja vuosille 2010–2011 määräraha oli noin 8 miljoonaa euroa. Avustusta saaneista opetuksen järjestäjistä noin 85 prosenttia toteuttaa liikunta- ja urheilukerhoja. (LED-neuvottelukunta 2011)

STM on päätehtävänsä mukaisesti kiinnostunut koko väestön terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä, mutta poikkihallinnolliseen terveysliikunnan edistämistyöhön se on aikanaan lähtenyt KKI-ohjelman kautta. Hallituskaudella 2007–2011 STM:n painoalueina eri ikä- ja väestöryhmien terveysliikunnan edistämisessä ovat olleet elämänkaaren ääripäät eli lapset ja nuoret sekä ikääntyneet, minkä vuoksi ministeriön viranhaltijat kokevatkin Voimaa vanhuuteen -ohjelman avustamisen kuvaavan paremmin STM:n nykyisten kehittämistoimien painopistettä kuin KKI-ohjelman tukemisen.

Lasten, nuorten ja perheiden terveysliikunnan osalta STM:n toimenpiteet keskittyivät hallituskaudella 2007–2011 pääasiassa informaatio-ohjaukseen (mm. selvitykset, suositukset ja Perheliikuntaverkoston tiedonvälitys), hankeavustuksiin terveyden edistämisen määrärahoista sekä erilaisten työkalujen (mm. Sydänliiton Neuvokas perhe -ohjausmenetelmä ja THL:n Kasvun kumppanit -verkkopalvelu) tuottamiseen terveydenhuollon ammattilaisten ja muiden alueen toimijoiden käyttöön.

Työikäisten fyysisen aktiivisuuden ja terveysliikunnan edistämiseksi STM on yhdessä muun valtionhallinnon ja järjestötoimijoiden kanssa ollut toteuttamassa Työyhteisöliikunta 2010 -hanketta, avustanut KKI-ohjelmaa sekä ylläpitänyt tiedonvälitystarkoitukseen luomaansa Työhyvinvointifoorumia. STM:n hallinnonalalle kuuluva Työterveyslaitos toteuttaa vuosina 2009–2011 terveyttä edistävän työpaikan kriteerit -hanketta, jonka tavoitteena on viedä läpi terveyden edistämisen kehittämisprosessi valikoiduilla pilottityöpaikoilla. (LED-neuvottelukunta 2011 & TELI-neuvottelukunta 2011.)

Ikääntyneiden terveysliikuntaa STM on pyrkinyt edistämään paitsi Voimaa vanhuuteen -ohjelmaa avustamalla myös informaatio-ohjauksella, kuten Ikäinstituutin ja OKM:n kanssa yhteistyössä laadittujen iäkkäiden turvallisen ja säännöllisen ulkona liikku-

misen edistämisen suosituksilla.

Erityisryhmien osalta STM on myöntänyt terveyden edistämisen määrärahoistaan avustuksia mm. Suomen Mielenterveysseuralle mielenterveyskuntoutujien liikunnan lisäämiseksi sekä Liikuntatieteellisen Seuran toteuttamalle Erityisliikuntaa kuntiin -hankkeelle yhteistyössä OKM:n kanssa. (LED-neuvottelukunta 2011 & TELI-neuvottelukunta 2011.)

Tietoisuuden lisääntyttä sosioekonomisista terveyseroista STM on alkanut kiinnittää entistä enemmän huomiota heikommassa asemassa oleviin, kuten syrjäytyneisiin ja maahanmuuttajiin. Tähän liittyen STM lähti vuonna 2009 yhdessä OKM:n kanssa tukemaan em. Nuoren Suomen hanketta liikunnasta syrjäytyneiden lasten ja nuorten fyysisen aktiivisuuden lisäämiseksi. Ministeriön viranhaltijat arvioivat, että jatkossa STM:n panoksia terveyttä edistävän liikunnan alueella tullaan kohdistamaan enemmän juuri heikommassa asemassa oleviin.

STM:n avustuspäämäärärahat terveyttä edistävään liikuntaan liittyviin hankkeisiin olivat hallituskaudella 2007–2011 melko rajalliset. Vuosina 2010–2011 STM myönsi terveyden edistämisen kokeilu- ja kehittämishankkeisiin tarkoitettua määrärahaa avustuksia yhteensä 9,3 miljoonaa euroa. Näistä terveyttä edistävän liikunnan lisäämiseen tähtäävien hankkeiden osuus oli noin 0,3–0,7 miljoonaa euroa vuosittain, joskin liikunta saattoi jossain määrin toimia välineenä myös muissa tästä määrärahaa avustetuissa hankkeissa.

Vuodesta 2008 lähtien STM on myöntänyt valtionavustuksia Kaste-ohjelmaan liittyviin sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeisiin. Näihin hankkeisiin olisi asiantuntija-arvion mukaan mahdollista myös sisällyttää terveyttä edistävän liikunnan alueen yhteistyötä sosiaali- ja terveydenhuollossa kehittäviä projekteja, mutta toistaiseksi sellaisia avustushakemuksia ei ole ilmaantunut. Vuosina 2010–2011 STM on varannut avustuspäämäärähoja sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeisiin vuosittain noin 27 miljoonaa euroa. (STM:n terveyden edistämisen määrärahan käyttösuunnitelmat)

STM:n hallinnonalan merkittävimmät määrärahat terveyden edistämiseen ovat RAY:n kautta kerättävät avustuspäämäärärahat, jotka toimivat keskeisenä välineenä väestön terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia edistävien sosiaali- ja terveysjärjestöjen sekä -säätiöiden toiminnan tukemisessa. Vuonna 2011 RAY:n avustuspäämäärähoista osoitettiin toiminta-, investointi- ja projektiavustuksia alalla toimiville järjestöille ja säätiöille yhteensä 268,2 miljoonaa euroa. Lisäksi avustuspäämäärähoista kohdistettiin yhteensä 99,3 miljoonaa euroa sotaveteraanien hoitoon ja kuntoutukseen.

RAY:n avustuspäärahoista on myös avustettu terveystä edistävään liikuntaan liittyvää toimintaa, mutta on vaikea arvioida, kuinka paljon sosiaali- ja terveysjärjestöjen toiminnassa liikuntaa esiintyy. Esimerkiksi vuosina 2010–2011 RAY:n avustuspäärahoista on osoitettu tukea Voimaa vanhuuteen -ohjelmalle 0,4 miljoonaa euroa vuodessa, joskin vielä ohjelman edellisellä kaudella vuosina 2007–2009 RAY:n tuki ohjelmalle oli yli 1,0 miljoonaa euroa vuosittain. KKI-ohjelmaan kuuluvaa SuomiMies seikkailee -kampanjaa on RAY:n avustuspäärahoista vuosina 2010–2011 avustettu 0,25–0,3 miljoonalla eurolla vuodessa. (RAY:n avustustilastotietokanta)

Useat haastatellut pitivät STM:n taloudellista panostusta terveystä edistävään liikuntaan tai ennaltaehkäisevään toimintaan vaatimattomana ottaen huomioon ministeriön tavoitteet ja tehtävät. STM on pyrkinyt kannustamaan väestöä liikkumaan mm. tiedonvälityksellä ja asenteisiin vaikuttamalla, terveysliikuntaa edistäviä hankkeita avustamalla sekä terveydenhuollon toimijoita kouluttamalla, mutta suuria resurssiporkkanoita sillä ei ole ollut käytössä.

Toisaalta, tarkasteltaessa STM:n toimia väestön terveyden edistämiseksi on olennaista huomioida, että ministeriön hallinnonalalla toimintaa ohjaa vahvasti sosiaali- ja terveysalan lainsäädäntö. Säädöksiin ei esimerkiksi liikunnan edistämiseen liittyviä velvoitteita juuri sisälly, vaikka STM tekikin hallituskaudella 2007–2011 tässä suhteessa uudistuksia.

Toisena STM:n toimien keskeisenä haasteena useat haastatellut näkevät sen, että käsitys liikunnasta terveyden edistämisen välineenä ei ole täysin levinnyt koko STM:n hallinnonalalle. Näyttöä ei koeta olevan esimerkiksi siitä, miten valtionhallinnon terveysliikuntaan liittyviä tavoitteita edistetään aluehallintovirastoissa sosiaali- ja terveydenhuollosta vastaavissa yksiköissä tai miten liikuntaneuvontaa ja -suosituksia on toteutettu esimerkiksi perusterveydenhuollossa ja vanhustal palveluissa? WHO:n tilastoissa vähäinen liikuminen (physical inactivity) on noussut neljänneksi yleisimmäksi kuolinsyyksi, mutta tämän ei koeta näkyvän toimenpidetasolla STM:n hallinnonalalla.

Toisaalta tilanne on pitkälle samanlainen eri ministeriöissä. Väestön fyysisen aktiivisuuden lisääminen ei juuri näy muidenkaan ministeriöiden toiminnassa. Osa haastatelluista kokee, että esimerkiksi liikunnan harrastamisen lisäämiseen tähtäävillä toimilla on lopulta hyvin vähän tekemistä vähiten liikkuvien fyysisen aktiivisuuden lisäämisen kanssa.

Erityisesti työikäisten liikkumiseen aktivoiminnin useimmat haastatellut kokevat muidenkin valtionhallinnon toimijoiden kuin vain STM:n ja OKM:n vastuualueeksi. STM:llä nähdään olevan tämän väestöryhmän liikkuttamiseen mahdollisuuksia työ- ja

perusterveydenhuollon kautta. OKM:n keskeisten vaikutusmahdollisuuksien nähdään liittyvän mm. Kuntoliikuntaliiton työyhteisöverkostoon sekä liikuntajärjestöjen toimintaan, joskin osa haastatelluista myöskin nosti esille, että vähän liikkuvien houkuttelu päivittäisen fyysisen aktiivisuuden lisäämiseen ei varsinaisesti kuulu liikuntajärjestöjen tai -seurojen ydintehtäviin.

Valtaosa haastatelluista oli sitä mieltä, että TEM:n rooli työikäisten – mukaan luettuna työttömien – fyysisen aktiivisuuden lisäämisessä voisi olla nykyistä merkittävämpi, koska ministeriön hallinnonalalta löytyy rakenteita (mm. työ- ja elinkeinotoimistot) ja verkostoja (mm. työmarkkinajärjestöt ja yritykset) tämän ikäryhmän tavoittamiseen. Valtion työ- ja elinkeinopoliittisten tavoitteiden toteutumisen edellyttää työikäisten terveyden ylläpitämistä, joten se luo perusteet myös työikäisten fyysisen aktiivisuuden lisäämiselle.

Työyhteisöliikunta 2010 -hanketta osa haastatelluista luonnehti lähtökohdiltaan hyväksi, mutta siihen osoitettujen resurssien ei koettu vastanneen tavoitteita. Hanke ei jatkunut vuoden 2010 jälkeen. Hankkeeseen liittyvä työyhteisöliikunnan verkosto on kuitenkin edelleen olemassa.

Työttömien osalta keskeiseksi haasteeksi haastatellut kokivat kyseisen väestöryhmän heterogeenisyyden. Työttömyyteen nähdään myös liittyvän paljon muita haasteita, kuten terveysongelmat, huonot elintavat ja syrjäytyminen, joiden rinnalla vähäinen liikunta ei enää näyttäydä kovinkaan keskeisenä ongelmana. Osa haastatelluista nosti esiin, että jatkossa terveysliikunnan edistämistyössä tulisi kiinnittää enemmän huomioita sosioekonomisiin taustatekijöihin.

3.9.2. Liikunnan olosuhdetyö

Valtioneuvoston TELI-periaatepäätökseen (2008) sekä siihen liittyvään toimeenpanosuunnitelmaan vuosille 2008–2011 on yhdeksi tavoitekokonaisuudeksi kirjattu ”terveellisiin liikkumistapoihin kannustava arkiympäristö”. Tähän kokonaisuuteen sisältyy tavoitteet kansalaisten arkiliikunnan mahdollisuuksien parantamisesta sekä eri ikä- ja väestöryhmien saavutettavissa olevien esteettömien lähiliikuntapaikkojen kehittämisestä. Periaatepäätöksen toimeenpanosuunnitelman toteutumista yhdyskuntasuunnittelua sekä arkiympäristöä koskevien tavoitteiden osalta seuraa ja edistää TELI-neuvottelukunnan alainen TELI-KKI-olosuhdetyöryhmä (TELI-olosuhderyhmä).

Olosuhdetyöryhmän edeltäjänä ja perustamisen pohjana toimi Kunnossa kaiken ikää (KKI) -ohjelman olosuhdetyöryhmä. KKI-ohjelman toisen ja kolmannen kauden (2010–2014) tavoitteisiin on keskeisesti kuulunut arkiliikunnan olosuhteiden edistäminen, ja se painottaa olosuhdetyössä poikkihallinnollisen yh-

teistyön merkitystä niin tiedonvälityksessä kuin uusin innovaatioiden ja kehittämishankkeiden syntymisessä.

TELI-olosuhderyhmän kokoonpanossa on edustettuna kuusi ministeriötä (OKM, STM, TEM, LVM, YM ja MMM) sekä muita terveysliikunnan olosuhteiden luomisen kannalta keskeisiä toimijoita (mm. Kuntaliitto, Liikennevirasto, Metsähallitus, Pyöräilykuntien verkosto ry, Suomen Latu ry ja SLU ry), joilla jokaisella on omat tavoitteensa ja resurssinsa olosuhteiden edistämiseksi. Yhteisen verkoston avulla pyritään edesauttamaan näiden tavoitteiden saavuttamista mm. tiedonvaihdolla ja tietopohjaa päivittämällä, ideoinnilla ja innovatiivisia hankkeita käynnistämällä, aloitteita tekemällä ja pilotoinnilla sekä olemassa olevia resursseja ja mahdollisia synergiaetuja hyödyntämällä. (TELI-olosuhderyhmä 2010)

TELI-olosuhderyhmän toiminta-ajatuksena on ”edistää liikuntaa suosivien yhdyskuntarakenteiden ja arkiympäristöjen syntyä, kehittämistä ja saavutettavuutta ja näin luoda edellytyksiä kansalaisten terveysliikunnalle”. Valtioneuvoston TELI-periaatepäätöksen toimeenpanosuunnitelmaan sisältyvien olosuhdetavoitteiden lisäksi sen koordinoitavaksi siirrettiin hallituskaudella 2007–2011 myös LED-periaatepäätökseen liittyvän toimenpideohjelman olosuhteet.

Molemmissa periaatepäätöksissä linjattuja olosuhdetyön tavoitteita on sittemmin tarkistettu ja täydennetty TELI-olosuhderyhmän toimintasuunnitelmassa vuosille 2009–2011. Keskeisiä tavoitekokonaisuuksia terveellisiin liikkumistapoihin kannustavan arkiympäristön ohella ovat luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun edistäminen sekä liikuntapaikkojen saavutettavuuden selvittäminen ja edistäminen. (TELI-olosuhderyhmä 2010)

Vaikka TELI-olosuhderyhmästä löytyy edustaja useammalta hallinnonalalta, on terveyttä edistävän liikunnan olosuhdetyö valtionhallinnon tasolla käytännössä muotoutunut vain OKM:n, LVM:n ja YM:n sekä niiden ohjaamien virastojen toimialueeksi. STM ei terveysliikunnan edistämisen puitteissa osallistu varsinaisten liikkumisolosuhteiden luomiseen, joskin TELI-olosuhderyhmän toimintasuunnitelmassa vuosille 2009–2011 sen ja RAY:n vastuulle asetetaan toimintakyvyltään heikentyneiden ikääntyneiden ihmisten ulkona liikkumisen mahdollisuuksien parantaminen. MMM:lle on TELI-olosuhderyhmän toimintasuunnitelmassa vastuutettu mm. luonnon virkistyskäytön edistämiseen liittyviä tehtäviä, joita käytännössä hoitavat Metsäntutkimuslaitos (Metla) sekä Metsähallituksen luontopalvelut -tulosalue. TEM:n edustajan paikka TELI-olosuhderyhmässä oli tätä raporttia tehtäessä täyttämättä.

OKM:n tehtäviin terveyttä edistävän liikunnan olosuhdetyössä on keskeisesti kuulunut terveysliikuntaa palvelevien liikuntapaikkojen, kuten lähiliikuntapaikkojen ja laajoja käyttäjäryhmiä palvelevien liikkumisympäristöjen, kehittäminen ja perustamishankkeiden avustaminen. Lisäksi OKM on osallistunut liikuntapaikkarakentamisen ja yhdyskuntasuunnittelun asiantuntijoiden koulutustilaisuuksien järjestämiseen sekä aiheeseen liittyvän opetus- ja suunnittelumateriaalin tuottamiseen yhdessä muiden olosuhdetyössä mukana olevien ministeriöiden ja niiden hallinnonaloilla toimivien virastojen kanssa.

Hallituskauden 2007–2011 aikana OKM avusti liikuntapaikkojen perustamishankkeita sekä liikuntapaikkarakentamiseen liittyvää tutkimus- ja kehittämistoimintaa vuosittain 17–28 miljoonalla eurolla. Esimerkiksi vuonna 2009 OKM:n liikuntapaikkarakentamisen määrärahoista myönnettiin valtionavustusta 174:lle liikuntapaikkojen perustamishankkeelle. Näistä avustuksista 141 kpl oli silloisten lääninhallitusten esittämiä sekä pääasiassa lähiliikuntapaikkojen tai niitä vastaavien liikuntapaikkojen rakentamis- ja peruskorjaushankkeisiin kohdistettuja. (OKM 2010b, 25–27.)

LVM:n tehtävät terveyttä edistävän liikunnan olosuhdetyössä ovat liittyneet arkiliikunnan olosuhteiden kehittämiseen sekä kävelyn ja pyöräilyn edistämiseen osana yhdyskuntien ja liikennejärjestelmien kehittämistyötä. Kävelyn ja pyöräilyn edistämisen ohjenuoraksi ministeriöltä valmistui keväällä 2011 kävelyn ja pyöräilyn valtakunnallisen strategia (LVM 2011), jossa esitettyjä kehittämistavoitteita tarkennetaan vielä Liikenneviraston valmistelemissa sekä myöhemmin vuonna 2011 julkaistavassa valtakunnallisessa toimenpidesuunnitelmassa. Lisäksi kävelyn ja pyöräilyn kehittäminen on ollut mukana LVM:n Liikenneturvallisuus 2006–2010 -ohjelmassa sekä joukkoliikenteen kehittämisohjelmassa vuosille 2009–2015.

Kävelyn ja pyöräilyn sekä niiden tarpeet huomioon ottavan yhdyskuntasuunnittelun edistämiseksi LVM ja sen hallinnonalalle kuuluvat virastot ovat hallituskaudella 2007–2011 osallistuneet oman alansa asiantuntijoiden koulutuksen kehittämiseen sekä erinäisten tutkimus- ja kehittämishankkeiden (esim. PYKÄLÄ – Pyöräily ja kävely osaksi kaupunkien liikennejärjestelmää -projekti) rahoittamiseen yhdessä muiden valtionhallinnon toimijoiden kanssa. LVM, Liikennevirasto ja Trafi rahoittavat hallinnonalaansa tutkimus- ja kehittämistoimintaa vuosittain yhteensä noin 17 miljoonalla eurolla. Tästä kävelyn ja pyöräilyyn liittyvien hankkeiden osuus on asiantuntija-arvioiden mukaan vuosittain noin 0,1–0,2 miljoonaa euroa.

Käytännön työtä kävelyn ja pyöräilyn olosuhteiden parantamiseksi LVM:n hallinnonalalla tekevät Liikennevirasto ja ELY-keskusten liikenne- ja infrastruktuurivastualueet, jotka rakentavat ja ylläpitävät valtakunnalliseen tieverkkoon liittyviä kevyen liikenteen väyliä. Vuonna 2009 niiden ylläpitämiä kevyen liikenteen väyliä oli noin 5060 km. Uusia väyliä rakennetaan vuosittain noin 70–110 km (Liikennevirasto 2010c).

Asiantuntija-arvioiden mukaan LVM:n hallinnonalalla käytetään kevyen liikenteen väylien ylläpitämiseen vuosittain noin 12 miljoonaa euroa, joka sisältää mm. talvikunnossapitoon, päällysteiden uusiin sekä muuhun ylläpitoon liittyvät menot. Uusien kevyen liikenteen väylien rakentamiseen hallinnonalalla käytetään vuosittain noin 26–32 miljoonaa euroa, kun otetaan huomioon myös väyliin liittyvien alikulkutunnelien ja siltojen rakentamiseen käytettävät määrärahat (n. 4–5 miljoonaa euroa).

Edelliseen liittyen on syytä ottaa huomioon, että LVM tai sen alaiset virastot eivät erikseen tilastoi kevyen liikenteen väyliin liittyviä menojaan, ja esimerkiksi niiden rakentaminen tapahtuu pääasiassa osana laajempia tiehankkeita. Lisäksi ELY-keskusten rakentamien kevyen liikenteen väylien rakentamiskustannuksiin osallistuvat jossain määrin myös kunnat ja muut rahoittajat, joiden osuuden arvioiminen kokonaiskustannuksista on vaikeaa. Liikenneviraston sekä ELY-keskusten lisäksi kevyen liikenteen väyliä Suomessa rakentavat ja ylläpitävät kunnat, joiden vastuulla olevien kevyen liikenteen väylien yhteispituus vuonna 2009 oli yhteensä noin 13 500 km (Tilastokeskus 2010a).

YM:n tehtävät terveyttä edistävän liikunnan olosuhde-detyössä liittyivät hallituskaudella 2007–2011 rakennettujen ympäristöjen kehittämiseen arkiliikuntaan kannustaviksi sekä toisaalta luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun edistämiseen, johon liittyviä toimenpiteitä ministeriön ohjauksessa on toteuttanut Metsähallituksen luontopalvelut -tulosalue.

YM:n resurssit rakennettujen ympäristöjen arkiliikuntaolosuhteiden kehittämiseen ovat olleet vähäiset, ja sen vuoksi ministeriön keskeiseksi toimintamuodoksi on muodostunut informaatio-ohjaus mm. erilaisten kaavoitusoppaiden, selvitysten ja yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa järjestettyjen koulutustilaisuuksien avulla. Lisäksi YM on yhdessä muiden ministeriöiden kanssa rahoittanut alueelle liittyviä tutkimus- ja kehittämishankkeita (esim. PYKÄ-LÄ-projekti sekä Liikunta- ja elinympäristö -tutkimus), mutta nämä avustukset eivät asiantuntija-arvioiden mukaan ole olleet merkittäviä. Vuonna 2011 YM:n tutkimus- ja kehittämismäärärahat mm. luontoympä-

ristön, rakennetun ympäristön sekä ympäristönsuojelun hankkeisiin olivat yhteensä noin 8,1 miljoonaa euroa, josta valtaosa oli ennakolta sidottuja mm. Suomen ympäristökeskukselle sekä Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelmaan (Metso-ohjelma). YM:n eri osastojen tutkimus- ja kehittämishankkeille jäi käytettäväksi noin kolme miljoonaa euroa.

Luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun edistämiseen liittyen YM ohjaa ja rahoittaa yhdessä MMM:n kanssa Metsähallituksen luontopalvelut -tulosalueen toimintaa. Vuonna 2010 YM rahoitti Metsähallituksen luontopalvelujen toimintaa noin 27 miljoonalla eurolla, josta luonnon virkistyskäyttöön osoitettiin noin 10 miljoonaa euroa. MMM:n osuus Metsähallituksen luontopalvelujen rahoituksesta oli noin 7,1 miljoonaa euroa, josta luonnon virkistyskäyttöön osoitettiin noin 3,8 miljoonaa euroa. Lisäksi Metsähallituksen luontopalvelujen toimintaa rahoittaa TEM, jonka noin 3,6 miljoonan euron osuus rahoituksesta vuonna 2010 kohdistui pääasiassa työllistämisen-, koulutus ja erityistoimiin sekä työllisyysperusteisiin investointeihin. Kaiken kaikkiaan Metsähallituksen luontopalvelujen noin 54 miljoonan euron kokonaismenoista vuonna 2010 luonnon virkistyskäytön osuus oli 21,8 miljoonaa euroa. (Metsähallitus 2011, 38–39.)

Metsähallituksen luontopalvelujen tulostavoitteeksi on asetettu parantaa luontomatkailun ja virkistyskäytön kannalta tärkeiden luonnonsuojelualueiden sekä retkeily- ja virkistysalueiden palveluvarustusta, opastusta ja kulutuskestävyyttä. Vuonna 2010 Metsähallituksen luontopalvelujen ylläpitämissä kansallispuistoissa vierailtiin yhteensä noin 1,96 miljoonaa kertaa sekä retkeily- ja virkistysalueilla noin 364 000 kertaa. Vierailijamäärät ovat nousseet viime vuosina. (Metsähallitus 2011, 16–26.)

Kaiken kaikkiaan terveyttä edistävän liikunnan olosuhde-detyö näyttäytyi useimmille haastatelluille niin tavoitteellisesti kuin työnjaollisesti selkeimpänä osa-alueena valtionhallinnon poikkihallinnollisessa terveysliikunnan edistämistyössä. TELI- ja LED-periaatepäätösten olosuhdetavoitteisiin liittyvät kehittämistoimenpiteet on koottu olosuhde-detyöryhmässä yhteen, mikä on poistanut päällekkäiseen ohjaukseen ja seurantaan liittyvät ongelmat.

Olosuhde-detyöryhmän kokoonpanossa koetaan olevan edustettuna riittävän monipuolisesti myös varsinaisia kehittämistoimenpiteitä toteuttavia tahoja. Sen sijaan tiedossa ei ole kuinka paljon olosuhde-detyöhön osallistuminen ja terveyttä edistävän liikunnan tavoitteet ovat suunnanneet mukana olevien tahojen omaa työskentelyä. Ilmeistä on, että siinä missä OKM:n toimia ovat ohjanneet valtion liikunta- ja terveyspoliittiset tavoitteet, LVM:n ja YM:n toimia ovat vahvimmin ohjanneet ilmasto- ja ympäristöpoliittiset tavoitteet.

3.9.3. Paikallistason päätöksenteon ohjaus

Valtioneuvoston TELI- ja LED -periaatepäätöksissä asetettiin mm. seuraavia tavoitteita kuntien liikuntatoiminnan kehittämiseksi ja toimialan aseman vahvistamiseksi paikallistason päätöksenteossa:

- Terveys kaikissa politiikoissa -periaate otetaan huomioon paikallistason päätöksenteossa ja toimenpiteissä ja niihin liitetään velvoite terveysvaikutusten arvioimiseen.
- Terveyttä edistävä liikunta on keskeinen osa kunnan hyvinvointipolitiikkaa.
- Perusterveydenhuollossa on riittävästi liikuntaohjauspalveluita. (STM 2008.)
- Liikunta sisältyy peruspalveluna kuntien hyvinvointipolitiikkaan. (OKM 2009a.)

Kuntatason tavoitteisiin liittyen hallituskaudella 2007–2011 astui voimaan kolme pääasiassa sosiaali- ja terveysalaa koskevaa lainsäädäntöuudistusta, joiden tulisi vahvistaa terveyttä edistävään liikuntaan liittyviä palveluja kunnissa: uusi terveydenhuoltolaki (1326/2010), asetus neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta (338/2011) sekä uudistus lakiin vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987, vammaispalvelulaki). Näiden uudistusten terveyttä edistävän liikunnan kannalta keskeiset kohdat löytyvät kootusti liitteestä 3.

Uudessa terveydenhuoltolaissa (1326/2010) määritellään perusterveydenhuollon terveyden edistämisen sisällöt, sekä korostetaan kunnan velvollisuutta järjestää tarpeelliset terveystarkastukset ja -neuvonta alueensa asukkaille heidän terveytensä ja hyvinvointinsa seuraamiseksi. Terveysneuvonnan ja terveystarkastusten on lain mukaan tuettava työ- ja toimintakykyä ja sairauksien ehkäisyä sekä edistettävä mielenterveyttä ja elämänhallintaa. Lisäksi laissa asetetaan kunnille velvoitteita asukkaiden terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen seurannan ja strategisen suunnittelun kehittämiseksi. (Terveydenhuoltolaki 1326/2010)

Asetuksessa neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta (338/2011) korostetaan, että terveysneuvonnan on tuettava yksilön ja hänen perheensä terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä mm. liikunnan ja painonhallinnan alueella.

Vammaispalvelulain (380/1987) syyskuussa 2009 voimaan tullessa uudistuksessa (981/2008) määriteltiin kuntien velvoitteita järjestää vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtaista apua päivittäisten toimien, työn ja opiskelun ohella myös harrastuksia, yhteiskunnallista osallistumista sekä sosiaalisen vuo-

rovaikutuksen ylläpitämistä varten.

Hallituskaudella oli esillä myös liikuntalain uudistaminen valtioneuvoston LED-periaatepäätöksen toimenpidesuunnitelmassa mukaisesti. Tavoitteena oli liikunnan peruspalveluluonteen ja ydintehtävien tarkempi määrittely. OKM:n asettama uudistusta valmistellut liikuntalakityöryhmä ei tältä osin liikuntalakiin muutoksia esittänyt, vaan totesi muistiossaan (2009), että

ottaen huomioon kunnan järjestämisvastuulla olevia palveluja koskevan lainsäädännön kokonaisuuden, lainsäädännön systematiikan ja peruspalvelu-käsitteen selkiytymättömyyden, työryhmä katsoi, että yksittäisessä lainsäädännössä ei tule erikseen säätää palvelua kunnalliseksi peruspalveluksi. Liikuntaa arvioidaan nykyisen lääninhallituslain mukaan jo muutoinkin nyt peruspalveluna. Tehtävä sisältynee myös uusien aluehallintoviranomaisten tehtäviin. (OPM 2009d, 8.)

Liikuntalain uudistaminen siirrettiin lopulta myöhemmin toteutettavaksi.

Muita keskeisiä toimenpiteitä olivat mm. kuntien liikuntatoimintaan myönnettävien valtionosuuksien asukaskohtaisen yksikköhinnan nostaminen 10,90 eurosta 12,00 euroon sekä suositusten laatiminen liikunnan edistämiseksi kunnissa (STM 2010). Valtionosuuksien asukaskohtaisen yksikköhinnan nostamisen tarkoituksena oli tukea kuntien liikuntatoiminnan kehittämistä.

Kuntasuosituksen keskeisenä tavoitteena oli sitouttaa kuntien poliittinen johto ja virkamiesjohto, mutta myös liikunnan edistämisen kannalta muut keskeiset hallinnonalat yhteistyöhön. *Suosituksset liikunnan edistämiseksi kunnissa* -julkaisu (STM 2010) syntyi STM:n, OKM:n, LVM:n, YM:n ja Kuntaliiton yhteistyönä. Siitä pyrittiin luomaan mahdollisimman konkreettinen apuväline kuntien liikunnan edistämistyöhön. Useat haastatellut ilmoittivat tyytyväisyytensä laadittuihin kuntasuosituksiin ja sen jalkauttamiseksi tehtyyn poikkihallinnolliseen yhteistyöhön. Kuntasuositusten tarkempaan sisältöön ja vastaanottoon kunnissa palataan luvussa 4.

Haastatelluista useat näkivät tärkeäksi seurata edellä mainittujen lainsäädäntömuutosten ja suositusten toteutumista sekä vaikutuksia kuntien toimintaan: miten perusterveydenhuollolle asetetut velvoitteet liikuntaneuvonnan järjestämisestä käytännössä toteutuvat, ja miten kunnille laaditut suositukset vastaanotetaan kuntahallinnon eri tasoilla ja sektoreilla. Valtaosa haastatelluista näki kuntien roolin terveysliikunnan edistämistyössä keskeiseksi, mutta niiden ohjaamisen haastavaksi, koska valtionhallinnon mah-

dollisuudet resurssiohjaukseen ovat rajatut. Informaatio-ohjaus yksinään koetaan epävarmaksi vaikutuskeinoksi. Lisäksi esimerkiksi VM suhtautuu julkisen talouden nykytilassa (2011) lähtökohtaisesti kielteisesti sellaisiin lainsäädäntöuudistuksiin tai toimenpiteisiin, joiden nähdään lisäävän kuntien menoja.

3.9.4. Muut kehittämistoimenpiteet

Edellä esitettyjen tavoitekokonaisuuksien lisäksi valtioneuvoston TELI-periaatepäätöksessä asetettiin tavoitteita liikunnan seurannan ja tutkimuksen kehittämiseksi sekä terveyttä edistävän liikunnan aseman parantamiseksi eri ammattiryhmien koulutuksessa:

- Ammattiryhmillä, joiden työhön sisältyy terveisiin elintapoihin liittyvää ohjausta ja opetusta, on riittävät valmiudet liikuntaohjauksen toteuttamiseen.
- Ammattiryhmillä, joilla työssään on mahdollisuus vaikuttaa liikuntaympäristöön, on riittävästi tietoa terveyttä edistävän liikunnan merkityksestä ja edistämisen edellytyksistä.
- Suomessa on toimivat liikunnan seuranta- ja arviointijärjestelmät, jotka kattavat koko väestön ja keskeiset väestöryhmät.
- Tietoa hyödynnetään toimijoiden informoinnissa, suositusten laadinnassa, toimenpiteiden kehittämisessä, arvioinnissa ja päätöksenteossa. (STM 2008)

Vastaavanlaiset tavoitteet sisältyvät myös valtioneuvoston LED-periaatepäätökseen (OPM 2009a).

Terveysliikunnan edistämiseen liittyvien opetusväestöjen lisäämiseen eri ammattiryhmien koulutuksessa osallistuivat hallituskaudella 2007–2011 kaikki TELI-neuvottelukunnan toiminnassa mukana olleet ministeriöt ja niiden hallinnonalojen toimijat. Lisäksi koulutusta, oppimateriaaleja sekä eri ammattiryhmien käyttöön tarkoitettuja terveysliikunnan edistämistyöhön soveltuvia työkaluja on suunniteltu ja toteutettu yhteistyössä eri hallinnonalojen kesken etenkin terveyttä edistävän liikunnan olosuhdetyöhön liittyen (esim. Liikunta ja elinympäristö -hanke ja yhteiset koulutustilaisuudet, kuten KKI-ohjelman olosuhdeseminaari syksyllä 2010).

Liikunnan edistäminen koulutuksessa on tavoitekokonaisuutena niin laaja, ettei sen suunnassa tehtyjä toimenpiteitä ole mahdollista tämän hankeraportin yhteydessä yksityiskohtaisesti purkaa. Kuvaavaa on, että ko. tavoitekokonaisuuteen liittyvien toimenpiteiden edistymistä seurataan TELI- ja LED-neuvottelukunnissa, TELI-olosuhderyhmässä, koulutuksen kehittämistä koordinoivissa Opetushallituksessa sekä OKM:n koulutus- ja tiedepolitiikan osastolla. (LED-neuvottelukunta 2011 & TELI-neuvottelukunta 2011.)

OKM:n koulutus- ja tiedepolitiikan osaston näkökulmasta liikuntaan liittyvien yksityiskohtaisten tavoitteiden ohjaus koulutus- ja tiedepolitiikassa on käytännössä vaikeaa. Toisaalta KTPO:lla myös koetaan, että useista valtioneuvoston periaatepäätöksistä tulevat yksityiskohtaiset tavoitteet aiheuttavat koulutus- ja tiedepolitiikan tavoitteiden ”pirstaloitumista”. Opetushallitus puolestaan korostaa, että käytännössä esimerkiksi koululaitos muuttuu hitaammin ja suppeammin kuin liikuntapoliittisessa tavoitteenasettelussa halutaan. (OKM 2011, 126.)

Koulutuspolitiikan sisällöt, liikunnan määrä ja opetussisällöt ovat usein koulutuksen järjestäjien käsissä, mikä konkretisoituu tarkastellessa toimenpiteitä koulujen toimintakulttuurin muuttamiseksi fyysisesti aktiivisemmaksi tai nuorten aikuisten fyysisen aktiivisuuden lisäämiseksi ammatillisissa oppilaitoksissa. Systemaattista tarkastelua kaivataan lisäksi siitä, millä koulutuspolitiikan osa-alueilla liikunnan edistämisen tavoitteet tulisi ottaa huomioon.

Toimenpiteiden seurannan tärkeyttä korostivat hallituskaudella 2007–2011 etenkin OKM, STM ja niiden hallinnonalojen eri toimijat. Seurantaan liittyvää yhteistyötä em. hallinnonalat ovat tehneet väestön terveysliikunnan ja fyysisen kunnon seurannan kehittämissuunnitelman laatimisessa sekä THL:n terveyden edistämisen vertaistietojärjestelmän (TedBM) kehittämisessä. Vertaistietojärjestelmän tavoitteena on kuvata vertailukelpoisilla tunnusluvulla kuntien aktiivisuutta sekä kykyä terveyden edistämistyössä ottaen huomioon myös terveyttä edistävä liikunta. Saatuja tuloksia tarkastellaan luvussa 4.

Hallituskaudella 2007–2011 OKM uusi liikuntatutkimuksen strategiansa (OKM 2009b), käynnisti liikunnan sektoritutkimushaun syksyllä 2010, kehitti kuntien peruspalvelujen arviointia sekä tilasi valtion liikuntapoliittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointityön valtionhallinnon ulkopuoliselta toimijalta (OKM 2011). Arviointiraportti julkaistiin tammikuussa 2011. Arvioinnin keskiössä olivat OKM:n liikuntayksikön tekemät toimenpiteet liikunnan edistämiseksi vuosina 2003–2009. Lisäksi OKM tehosti yhteistyötään Suomen Akatemian kanssa Työn ja hyvinvoinnin tulevaisuus -tutkimusohjelman (2008–2011) sekä Lasten hyvinvointi ja terveys -tutkimusohjelman (2010–2013) kautta. (LED-neuvottelukunta 2011.)

Muutammat haastatellut korostivat, että terveyttä edistävä liikunta on ehdottomasti tutkimusalue, jonka osalta eri hallinnonalojen ja muiden rahoittajien rooleja tulisi selventää.

OKM:n liikuntatutkimuksen painopistettä on uuden strategian (OKM 2009b) mukaisesti siirretty hallintoa ja päätöksentekoa palvelemaan tutkimukseen. Liikuntatieteellisen tutkimuksen rahoittajia Suomessa on

tarkasteltu mm. OKM:n liikuntatutkimuksen strategiassa (OKM 2009b, 10). Lisäksi Suomen Akatemialta valmistuneen vuoden 2011 lopulla liikuntatutkimuksen tieteenala-arviointi, joka sisältäneen alan rahoitustarkastelua (LED-neuvottelukunta 2011).

3.10. Haastateltujen näkemyksiä

3.10.1. Näkemyksiä valtionhallinnon tavoitteista

Seuraavassa esitellään haastateltujen näkemyksiä siitä osin, kuin niitä ei ole aiemmin mainittu.

Haastatellut kokivat valtionhallinnon asettamat tavoitteet terveyttä edistävän liikunnan edistämiseksi ja väestön fyysiseen aktiivisuuden lisäämiseksi yleisesti ottaen oikean suuntaiseksi. Ongelmaksi nähdään se, että tavoitteet on määritelty liian yleisellä tasolla, jonka myötä niiden toteuttamiseen tähtäävät toimenpiteet eivät muodostu havaittujen epäkohtien korjaamisen kannalta riittäviksi, eikä tavoitteiden toteutumisen seuranta ja arviointikaan ole tarvittavalla tarkkuudella mahdollista (vrt. OKM 2011, 131–132.).

Valtionhallinnon tavoitteet terveyttä edistävälle liikunnan alueella tulisi haastateltujen mukaan jatkossa muotoilla tarpeeksi konkreettiselle, mitattavissa olevalle ja epäkohtien korjaamisen kannalta riittävälle tasolle. Esimerkiksi:

- Eri väestöryhmien terveysliikunnan edistämiseen, parantamiseen ja lisäämiseen tähtäävät tavoitteet eivät yleisen muotoilunsa vuoksi aseta niiden suunnassa tehtäville toimenpiteille riittäviä laatuvaatimuksia.
- Liian mataliksi asetetuilla tavoitteilla ei riittävästi motivoida terveyttä edistävän liikunnan alueen muita toimijoita, saati korjata havaittuja epäkohtia.
- Heikosti edenneen asian kirjaaminen tavoitteeksi yhä uudelleen ei myöskään johda mihinkään. Asian etenemisen ongelmakohtat täytyy tunnistaa, ja tavoitteet asettaa niiden mukaan.

Osa haastatelluista korosti, että valtionhallinnon tavoitteille terveyttä edistävän liikunnan alueella tulisi asettaa painopisteitä ja toimenpiteitä priorisoida. Tavoitteilla ei tarvitse ”halata koko maailmaa”, vaan eri toimintakausille voidaan asettaa omat painopisteensä. Tätä näkemystä tukee myös Valtiontalouden tarkastusviraston *Politiikkaohjelmat ohjauskeinona* -arviointiraportti, jonka mukaan poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat sekä niiden toteuttamissuunnitelmat ovat liian laajoja ja sateenvarjomaisia, minkä myötä niiden tavoitteiden fokusointi ja tulosten mittaaminen muodostuu äärimmäisen vaikeaksi (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2010).

Eri ikä- ja väestöryhmien terveysliikunnan edistämistä ja fyysisen aktiivisuuden lisäämistä koskevien tavoitteiden osalta haastatellut toivat esille mm. seuraavia havaintoja:

- Kaikkien alle 40-vuotiaiden tulisi kansanterveydellisistä ja -taloudellisista syistä olla erittäin vahvojen liikuntaa edistävien toimenpiteiden kohde. Alle 40-vuotiaiden osalta ikäryhmien tarkempi priorisointi on hankalaa, mutta tärkeintä lienee 18–27-vuotiaiden tukeminen liikunnallisen elämäntavan omaksumiseen. Toisaalta ne, jotka eivät liikkumisen merkitystä terveydelle vielä ymmärrä (1–13-vuotiaat) ovat niin ikään tärkeä ikäryhmä.
- Valtion työ- ja talouspoliittisten tavoitteiden toteutuminen edellyttää työikäisten terveyden ylläpitämistä, mikä luo perusteet myös työikäisten fyysisen aktiivisuuden lisäämiselle.
- Terveyttä edistävän liikunnan kehittämisessä tulee jatkossa kiinnittää enemmän huomiota sosioekonomisiin terveyseroihin sekä organisoitun liikuntatoiminnan ulkopuolelle jäävien ja liikunnasta syrjäytyneiden fyysisen aktiivisuuden lisäämiseen.
- Jos määrärahoja väestön liikunnan edistämiseen osoitetaan vain vähän, täytyy hyväksyä, että syntyy väliinpuotoajakaaluokkia.
- Millä tavalla terveysliikunnan edistämiseen ja väestön fyysisen aktiivisuuden lisäämiseen liittyvissä valtionhallinnon tavoitteissa näkyy kansalaisten liikuntaan motivointi? Hyvä esimerkki on Liikenneviraston kävelyn ja pyöräilyn valtakunnallisessa toimenpidesuunnitelma (2011), jossa kävelyn ja pyöräilyn edistämistä tarkastellaan erikseen motivoivien sekä mahdollistavien toimenpiteiden näkökulmasta.

Terveyttä edistävän liikunnan olosuhdetyölle asetettujen tavoitteiden osalta haastatellut tekivät seuraavia havaintoja:

- Olosuhdetyö on ollut onnistunutta. On kuitenkin huomattava, että työlle asetettujen tavoitteiden toteuttaminen on kuulunut alueella toimivien eri hallinnonalojen normaalitoimintaan.
- Lasten ja nuorten kyyditseminen on selvästi yleisempää harrastuksiin kuin koulumatkoihin liittyen (Liikennevirasto 2011). Kävelyä ja pyöräilyä tulisi edistää myös muuhun liikuntaan liittyen: esimerkiksi liikunnan harrastuspaikoille siirtymisessä ja vapaa-ajan liikunnan muotona.
- Kävelyn ja pyöräilyn edistämistä voisi tarkastella matkaketjun näkökulmasta. Esimerkiksi kävelyn edistäminen kytketään joukkoliikenteen kehittä-

miseen. Peruslähdekohdaksi asetetaan se, ettei pysäkkien tarvitse välttämättä olla kotioven lähellä (vrt. Helsingin Jokeri-linja).

- Valtionhallinnon (liikuntahallinnon koordinoimana) tulisi laatia suositukset uusien asuinalueiden liikuntapaikoille ja/tai arkiliikunnan olosuhteiden huomioon ottamiselle.
- Ympäristövaikutusten arviointityöhön tulisi kytkeä terveyttä edistävän liikunnan olosuhteiden arviointi.

Terveyttä edistävän liikunnan aseman parantamisen eri ammattialojen koulutuksessa nähdään edellyttävän systemaattista tarkastelua siitä, millä kaikilla koulutuspolitiikan osa-alueilla liikunnan edistämisen tavoitteet tulisi ottaa huomioon? Koulutuksen kokonaisuus on kuitenkin laaja, ja mm. useista valtioneuvoston periaatepäätöksistä tulevat yksityiskohtaiset tavoitteet aiheuttavat koko koulutuspolitiikan tavoitteiden pirstaloitumista. (vrt. OKM 2011, 126.)

3.10.2. Näkemyksiä eri hallinnonalojen tavoitteista

Tarkasteltujen hallinnonalojen tavoitteista on löydettävissä perusteluita niiden toiminnalle terveyttä edistävän liikunnan alueella. Eri asia on, ovatko kaikki hallinnonalat ymmärtäneet terveystoiminnan edistämisen ja väestön fyysisen aktiivisuuden lisäämisen välinearvoa omien tavoitteidensa toteuttamisessa. Jotkut haastatelluista kokivat, että kaikki ministeriöt eivät ole ymmärtäneet liikunnan kansantaloudellista ja -terveydellistä potentiaalia, vaikka liikunnan yhteiskunnallista perusteluakin on kirjoitettu jo noin 1000 sivua.

Toisaalta osa haastatelluista katsoi, etteivät liikunnan terveystoiminnat hyödyt yksinään riittä perusteeksi terveystoiminnan kehittämistavoitteiden viemiselle kaikille hallinnonaloille. Jokaisen ministeriön arvioidaan lopulta tarkastelevan kokonaisuutta vain omasta (kapeasta) näkökulmastaan.

Muutamit haastatelluista painottivat, että jokaiselle hallinnonalalle tulisi löytää oma kiinnityspintansa terveyttä edistävän liikunnan alueella tehtävään poikkialueeseen yhteistyöhön. Tällä hetkellä kaikki hallinnonalat eivät ole yhteyttä löytäneet, minkä vuoksi osa sitoutuu terveyttä edistävän liikunnan ja fyysisen aktiivisuuden edistämiseen vahvemmin kuin toiset.

Selvitysaineiston ja haastattelujen pohjalta on pääteltävissä, että poikkialueellisessa terveyttä edistävän liikunnan kehittämistyössä on ollut mukana kahdenlaisia ministeriöitä: sisäkehälle asettuvat OKM ja STM ja seuraavalle kehälle LVM ja YM (kuvio 3, sivu 12). Kokouksiin omalla agendalla ovat tulleet sisäke-

hällä olevat OKM ja STM, jotka ovat olettaneet saavansa muiden ministeriöiden tukea tavoitteidensa toteuttamisessa.

Siinä missä OKM:n ja STM:n tehtäviä terveyttä edistävän liikunnan alueella ovat ohjanneet valtion liikunta- ja terveystoiminnat, ovat LVM:n ja YM:n toimia alueella vahvimmin ohjanneet ilmasto- ja ympäristöpoliittiset tavoitteet. Esimerkiksi kävelyn ja pyöräilyn edistämistä on LVM:n hallinnonalalla työntänyt eteenpäin valtion ilmastotavoitteet sekä ilmastopoliittinen selonteko. Kävelyn ja pyöräilyn liikunta- ja terveystoiminnat hyödyt näytettyvät näiden rinnalla lisäarvona, joita voidaan LVM:n toimien perusteluissa hyödyntää.

Poikkialueellisen yhteistyön jatkon kannalta tärkeä kysymys on, miten integroida väestön terveystoiminnan ja fyysisen aktiivisuuden edistäminen kaikkien hallinnonalojen tavoitteisiin. Haastattelujen perusteella etenkin kokonaisuutta koordinoivien OKM:n ja STM:n olisi syytä oppia tarkastelemaan terveyttä edistävän liikunnan aluetta muidenkin hallinnonalojen näkökulmasta sekä löytää uusia perusteluita liikunnan terveysargumenttien rinnalle. Muiden hallinnonalojen näkökulmasta toivotaan, että liikunnan ja terveyden virkamiesten tulisi vastavuoroisesti antaa aikaansa muiden mukana olevien ministeriöiden tavoitteiden tukemiseen.

Edellisen liittyen on syytä tarkistaa, kuinka paljon terveyttä edistävän liikunnan poikkialueellisen yhteistyön päämääränä on eri hallinnonalojen tavoitteiden toteuttaminen vai yhteisten tavoitteiden etsiminen ja niiden saavuttaminen.

3.10.3. Näkemyksiä eri hallinnonalojen tehtävistä

Terveyttä edistävän liikunnan alueen toteuttajia ja edellytysten luojia tarkasteltaessa keskeistä on hahmottaa (1) mikä on kunkin toimijan kiinnityspinta terveyttä edistävän liikunnan kehitysohjelmaan ja (2) kuka saa kenet liikkumaan.

OKM:n liikuntayksikön näkökulmasta koordinoinnin ongelmiksi ovat toimijakentän laajentumisen myötä muodostuneet seuranta ja epäselvät toiminnalliset vastuut. Kaikille haastatelluille nämä ongelmat eivät kuitenkaan näyttäyty yhtä merkittävänä, vaan ennemminkin osana luonnollista kehitystä ja osoituksena liikunnan laajentumisesta useampien hallinnonalojen toimintakentäksi. Toiminnallisten vastuualueiden epäselvät rajat ja toiminnan osittainen päällekkäisyys nähdään pienenä haasteena siihen verrattuna, miten poikkialueellinen yhteistyö terveyttä edistävän liikunnan alueella on viimeisen vuosikymmenen aikana kehittynyt. Ne myös koetaan enemmän toimintaa koordinoivien tahojen hallinnollisiksi

ja korjattavissa oleviksi ongelmiksi kuin varsinaista kehittämistyötä tekevien toimijoiden toiminnan esteeksi.

Useat haastatellut nostivat esiin tavoitteiden ja eri hallinnonalojen toimenpiteiden välisen kuilun. Osa eri toimijoiden toimenpiteistä koettiin merkitykseltään vähäisiksi ja tavoitteiden toteutumisen kannalta riittämättömiksi. Esimerkiksi työikäisen väestön fyysisen aktiivisuuden lisäämisen useimmat haastateltavat kokivat muidenkin valtionhallinnon toimijoiden kuin vain STM:n ja OKM:n vastuualueeksi.

Työn- ja resurssienjaon osalta selkeyttämistä vaa- tivina osa-alueina haastatellut nostivat esiin perheliikunnan, työttömien liikunnan, ikääntyneiden liikunnan sekä vammaisten ja pitkäaikaissairaiden liikunnan.

Hallinnonalakohtaisia huomioita

Valtioneuvoston kanslia (VNK). Osa haastatelluista koki, että valtioneuvoston kanslian (VNK) tulisi ottaa voimakkaampi rooli terveyttä edistävän liikunnan alueen tavoitteiden määrittelijänä ja toimenpiteiden linjaajana. Esimerkiksi Terveyden edistämisen politiikkaohjelman koetaan epäonnistuneen osittain sen vuoksi, että VNK siirsi sen johtamisen STM:n alle, jolloin koko politiikkaohjelma leimautui liikaa sektori-kohtaiseksi hankkeeksi.

Toisaalta kaikki eivät kuitenkaan kokeneet tarvetta VNK:n johtamalle TELI-neuvottelukuntatyölle tai korkeamman tason virkamiesten nimeämiselle neuvottelukuntaan. Terveyttä edistävän liikunnan kehittämisen katsottiin edellyttävän sellaista substanssiosaimista, jota ei laajemmista kokonaisuuksista vastaavilla johtotason virkamiehillä välttämättä ole.

Sen sijaan keskeisenä pidettiin TELI-neuvottelukunnan (tai vastaavan) toimintaedellytysten varmistamista riittävällä rahoituksella.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM). OKM:n liikuntayksikössä vallitsevan näkemyksen mukaan valtaosa sen toimenpiteistä ja liikunnan edistämiseen käyttä- mistä määrärahoista vaikuttavat terveyttä edistävään liikuntaan. LY:n oman toiminnan osalta kriittisen tarkastelun alle tulisi ottaa seuraavat kysymykset:

- Missä määrin OKM:n myöntämät valtion-avustukset tukevat liikuntajärjestelmän rakenteita suhteessa liikuntatoiminnan lisäämiseen?
- Mitä vaikutuksia valtion liikuntamäärärahojen kasvamisella on ollut liikunnan edistämiseen?
- Mikä on liikuntajärjestöjen rooli terveyttä edistävän liikunnan alueella tai liikunnasta syrjäytyneiden fyysisen aktiivisuuden lisäämisessä?

Terveyttä edistävän liikunnan alueen poikkihallinnolli- sessa yhteistyössä on kehitettävää myös OKM:n sisäl- lä. Esimerkiksi OKM:n uusi lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma on linkitetty STM:n Kaste-ohjel- maan, järjestökentälle ja moniin muihin verkostoihin, mutta OKM:n sisällä yhteistyö asian parissa on ollut vähäistä.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (STM). Ministeriön nykyiset linjaukset painottavat ennaltaehkäisevän työn merkitystä kaikilla sosiaali- ja terveystieteiden osa- alueilla, minkä voisi tulkita vahvistavan myös terve- yttä edistävän liikunnan asemaa ministeriön hallin- nonalalla. Eri asia kuitenkin, miten strateginen pai- nopisteen siirto ennaltaehkäisevään työhön näkyy käytännössä (esimerkiksi talous- ja työvoimaresurssi- en uudelleen kohdentamisena), koska sairaut on joka tapauksessa hoidettava ensin.

STM:n taloudellisen panostuksen vähäisyys ennal- taehkäisevään toimintaan on useiden haastateltujen mielestä selkeä epäkohta. Keskusteluissa terveyttä edistävä liikunta tunnustetaan tärkeäksi, mutta toi- minnan tasolla sen ei koeta näkyvän. Samalla haasta- tellut huomauttivat, että STM:n hallinnonala on terve- yttä edistävän liikunnan tulosten merkittävin edun- saaja.

Toisaalta osa haastatelluista huomauttaa, että STM:n toimintaa ohjaavassa lainsäädännössä liikun- taan liittyvät kirjaukset ovat vähäisiä, minkä vuoksi STM:n hallinnonalalla terveyttä edistävä liikunta on toissijaisessa asemassa.

Haastatellut kaipaavat tietoa siitä, mikä on tai voisi olla STM:n ja sen hallinnonalan toimijoiden rooli lii- kunnasta syrjäytyneiden fyysisen aktiivisuuden lisää- misessä.

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM). Useat haastatellut nostivat esille, että TEM ei vielä ole löytänyt rooliaan valtionhallinnon poikkihallinnollisessa yhteistyössä terveyttä edistävän liikunnan alueella, vaikka sen toi- mialueista ja strategisista tavoitteista näyttäisikin ole- van tunnistettavissa kiinnityspintoja väestön fyysisen aktiivisuuden lisäämiseen.

Yksityisen sektorin tarjoamien liikunta- ja hyvin- vointipalvelujen merkitys tai niiden kehittämisen mahdollisuudet eivät ole hahmottuneet muille minis- teriöille. TEM on tuonut esille mahdollisuuksiaan toi- mia uusien liikunta-alan palveluyritysten ”hautomo- na” sekä yhdistää liikuntapalveluja esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden palvelujärjestelmien kehittämiseen.

Useat haastatellut kokivat, että TEM:n tulisi nimetä hallinnostaan viranhaltija, jonka tehtäväkuvaan si- sältyisi työyhteisöliikunnan ja työikäisten fyysisen ak- tiivisuuden edistäminen.

Valtiovarainministeriö (VM). Ministeriön tehtäväksi on liikunnan edistämistyössä muotoutunut valtion- ja kuntatalouden valvonta. Osa haastatelluista on kokenut, että VM:n saaminen mukaan valtionhallinnon poikkihallinnolliseen yhteistyöhön on terveyden edistämisen alueella ollut vaivalloista. VM:n suuntaan kysytäänkin, tunnistaako VM terveyttä edistävän liikunnan välinearvoa esimerkiksi julkisen terveydenhuollon kustannuskehityksen hillitsemisessä tai ikääntyvän työvoiman työurien pidentämisessä?

Valtionhallinnon poikkihallinnolliseen yhteistyöhön terveyttä edistävän liikunnan alueella tulisi saada mukaan myös VM:n kansantalous- tai vero-osasto. Esimerkiksi veropoliittisilla ratkaisuilla, kuten yritysten verottoman liikuntaedun nostamisella, voidaan ainakin periaatteessa vaikuttaa väestön liikuntaharastukseen ja fyysisen aktiivisuuden lisäämiseen. Merkittäväksi julkiseksi tueksi liikunnalle ja urheilulle arvioitiin yleishyödyllisen toiminnan ja talkootyön verottomuus, josta säädetään verolainsäädännössä.

3.10.4. Näkemyksiä valtion aluehallinnon toiminnasta

Haastattelujen perusteella valtion aluehallinnon ohjaaminen ja hyödyntäminen terveyttä edistävän liikunnan kehittämisessä on varsinkin vuoden 2010 alussa toteutuneen aluehallintouudistuksen jälkeen jäänyt vähäiseksi. Eräät haastatelluista jopa kokivat, että valtionhallinnon asettamien terveyttä edistävän liikunnan kehittämistavoitteiden toteuttaminen on valtion aluehallinnossa täysin liikuntaviranomaisen vastuulla, eikä poikkihallinnollista yhteistyötä ole lainkaan. Etenkin STM:n, YM:n ja LVM:n nähtiin tarpeelliseksi vahvistaa ohjaustaan valtion aluehallinnon suuntaan terveyttä edistävän liikunnan poikkihallinnollisen yhteistyön tehostamiseksi.

Muutamit haastatellut toivat myös esille, että aluehallintouudistus ei ole ainakaan helpottanut valtion aluehallinnon poikkihallinnollista yhteistyötä terveyttä edistävän liikunnan alueella. Päinvastoin, se on purkanut jotain olemassa olleita rakenteita ja yhteistyövirytyksiä, kun entisten lääninhallitusten toimialat eriytyivät eri virastoihin, ELY-keskuksiin ja aluehallintovirastoihin. Terveyttä edistävän liikunnan näkökulmasta nähdäänkin aiheelliseksi kysyä, miksi liikuntatoimi ylipäättään kytkettiin työ- ja elinkeinotoiminnan edistämisen kanssa samalle vastuualueella, eikä AVI:en peruspalveluosastolle?

Toisaalta alueellisia esimerkkejä poikkihallinnollisesta yhteistyöstä on olemassa. Esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaan aluehallintovirastossa toimii hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen neuvottelukunta (HYTE-ryhmä), jonka toimintaan osallistuu myös alueen ELY-keskuksen liikuntatoimi. Ryhmän jäsenenä on mm.

edustajia alueen sairaanhoitopiireistä, maakuntien liitoista, oppilaitoksista, keskeisistä alueellisista kansanterveysjärjestöistä sekä terveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden johtajat. Ryhmän kautta alueen

ELY-keskuksen liikuntatoimella on kontaktit AVI:en sekä kuntien sosiaali- ja terveystoimen toimijoihin, sekä mahdollisuus vaikuttaa niiden toimintaan terveyttä edistävän liikunnan alueella.

ELY-keskusten näkökulmasta valtionhallinnon tavoitteet terveyttä edistävälle liikunnalle voisivat näkyä vahvemmin niin ELY-keskusten kuin aluehallintovirastojen tulossopimuksissa. Eräät haastatelluista ovat kokeneet, että terveyttä edistävän liikunnan kehittäminen on aluehallinnon tulossopimuksissa ollut epäselvä osa-alue.

Erityisen tärkeänä muutamat haastatelluista näkivät, että STM kirjaisi terveyttä edistävän liikunnan kehittämisestä jotain AVI:en ennaltaehkäisevän terveydenhuollon tulossopimukseen. Yleinenkin kirjaus riittäisi vahvistamaan poikkihallinnollisen TELI-toiminnan oikeutusta aluehallintovirastojen toiminnassa.

Peruspalvelujen arviointia luonnehdittiin ad hoc -pohjalta tehdyiksi ja liikaa aluehallintovirastojen vastuualueiden tarpeiden mukaisiksi. Arviointiaiheet eivät ole olleet liikunta- ja nuorisotoimen näkökulmasta kaikkein hyödyllisimpiä. Peruspalvelujen arvioinnin kehittämiseksi vuorovaikutusta nähtiin tarpeelliseksi kehittää OKM:n, ELY-keskusten ja AVI:en kolmikantayhteistyönä. OKM:n tehtäväksi peruspalvelujen arvioinnin kehittämisessä esitettiin liikunta- ja nuorisosektorien kannalta keskeisten arviointikohteiden valintaan vaikuttaminen.

Valtionhallinnon poikkihallinnollisen yhteistyön ja rakenteiden kehittäminen

Terveyttä edistävän liikunnan alueella tehtävän valtionhallinnon poikkihallinnollisen yhteistyön kehittämiseksi haastateluissa nostettiin toistuvasti esiin seuraavia toimenpiteitä:

- Yhden vahvan poikkihallinnollisen yhteistyöelimen perustaminen ja sen koordinoiman kehittämisohjelman toteuttaminen.
- Poikkihallinnollisen yhteistyön rahoituspohjan vahvistaminen ja -vastuiden selvittäminen.
- Hankeavustusjärjestelmän kehittäminen (yhtenäistäminen) ja siirtyminen kohti pysyvämpiä toimintamalleja.

Haastatellut näkivät suunnitelmat TELI- ja LED-neuvottelukuntien toiminnan yhdistämisestä positiivisena kehityssuuntana, joka vähentäisi päällekkäistä työtä. Osa haastatelluista korosti, että TELI- ja LED-neuvottelukuntien mahdollisesta yhdistämisestä huolimatta liikunnan edistäminen on syytä ymmärtää

valtionhallinnossa muunakin kuin terveystalouden välineenä. Mm. liikuntalaki (1054/1998) ja hallitusohjelma velvoittavat valtionhallintoa terveyttä edistävän liikunnan ohella myös muiden liikunnan osa-alueiden edistämiseen. Muutamat haastatelluista kokivat STM:n lähteneen viime vuosina määrittämään liikuntaa yksin terveystaloutta edellä.

Terveyttä edistävän liikunnan kytkemisen ravitsemukseen nähtiin vahvistaneen alueelle liittyvää kehittämistyötä STM:n hallinnonalalla.

Mahdollisen uuden yhteistyöelimen rakenteen osalta nähtiin tarpeelliseksi varmistaa, että alueen muiden toimijoiden – kansalaisjärjestöjen, kuntien ja valtion aluehallinnon – osallistumismahdollisuudet valtionhallinnon koordinoimaan poikkihallinnolliseen yhteistyöhön säilyvät.

Useat haastatellut painottavat, että uudelle yhteistyöelimelle tulee siihen osallistuvien toimijoiden sitouttamiseksi laatia yhteistyössä riittävän konkreettiset tavoitteet ja toimintasuunnitelma. Lisäksi muutamat katsoivat tärkeäksi uuden yhteistyöelimen omistajuuden (ts. koordinoitavuuden) jakamisen nykyistä laajemmalle toimijajoukolle.

Uuden yhteistyöelimen alaisuuteen haluttiin työryhmä jatkamaan TELI-KKI-olosuhteryhmän työtä. Olosuhteryhmän toimijarakenteen toivotaan pysyvän edeltäjänsä kaltaisena, koska tällöin työryhmytyössä nähdään olevan mukana riittävästi kehittämistoimenpiteiden toteuttamisen kannalta keskeisiä toimijoita. Lisäksi eräät haastatellut ehdottivat oman kunta- ja aluetoimijoista koostuvan työryhmän perustamista.

Useat haastatellut toivoivat uuden yhteistyöelimen (Terveyttä edistävän liikunnan ohjausryhmän) toiminnan olevan avoimempaa ja näkyvämpää kuin edeltäjänsä.

Riittävän vahvaa yhteisestä rahoituspohjaa sekä siihen liittyviin rahoitusvelvoitteisiin sitoutumista painottivat useat haastatelluista. OKM:tä lukuun ottamatta muut ministeriöt eivät ole merkittävästi lisänneet tai kohdentaneet uudelleen resurssiaan valtion asettamien terveyttä edistävän liikunnan kehittämistavoitteiden toteuttamisessa.

Valtionhallinnon eri toimijoiden osoittamia määrärahoja väestön terveyttä edistävää liikuntaa ja fyysistä aktiivisuutta lisääviin tarkoituksiin vuonna 2010 tarkastellaan liitteessä 4. Tarkastelu ei ole kattava, vaan valtionhallinnon terveyttä edistävään liikuntaan liittyvien rahoituskanavien syvällisemmälle tarkastelulle pohjaa antava.

Haastateluissa ilmeni, että MMM:n maaseudun kehittämisen määrärahoja on ainakin aluetasolla jossain määrin hyödynnetty myös terveyttä edistävää liikuntaa kehittäviin tarkoituksiin, vaikka valtionhallinnon LED- ja TELI-neuvottelukunnille kyseinen rahasto vaikuttaa jokseenkin tuntemattomalta työkalulta. Lisäksi muutamat haastatellut nostivat esiin, että TEM:n hallinnonalalla saattaa olla terveyttä edistävän liikunnan kehittämistoimenpiteiden rahoitusmahdollisuuksia, jotka eivät ole nousseet esiin TELI-neuvottelukunnan toiminnassa.

Valtionhallinnon suunnitteleman uuden yhteistyöelimen tulisi jo toimintansa alkuvaiheessa perusteellisesti selvittää terveyttä edistävään liikuntaan liittyviä rahavirtoja sekä valtionhallinnon rahoituskanavia. Tämän selvitystyön kautta saattaisi eri hallinnonaloilta löytyä terveyttä edistävän liikunnankin vauhdittamiseen soveltuvia ennalta tuntemattomia määrärahoja sekä uusia yhteistyötahoja.

Hankekohtaisista erityisavustuksista olisi jatkossa tarpeellista siirtyä kohti suunnitelmallisempaa ohjelmatyötä ja pysyvämpiä toimintamalleja. Keskeinen ongelma hanketoiminnassa on ollut sen pirstaleisuus ja keskenään samantyyppisten hankkeiden välisen koordinaation puute. Perustoimintojen rahoittamisesta hankeavustuksin tulisi päästä eroon. Lisäksi avustuskriteereitä ja hakuaikoja tulisi yhtenäistää. Alueen hanketoiminnan poikkihallinnollisen koordinaation kehittämiseksi onkin kesällä 2011 käynnistetty toimenpiteitä OKM:n ja STM:n kesken viranhaltijatasolla.



4

Terveyttä edistävä
liikunta kunnissa

4

Terveyttä edistävä liikunta kunnissa

Liikuntalain (1054/1998) mukaan yleisten edellytysten luominen kansalaisten liikunnalle on Suomessa julkishallinnon eli valtion ja paikallistasolla kuntien tehtävä. Tehtävän toteuttamisessa kuntien merkitys korostuu, koska ne ovat kansalaisia lähimpänä oleva julkishallinnon taso ja jokainen kansalainen on kuntalainen.

Liikunnan yleisten edellytysten luomisen ohella kunnat ovat myös merkittävä liikuntapalvelujen tuottaja. Kunnilla on kuntalain (365/1995) mukaisesti velvollisuus edistää asukkaidensa hyvinvointia. Julkishallinnon hoidettavaksi tyypillisesti päätyvät tehtävät, joiden hoitamiseen varsinaisten liikuntaa järjestävien tahojen, mm. liikuntaseurojen, resurssit eivät riitä. Kunnissa konkretisoituu kansalaisten terveyttä edistävän liikuntatoiminnan edistäminen ja erityisryhmien liikuntatoiminnan järjestäminen.

Kuntien vapaudet toteuttaa velvoitteita ovat laajat. Käytännössä koko julkinen sosiaali- ja terveystoimi sekä opetustoimi (pl. korkeakoulut) ovat kuntien järjestämisvastuulla monien muiden kulttuuriin, infrastruktuuriin ja elinkeinojen tukemiseen liittyvien palvelujen ohella. Kuntien velvoitteista ja tehtävistä säädetään valtaosin lainsäädännössä. Julkisen talouden kokonaismenoista kuntien menot ovat noin 40 prosenttia. Kunta-alalla työskentelevät noin 460 000 henkilöä vastaavat lähes 20 prosenttia koko kansantalouden työllisistä. (VM 2010c, 13.)

Valtioneuvoston TELI- ja LED-periaatepäätöksissä korostetaan, että liikunnan, terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen on kaikkien hallinnonalojen tehtävä. Julkishallinnon eri toimijoiden yhteistyössä kokoomassa Suositukset liikunnan edistämiseksi kunnissa -asiakirjassa (STM 2010) tuodaan esille niitä tehtäviä ja toimenpiteitä, joita kunnallishallinnon eri tasoilla sekä toimialoilla tulisi kuntalaisten liikunnan edistämiseksi tehdä. Liikuntatoimen ohella kuntalaisten liikunnan ja fyysisen aktiivisuuden edistäminen on myös kuntien virkamies- ja luottamushenkilöjohdon, sosiaali- ja terveystoimen, opetustoimen, nuorisotoimen, kulttuuri- ja kirjastotoimen, teknisen toimen, ympäristötoimen sekä kaavoituksen yhteinen tehtävä. (STM 2010.)

Vuonna 2011 Suomessa on yhteensä 336 kuntaa ja 51 kunnallispalveluiden järjestämiseksi muodostettua kuntien yhteistoiminta-aluetta. Kunta- ja palvelu-

rakenneuudistuksen ja sitä seuranneen kuntauudistuksen (2011–) myötä kuntien lukumäärä supistui ja supistuneelle edelleen (vuonna 2007 Suomessa toimi vielä 416 kuntaa). Vuonna 2011 kunnat ylläpitävät liikuntapalveluja noin 700 miljoonalla eurolla ja työllistävät noin 5000 liikunta-alan toimijaa (Kuntaliitto 2011).

Vuoden 2011 alusta Manner-Suomessa on ollut 18 maakuntaa (pl. Ahvenanmaa). Kussakin maakunnassa toimii oma maakunnan liitto, alueellinen lakisääteinen kuntayhtymä, johon jokaisen alueen kunnan on kuuluttava. Maakuntien liitoilla on kaksi lakisääteistä päätehtävää: (1) alueiden kehittäminen ja (2) maakuntakaavoitus. Liittojen aluekehitystehtävää ohjaa laki alueiden kehittämisestä (1651/2009), jonka tavoitteena on edistää omaehtoista ja tasapainoista sekä kestävästä alueellista kehitystä.

Lisäksi maakuntien liitoille kuuluu tehtäviä, jotka painottuvat kunkin alueen omiin erikoispiirteisiin. Näitä tehtäviä ovat mm. korkealaatuisen ja viihtyisän elin- ja toimintaympäristön edistäminen, matkailun edistäminen sekä maakunnallisen kulttuuritoiminnan, koulutuksen ja kotiseututyön kehittäminen ja koordinointi. Alueiden kehittämiseen liittyvien tehtäviensä ja resurssiohjauksensa (mm. EU:n rakennerahasto-ohjelmat) vuoksi on maakunnan liitot myös syytä huomioida terveyttä edistävän liikunnan toimijakentällä.

Kuntien ja koko kunta-alan yhteisenä edunvalvontaa-, palvelu- ja kehittämisorganisaationa toimii Kuntaliitto. Se on asiantuntijaorganisaatio, joka toimii vuorovaikutuksessa kunta-alan ja muiden strategisten yhteistyökumppanien kanssa sekä tarjoaa tietoa kunta-asioista. Kuntien liikuntatoiminnan edistämiseksi Kuntaliiton tavoitteena on toimillaan:

- Tukea kuntien kokonaisvaltaista kehittämistä niin, että liikunta on koko kunnan strateginen valinta. Kuntaliitto tukee kuntien terveyttä edistävää liikuntaa eri keinoin niin, että kunnat voivat seurata, kuinka suuri osa kuntalaisista liikkuu terveytensä kannalta riittävästi tai liian vähän.
- Edistää kuntien liikuntapaikkojen hyvää hoitoa ja kunnossapitoa vaikuttamalla valtion liikunta paikkarakentamisen informaatio-ohjaukseen ja

harkinnanvaraisiin valtionavustuksiin. Kuntarakenteen muutoksissa Kuntaliitto kiinnittää erityistä huomiota uuden kunnan reuna-alueiden liikuntapalveluiden saatavuuteen.

- Kannustaa kuntia yhteistyö- ja kumppanuushankkeisiin kolmannen sektorin, erityisesti urheiluseurojen, oppilaitosten, yksityisten yritysten ja muiden liikunta-alan toimijoiden kanssa. Liikunnan uudet voimavarat löytyvät monialaisesta yhteistyöstä kunnan eri hallinnonalojen, urheiluseurojen, yritysten ja muiden toimijoiden kanssa.
- Tukea kuntien liikuntatoimen henkilöstön osaamista ja koulutusta. Valtion hanke- ja projektitukien sijasta valtionrahoituksen painopistettä tulee siirtää kuntien perustyön tukemiseen korottamalla kuntien liikuntatoimen valtionosuutta. Kuntaliitto turvaa liikuntapalvelujärjestelmän edellytyksiä lainsäädännössä ja ohjauksessa edunvalvonnan kautta.
- Edistää viestinnän ja koulutuksen eri keinoin toimia, joilla tuetaan liikunnan laajaa vapaaehtoistoimintaa ja erilaisia kumppanuushankkeita kunnan ja kansalaistoiminnan välillä. Liitto tiedottaa kuntia kansalaistoiminnan edistämisen parhaista käytännöistä. (Suomen Kuntaliitto 2011b, 52.)

4.1. Lainsäädännöllinen perusta

Suomen perustuslain (731/1999) 16 §:n ja sen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan liikunta luetaan kansalaisten sivistyksellisiin perusoikeuksiin. Kuntalain (365/1995) 1 §:ssä kuntia veloitetaan huolehtimaan kuntalaisten hyvinvoinnin edistämistä. Liikuntalaissa (1054/1998) 2 §:ssä kunnille säädetään myös liikunnan yleinen edistämisvelvoite:

Kunnan tulee luoda edellytyksiä kuntalaisten liikunnalle kehittämällä paikallista ja alueellista yhteistyötä sekä terveyttä edistävää liikuntaa, tukemalla kansalaistoimintaa, tarjoamalla liikuntapaikkoja sekä järjestämällä liikuntaa ottaen huomioon myös erityisryhmät (Liikuntalaki 1054/1998).

Lisäksi liikuntalain 2 §:ssä kuntia veloitetaan ottamaan vastuu liikuntatoimen yleisestä johdosta, kehittämisestä ja yhteensovittamisesta paikallistasolla.

Laissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009) säädetään ELY-keskusten hoidettavaksi liikuntatoimen toimialalle kuuluvia tehtäviä, joihin si-

sältyy mm. liikuntatoimen peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointi.

Edellä kuvattuun lainsäädäntöperustaan pohjautuen liikunta on yleisesti ymmärretty kunnalliseksi peruspalveluksi ja liikunnan yleisten edellytysten luominen paikallistasolla kuntien tehtäväksi. Itsehallinnollisina yhteisinä kunnat voivat kuitenkin itse määrittellä tavat, joilla ne tätä tehtäväänsä toteuttavat. Liikuntalaki ei säätele kansalaisille tarjottavien liikuntapalvelujen tasoa ja sisältöä yhtä yksityiskohtaisesti kuin esimerkiksi perusopetusta koskeva lainsäädäntö. Kunnallisten liikuntapalvelujen tasoa ja sisältöä määriteltäessä korostuu kunnan oma strateginen näkemys liikunnan hyvinvointimerkityksestä, eri väestöryhmien palvelutarpeista sekä palvelujen tuottamistavoista. (STM 2010.)

Suomen perustuslain (731/1999) mukaan liikunta luetaan sivistyksellisiin perusoikeuksiin, mutta kysymys ei kuitenkaan ole subjektiivisesta perusoikeudesta, vaan pikemminkin julkisen vallan velvoitteesta luoda edellytyksiä liikunnalle. Lähimpänä kansalaisia toimivana julkishallinnon tasona kunnat vastaavat liikuntapalvelujen toteuttamisesta. Valtio puolestaan myöntää kunnille valtionosuutta niiden liikuntatoimintaan sekä avustuksia liikuntapaikkarakentamiseen ja erilaisiin kehittämishankkeisiin. Valtion liikuntabudjetista kuntatasolle ohjataan noin kolmannes.

Terveyttä edistävälle liikunnalle lainsäädännöllistä perustaa luo myös kansanterveyslaki (66/1972), jonka mukaan kunnilla on osana kansanterveystyötä vastuu yksilöihin, väestöön ja ympäristöön kohdistuvasta terveyden edistämisestä. Kunnan on huolehdittava asukkaidensa terveysneuvonnasta ja terveystarkkointien huomioon ottamisesta kunnan kaikissa toiminoissa sekä tehtävä terveyden edistämiseksi yhteistyötä muiden kunnassa toimivien julkisten ja yksityisten tahojen kanssa. (Kulmala ym. 2011, 16.)

Terveyttä edistävän liikunnan olosuhdeyötä säätelee keskeisesti maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999), jonka tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen siten, että sillä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä. Lisäksi laissa kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta (64/1986) säädetään kunnan ympäristönsuojelun tavoitteeksi turvata asukkaille terveellinen, viihtyisä ja virikkeitä antava sekä luonnontaloudellisesti kestävä elinympäristö.

Välttämätöntä tarvetta liikunnan olemassa olevan lainsäädäntöperustan vahvistamiseen tai tarkentamiseen ei haastattelujen perustella näyttäisi olevan. Toisaalta muutamat haastateltavat kokivat, että liikunta on vähän säännelty toimiala, ja sen myötä valtionhallinnon vaikutusmahdollisuudet esimerkiksi kuntien

terveysliikuntatoiminnan tai arkiliikunnan olosuhteiden kehittämiseen ovat rajalliset. Vähäisen sääntelyn seurauksena kuntien väliset erot terveyttä edistävien liikuntapalveluiden tason sekä sisällön osalta nähtiin myös merkittävinä ja terveysliikunnan edistäminen ylipäätään vain valistuneiden kuntien ja uudistushaasteiden liikuntatoimijoiden ajamana asiana.

Useimpien haastateltujen käsityksen mukaan julkishallinnossa ymmärretään jo varsin kattavasti liikunta peruspalveluksi, joten sitä ei tarvitse erikseen liikuntalaissa määritellä. Sen sijaan siitä, mitä peruspalvelu pitää sisällään, esiintyy useampia tulkintoja.

4.2. Resurssit

Taulukossa 3 esitetään kuntien liikuntatoimen käyttökustannukset, valtionosuudet sekä investointimenot vuosina 2000–2009. Käyttökustannusten ja investointimenojen osalta esitys perustuu Tilastokeskuksen keräämiin kuntien talouden ja toiminnan tunnuslukuihin, jotka eivät sisällä mm. kunnallisten liikelaitosten menoeriä. Tilastokeskuksen keräämiä tunnuslukuja tarkastellessa tulee myös ottaa huomioon, että kunnallisten palveluiden tuotantotavoissa voi kuntien välillä olla merkittäviäkin eroja. Viime vuosina toteutettujen kuntaliitosten sekä yhteistoiminta-alueiden perustamisen yhteydessä on kunnissa ryhdytty uudistamaan vanhoja hallinto- ja palvelurakenteita.

Näistä syistä johtuen tulee taulukossa esitettyjä kuntien liikuntatoimen tunnuslukuja pitää lähinnä suuntaa antavina. (OKM 2010b, 19.)

Kuntien liikuntatoimen käyttökustannuksiin sekä investointimenoihin sisältyvät toiminnot, joiden tarkoituksena on liikunnan, ulkoilun ja vastaavien toimintojen tarjonta ja kehittäminen. Urheilukenttien ja -hallien ohella esitetyt luvut sisältävät siis myös leikkikenttien, uimarantojen, venelaitureiden (siltä osin kuin ei kuulu satamalaitokseen), ulkoilu- ja leirintäalueiden rakentamiseen ja ylläpitoon liittyvät menot. Lisäksi luvuissa otetaan huomioon kansalaistoiminnan, kuten urheiluseuratoiminnan, avustaminen ja tukeminen. Sen sijaan esimerkiksi kuntien liikuntatoimessa toteutetun perusopetuslain (628/1998, muutettu 1136/2003) edellytykset täyttävän koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan menot tai koulujen liikunnanopettajien palkat eivät sisälly taulukon tietoihin. (Kuntaliitto 2005, 26–27.) Investointeihin liittyvien valtionavustusten kohdalla esitetyt luvut sisältävät kunnille, mutta ei kuntien määräämisvallassa oleville osakeyhtiöille tai muille yhteisöille, liikuntapaikkojen perustamishankkeisiin myönnettyjä valtionavustuksia (OKM 2010b, 19).

Taulukko 3.

Kuntien liikuntatoimen käyttökustannukset, valtionosuudet sekä investoinnit vuosina 2000–2009 (1000 €), indeksikorjattu JMHI 2000=100 ja RKI 2000=100 (OKM 2010b, 19).

Vuosi	Vos-peruste (€/as)	Valtionosuus (vos)	Liikuntatoimen käyttö-kustannukset	Vos/käyttö-kustannukset (%)	Investoinnit liikuntaan	Valtionavustukset investointeihin	Valtionavustukset / inv. (%)
2000	10,8	20 891	507 187	4,1	114 758	12 317	10,9
2001	10,8	20 179	512 344	4,0	122 220	12 099	10,1
2002	10,8	19 375	513 940	3,8	124 978	14 083	11,5
2003	10,8	18 659	519 218	3,6	135 348	13 573	10,2
2004	10,8	18 218	530 296	3,5	137 968	13 834	10,6
2005	10,8	17 715	532 241	3,4	115 035	11 235	9,9
2006	10,8	18 637	540 515	3,5	110 842	12 403	11,6
2007	10,8	18 100	544 403	3,4	107 773	13 889	13,0
2008	10,9	17 333	550 502	3,2	100 837	11 480	11,5
2009	12,0	18 794	564 158	3,4	97 777	16 675	17,1

Huom. Sarakkeissa Vos / Käyttökustannukset ja Valtionavustukset / Inv. huomioidaan vain kyseisiin määrärahoihin oikeutettujen Manner-Suomen kuntien käyttökustannukset ja investointimenot.

Vuonna 2009 kuntien liikuntatoimen käyttökustannukset olivat noin 564 miljoonaa euroa ja investointimenot noin 98 miljoonaa euroa. Kuntien vuosittaiset investointimenot liikuntaan vaikuttavat 2000-luvulla hieman laskeneen. Sen sijaan liikuntatoimen käyttökustannukset ovat vuosittain kasvaneet.

Kuntaliiton arvion mukaan vuonna 2011 kuntien liikuntatoimen käyttökustannukset tulevat olemaan noin 600 miljoonaa euroa ja investointimenot noin 100 miljoonaa euroa, jolloin kuntien kokonaismenot liikuntaan nousevat noin 700 miljoonaan euroon (Kuntaliitto 2011). Asukaskohtaisesti tarkasteltuna kuntien liikuntatoimen nettokustannukset olivat Suomessa vuonna 2009 noin 86,2 euroa asukasta kohden – keskimäärin suuremmat väkirikkaissa ja kaupunkimaisissa kunnissa kuin maaseudulla (OKM 2010b, 22). Vertailun vuoksi mainittakoon, että kuntien sosiaali- ja terveystoimen nettokustannukset olivat samana vuonna 3026 euroa asukasta kohden sekä opetus- ja kulttuuritoimen 1026 euroa asukasta kohden (Tilastokeskus 2010a).

Erityisliikuntaan kunnat käyttävät vuosittain arviolta noin 5 miljoonaa euroa, jonka puitteissa niissä toimii noin 90 päätoimista erityisliikunnanohjaajaa, noin 300 tuntiohjaajaa sekä hieman yli 3000 viikoittaista liikuntaryhmää, joihin osallistuu noin 70 000 osallistujaa. Eniten ryhmiä järjestetään ikäihmisille sekä liikunta- ja kehitysvammaisille. (LED-neuvottelukunta 2011.)

Arviolta yli miljoona suomalaista kuuluu liikunnan erityisryhmiin korkean iän, sairauden tai vamman vuoksi. Osa heistä kykenee käyttämään yleisiä liikuntapalveluja, mutta toiset tarvitsevat kohderyhmän tarpeet huomioivaa erityisliikuntaa. Erityisryhmien liikunta on enimmäkseen tavallista terveyttä ja toimintakykyä edistävää liikuntaa, jonka tavoitteena on mm. luoda edellytyksiä selviytyä arjesta mahdollisimman itsenäisesti. (OKM 2010b, 86.)

Suomen noin 30 000:sta sisä- ja ulkoliikuntapaikasta arviolta 75 prosenttia on kuntien rakentamia tai ylläpitämiä. Jäljelle jäävästä 25 prosentistakin huomattava osa on kuntien määräämisvallassa olevien osakeyhtiöiden ja yhteisöiden hallinnassa tai kuntien osittaisessa omistuksessa. (OKM 2010b, 24.)

Arki liikunnan olosuhteisiin liittyen kunnat rakentavat ja ylläpitävät kevyen liikenteen väyliä, joita oli niiden vastuulla vuonna 2009 yhteensä noin 13 500 km (Tilastokeskus 2010). Kevyen liikenteen väyliin liittyvät rakentamis- ja ylläpitomenot puolestaan sisältyvät kunnissa tyypillisesti teknisen toimen tunnuslukuihin ja edellä kuvatussa Tilastokeskuksen aineistossakin laajempaan liikenneväylät -tehtäväluokkaan, josta niiden erottelu esimerkiksi tässä hankeraportissa tarkasteltavaksi osoittautui käytännössä mahdottomaksi. Taajamien kevyen liikenteen väylien raken-

taminen ja ylläpito lienee vaativampaa kuin valtakunnallisen tieverkoston vastaavien, joten niihin liittyvien kuntien menojen arvioiminen esimerkiksi valtionhallinnon tarkoitukseen osoittamien määrärahojen perusteella vaikuttaa epäluotettavalta.

Valtio myöntää veikkausvoittovaroista vuosittain valtionosuutta kuntien liikuntatoimintaan. Kuntakohmainen valtionosuus määräytyy opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta säädetyn lain (1705/2009) mukaisesti kunnan asukasmäärän ja asukasta kohden määrätyn yksikköhinnan perusteella. Vuodeksi 2009 tuo yksikköhinta nostettiin 12,0 euroon asukasta kohden, minkä seurauksena kuntien liikuntatoimintaan myönnettävät valtionosuudet nousivat yhteensä noin 18,8 miljoonaan euroon.

Kuntien liikuntatoiminnan valtionosuudet sisältyvät OKM:n liikuntayksikön hallinnoimiin valtion liikuntamäärärahoihin, joista kunnille myönnetään myös harkinnanvaraisia valtionavustuksia liikuntapaikkojen perustamishankkeisiin, liikuntatoiminnan kehittämiseen sekä erilaisiin hankkeisiin, kuten terveystoiminnan projekteihin. Lisäksi kuntien terveystoiminnan edistämiseen tähtäviä hankkeita avustaa mm. STM terveyden edistämisen määrärahoistaan.

Kuntien terveyttä edistävään liikuntaan liittyvien resurssien tarkasteluun liittyy sama haaste kuin valtionhallinnon kohdalla: miten erottaa terveystoiminnan edistämiseen tai väestön fyysisen aktiivisuuden lisäämiseen liittyvät resurssit esimerkiksi muuhun liikuntaan, urheiluun tai yleiseen terveyden edistämiseen liittyvistä vastaavista? Esimerkiksi OKM:n myöntämiä liikuntapaikkojen perustamishankkeiden valtionavustuksia on viime vuosina korostetusti kohdistettu terveystoimintaa edistäviin ja laajoja käyttäjäryhmiä palveleviin liikuntapaikkoihin, mutta varsinkin perinteisellä liikuntapaikkarakentamisella on vahva kilpaurheilufunktio. Koko väestön näkökulmasta tarkasteltuna joitakin liikuntapaikkoja, kuten jäähalleja ja tiettyjä lajeja palvelevia sisäliikuntatiloja, ei myöskään mielletä terveystoimintapaikoiksi, koska niitä kuitenkin laajojen käyttäjäryhmien sijaan käyttävät organisoidusti ja useita kertoja viikossa samat aktiiviliikuntaryhmät.

Puronahon ym. tutkimuksessa (1999) viiden suuren kaupungin – Vantaan, Turun, Tampereen, Oulun ja Espoon – liikuntamenoista kilpa- ja huippu-urheilun osuus vaihteli 10–20 prosentin välillä. Noin 80–90 prosenttia kuntien liikuntamenoista kohdistui lapsi- ja nuorisoliikuntaan, opiskelija- ja koululaisliikuntaan, erityisliikuntaan, kuntoliikuntaan sekä kohdentamattomiin liikunnan edistämistarkoituksiin. Keskeisimmät edunsaajat kuntien liikuntamenojen puitteissa olivat lapsi- ja nuorisoliikunta sekä kuntoliikunta. (Puronaho ym. 1999)

Terveyttä edistävän liikunnan osuus kuntien liikuntamenoista riippuu ennen kaikkea siitä, miten terveyttä edistävä liikunta määritellään. Puronahon ym. tutkimuksen (1999) tulokset antavat kuitenkin viitteitä siitä, että valtaosa kuntien liikuntatoiminnasta ja siihen liittyvästä resursoinnista kohdistuu terveyttä edistävään liikuntaan. Yksityiskohtaisempi kuntien terveyttä edistävän liikuntatoiminnan resurssien tarkastelu edellyttäisi myös kuntien sosiaali- ja terveystoimen sekä teknisen toimen menorakenteiden selvittämistä.

Valtion taloudellisen tuen osuus kuntien liikuntatoiminnan käyttökustannuksista ja investointimenoista on vuosittain ollut yhteensä noin viisi prosenttia, kun huomioidaan kuntien liikuntatoimintaan myönnettävät valtionosuudet sekä harkinnanvaraiset valtionavustukset liikuntapaikkojen perustamishankkeisiin ja erilaisiin liikuntatoiminnan kehittämiseen (mm. terveysliikunnan lisäämiseen) tähtääviin projekteihin.

Kuntien liikuntatoimen talous- ja henkilöstöressurssien kehitystä 2000-luvulla tarkastellaan yksityiskohtaisemmin mm. OKM:n vuosittain julkaisemassa *Liikuntatoimi tilastojen valossa* -tilastojulkaisussa (ks. OKM 2010b) sekä valtion aluehallinnon kokoamissa *kuntien liikuntatoimen talous- ja henkilöstöressurssien selvityksissä* (ks. OKM 2010c).

4.3. Valtionhallinto kuntien liikunnan edistäjänä

Keskeisiä valtioneuvoston toimenpiteitä hallituskaudella 2007–11 olivat:

- Lainsäädäntöuudistukset:
 - uusi terveydenhuoltolaki (1326/2010),
 - asetus neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskelu-terveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta (338/2011),
 - uudistus lakiin vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987, vammaispalvelulaki).
- Kuntien liikuntatoimintaan myönnettävien valtionosuuksien asukaskohtaisen yksikköhinnan nostaminen 10,90 eurosta nykyiseen 12,00 euroon.
- Suositukset liikunnan edistämiseksi kunnissa -julkaisu (STM 2010) ja sen jalkauttaminen kuntiin.

Lisäksi hallituskaudella 2007–2011 toteutettuun kunta- ja palvelurakennemuutokseen (Paras-hanke) liittyen on valtioneuvosto LED-periaatepäätöksen mukaisesti pyrkinyt kiinnittämään huomiota myös kuntien liikunnan palvelurakenteen kehittämiseen.

Erityishuomion kohteena ovat olleet:

- Kuntarajat ylittävä yhteistyö.
- Liikunta-alan osaamisen säilyttäminen kuntien johtotasolla.
- Julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kumppanuus palvelutarjonnassa. (LED-neuvottelukunta 2011.)

4.3.1. Lainsäädäntöuudistukset

Hallituskauden 2007–2011 aikana tehdyt terveysliikunnan edistämiseen liittyvät lainsäädäntöuudistukset (ks. liite 2) olivat tätä hankeraporttia kirjoitettaessa sen verran tuoreita, ettei niissä esitettyjen liikuntaan liittyvien velvoitteiden toteuttamiskäytännöistä kunnissa ole vielä kaikilta osin seurantatietoja. Uudessa terveydenhuoltolaissa (1326/2010) kunnille säädetään asukkaiden terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen seurannan ja strategisen suunnittelun kehittämiselvoite. Tähän liittyen THL:n, OKM:n, KKI-ohjelman sekä Kuntaliiton yhteistyössä toteuttamasta *Terveyttä edistävä liikunta kunnan toiminnassa -kyselystä* (TedBM-kysely 2010, n=268) ilmenee, että:

- Neljäsosa kunnista ei laatinut lainkaan kunta-kohtaista hyvinvointikertomusta tai vastaavaa asiakirjaa. Mikäli hyvinvointikertomus oli laadittu, vain 22 %:ssa kertomuksista siihen sisältyi kuvaus kuntalaisten liikunta-aktiivisuudesta. Yli puolet vastanneista ilmoitti, että tietoa kuntalaisten liikunta-aktiivisuudesta ei sisälly kertomukseen, vaikka kertomus on laadittu.
- Kuntien liikuntatoimessa kaikkien kuntalaisten liikunta-aktiivisuutta ei seurattu lainkaan 69 %:ssa kunnista. Lasten ja nuorten liikunta-aktiivisuuden osalta vastaavaa seurantaa ei ollut lainkaan 55 %:ssa kunnista. (Kulmala ym. 2011, 43–54.)
- Hieman alle puolet (47 %) kunnista (124 kuntaa) oli käsitellyt kuntalaisten liikunnan edistämistä kuluvalle valtuustokauden kuntastrategiassa. Liikunnan edistämisen käsittely kuntastrategiassa oli selkeästi yhteydessä kunnan väestömäärään.
- Yhteensä 37 % kaikista kunnista oli laatinut erillisen liikuntastrategian tai -suunnitelman joko osana seudullista strategiaa tai kunnan omana toimintana. 57 % kunnista ilmoitti, että erillistä liikuntastrategiaa ei ole lainkaan. (Kulmala ym. 2011, 36–41.)

Toisaalta, uudessa terveydenhuoltolaissa (1326/2010) säädettyyn kunnan eri toimialojen terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen yhteistyövelvoitteeseen liittyen TedBM-kyselystä nousi myös esiin, että:

- Noin 60 % kunnista ei ollut erikseen sopinut kunnan liikunnasta ja perusterveydenhuollosta vastaavien tahojen kesken työnjaosta terveyttä edistävän liikunnan kehittämisessä ja edistämisessä.
- Terveyttä edistävän liikunnan koordinointi oli 40 %:ssa kunnista kunnan liikuntatoimen vastuulla. Perusterveydenhuolto koordinoi terveyttä edistävää liikuntaa yhteensä 13 kunnassa (5 %) ja jokin muu taho 11 %:ssa kaikista kunnista. Yli kolmasosa kunnista raportoi, että kunnassa ei ole erikseen sovittua terveyttä edistävän liikunnan koordinoitintahoa. (Kulmala ym. 2011, 50.)
- Noin kolmasosa kunnista oli käsitellyt liikunnan edistämistä sosiaali- ja terveystoimen strategisissa asiakirjoissa.
- Noin puolet kunnista raportoi liikunnan edistämisen käsittelystä sivistystoimen strategisissa asiakirjoissa.
- Ympäristötoimen strategisissa asiakirjoissa liikunnan edistäminen oli käsitelty vain 17 kunnassa, tosin 118 (49 %) vastauksessa liikunnan edistämisen sisällyttämisestä ympäristötoimen asiakirjoihin ei ollut tietoa.
- Noin neljäsosassa kaikista kunnista liikunnan edistäminen oli mainittu myös teknisen toimen strategisissa asiakirjoissa. (Kulmala ym. 2011, 36.)

TedBM-kyselyn tuloksiin viitaten osa tämän selvityshankkeen puitteissa haastatelluista korosti, että terveyttä edistävän liikunnan asioiden käsittely kunnallishallinnossa on edelleen liiaksi kuntien liikuntatoimen toimijoiden varassa. Terveysliikunnan edistämiseen tai väestön fyysisen aktiivisuuden lisäämiseen liittyvät tavoitteet eivät esimerkiksi näy riittävästi kuntien strategioissa tai kuntajohdon ja luottamushenkilöiden toiminnassa.

Toisaalta osa haastateltavista näki, että kunnissa on terveyttä edistävän liikunnan alueella enemmän poikkihallinnollista toimintaa ja organisaatioita kuin esimerkiksi valtionhallinnossa. Esimerkiksi Terveys kaikissa politiikoissa -periaatteen koettiin jalkautuneen kuntiin paremmin kuin muualle julkishallintoon.

Liikuntatieteellisen Seuran (LTS) kesällä 2011 toteuttamassa kyselyssä kuntien liikuntatoimen viranhaltijoilta kysyttiin, miten he kokivat onnistuneensa yhteistyössä eri kuntatoimijoiden kanssa terveyttä edistävän liikunnan alueella. Pääsääntöisesti liikuntatoimen viranhaltijat kokivat terveyttä edistävän liikunnan alueen poikkihallinnollisen yhteistyön sujuneen kunnissa hyvin tai melko hyvin.

Vähiten tai huonoiten yhteistyötä alueella oli tehty kunnissa toimivien yksityisen sektorin toimijoiden, kuntien kulttuuri- ja kirjastotoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen kanssa. Haasteita yhteistyön tekemiselle liikuntatoimen viranhaltijoiden mukaan muodostavat mm. henkilöstö- ja talousresurssien vähäisyys, sektoreiden väliset raja-aidat sekä eri toimijoiden liian sektorikohtaiset katsantokannat. Viranhaltijoiden (n=148) näkemyksiä terveyttä edistävän liikunnan alueen poikkihallinnollisen yhteistyön onnistumisesta tarkastellaan taulukossa 4.

Taulukko 4.

Miten koette onnistuneenne yhteistyössä seuraavien toimijoiden kanssa terveyttä edistävän liikunnan alueella, liikuntatoimen viranhaltijoiden näkemys (%:a vastanneista).

	Yhteistyötä ei ole tehty	Huonosti tai melko huonosti	Hyvin tai melko hyvin
Kuntajohto	0,7	16,2	83,1
Sosiaali- ja terveystoimi	0,7	19,7	79,6
Opetustoimi	0,7	11,6	87,7
Nuorisotoimi	2,7	13,7	83,6
Kulttuuri- ja kirjastotoimi	10,4	23,6	66,0
Tekninen toimi	1,4	14,3	84,3
Urheiluseurat	2,1	6,2	91,7
Muut kansalaisjärjestöt	3,4	8,2	88,4

Myös haastatelluista muutamat arvioivat, että kuntien poikkihallinnolliseen yhteistyöhön terveyttä edistävän liikunnan alueella vaikuttavat juuri kunnalliset palvelu- ja hallintorakenteet sekä niissä toimivat ihmiset.

Liikunta-alan toimintaa ja liikuntaneuvonnan perusteita tietämättömän terveydenhuoltoalan toimijan mahdollisuuksia kuntien terveystoiminnan kehittämiseen tai asiakkaiden fyysisen aktiivisuuden lisäämiseen pidettiin rajallisina. Vastaavasti kuntien liikuntatoimen urheilupainotteisuuden nähtiin heikentävän poikkihallinnollisen yhteistyön edellytyksiä myös terveyttä edistävän liikunnan alueella.

Useat haastatellut painottivat valtionhallinnon tarvetta tehostaa kuntavelvoitteiden toteuttamisen seuranta. Kehittämistarpeita seurannassa nähtiin etenkin liikuntaneuvonnassa, jota toteutetaan kuntalaisten terveystarkastusten yhteydessä (asetus 338/2011). Tässä seurannassa huomiota tulisi kiinnittää erityisesti liikuntaneuvonnan laatuun sekä palveluketjujen toimivuuteen kuntien terveys- ja liikuntapalvelujen välillä.

Uutta terveydenhuoltolakia muutamat haastatellut luonnehtivat hyväksi pohjaksi myös kuntien terveystoiminnan edistämiseksi. Jotta kunnissa voitaisiin tehokkaasti suunnitella, toteuttaa ja seurata terveyttä edistävää liikuntaa, tulisi niiden käytössä olla tietoa asukkaidensa liikunta-aktiivisuudesta (Kulmala ym. 2011, 73).

4.3.2. Valtion resurssiohjaus

Kuntien liikuntatoimintaan myönnettävien valtionosuuksien asukaskohtaisen yksikköhinnan korotuksen (10,9 €/as → 12,0 €/as.) seurauksena valtionosuudet kasvoivat noin 8,5 prosenttia yhteensä 18,8 miljoonaa euroon. Kuntien näkökulmasta valtionosuuksien lisäämisellä oli lähinnä symbolista merkitystä – varsinkin suuremmille kunnille. Vuonna 2009 valtionosuuksien prosentuaalinen osuus kuntien liikuntatoiminnan käyttökustannuksista oli noin 3,4 prosenttia ja kasvua edellisvuoteen oli vain noin 0,2 prosenttia. Pääsääntöisesti valtionosuuden prosentuaalinen osuus kuntien liikuntatoimen käyttökustannuksista kasvaa kuntakoon supistuessa. (OKM 2010b, 19-20).

Toisaalta viime vuosina toteutuneiden kuntaliitosten myötä juuri niiden pienten kuntien, joiden liikuntatoiminta on ollut eniten riippuvainen veikkausvoittovaroista myönnettävistä valtionosuuksista, lukumäärä on tuntuvasti vähentynyt. Euromääräisesti ja koko maan mittakaavassa tarkasteltuna esimerkiksi kuntien liikuntapaikkarakentamiseen osoitettujen määrärahojen kasvattamisella ja liikuntapaikkojen perustamishankkeisiin myönnettävien valtionavustusten strategisten painopisteiden muuttamisella on ollut

enemmän merkitystä kuntien terveystoiminnan edistämiseksi kuin valtionosuuksien lisäämisellä.

Kuntien liikuntatoimintaan myönnettävien valtionosuuksien vähäisestä taloudellisesta merkityksestä huolimatta useat asiantuntijat painottavat niiden symbolista arvoa kunnallishallinnon päätöksenteossa. Valtion myöntämät kuntien liikuntatoiminnan valtionosuudet toimivat edelleen perustana kunnallisen liikuntatoimen olemassaololle sekä osoituksena liikunnan peruspalveluluonteesta.

4.3.3. Valtion informaatio-ohjaus

Valtionhallinnon informaatio-ohjaus kuntien liikuntatoiminnan edistämiseksi hallituskaudella 2007–2011 kiteytyi Suositukset liikunnan edistämiseksi kunnissa -asiakirjaan (STM 2010). Kuntasuositukset luotiin työvälineeksi kuntien virkamiesjohdolle, luottamushenkilöhallinnolle sekä liikunnan edistämisen kannalta keskeisten toimialojen johdolle. Suositusten tarkoituksena on kannustaa kuntia tekemään liikunnasta keskeinen strateginen valinta. Kuntajohtoa ja eri toimialoja varten kuntasuosituksiin koottiin omat tehtäväkuvat ja muistilistat, joiden avulla pyritään tukemaan kuntia erityisesti kunnan terveyttä edistävän liikunnan edellytysten luomisessa. Suosituksissa esitetyt kuntien liikuntatoiminnan kehittämisideat ja -toimenpiteet ovat myös linjassa valtioneuvoston TELI- ja LED-periaatepäätösten tavoitteiden kanssa. (STM 2010.)

Ennen kuntasuositusten laatimista valtionhallinto pyrki myös jalkauttamaan valtioneuvoston TELI- ja LED-periaatepäätöksiä kuntiin, koska useimpien niissä esitettyjen tavoitteiden toteuttamisen kannalta keskeinen taho on nimenomaan kunta. Haastatelluista valtaosa koki kuntia varten laaditut kuntasuositukset konkreettisemmaksi ja hyödyllisemmäksi työvälineeksi kuntien liikuntatoiminnan edistämiseen kuin varsinaiset periaatepäätökset.

Terveyttä edistävä liikunta kunnan toiminnassa -kyselyn (Kulmala ym. 2011) tuloksista ilmenee, että valtion tuottamien ohjeistusten hyödyntäminen kuntien toiminnassa on hyvin vähäistä. Kyselyn (n=268) tulosten mukaan:

- Valtioneuvoston periaatepäätöstä terveyttä edistävän liikunnan ja ravinnon kehittämislinoista ei ollut käsitelty luottamushenkilöhallinnossa lainkaan 63 %:ssa kunnissa. Koko Suomen alueella vain seitsemän kunnan luottamushenkilöhallinto (3 %) oli keskustellut ja päättänyt toimenpiteistä ko. suosituksen perusteella.
- Valtioneuvoston periaatepäätöstä liikunnan edistämisen linjoista ei ollut käsitelty luottamus

henkilöhallinnossa lainkaan 52 %:ssa kunnista. Valtioneuvoston periaatepäätös liikunnan edistämisen linjoista oli jaettu tiedoksi 86 (33 %) kunnan luottamushenkilöhallinnossa. Vain kahdeksan kunnan luottamushenkilöhallinnossa (3 %) periaatepäätöksestä liikunnan edistämisen linjoista oli keskusteltu ja lisäksi päätetty toimenpiteistä.

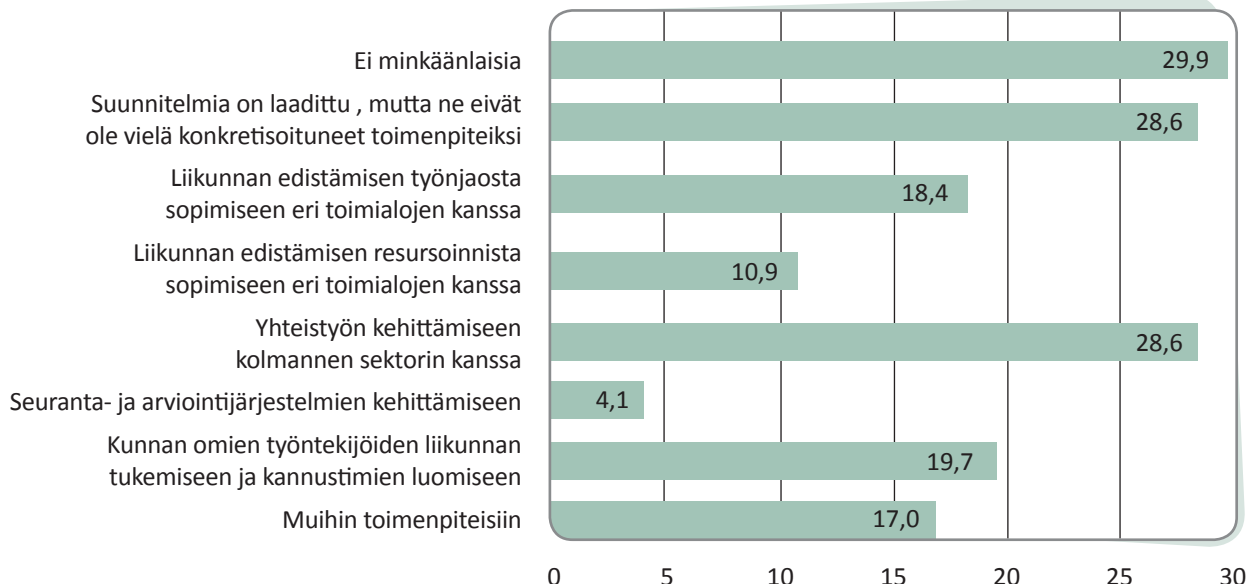
- Liikuntatoimen johtoryhmässä terveyttä edistävän liikunnan ja ravinnon periaatepäätöstä ei ollut käsitelty lainkaan 57 %:ssa kunnista. Keskimäärin neljäsosassa kunnista ko. periaatepäätös oli jaettu tiedoksi, mutta vain 21 kuntaa (9 %) oli liikuntatoimen johtoryhmässä keskustellut ko. periaatepäätöksestä ja päättänyt sen mukaisista toimenpiteistä.
- Liikuntatoimen johtoryhmässä liikunnan edistämisen periaatepäätöksestä ei ollut käsitelty 52 %:ssa kunnista. Ko. periaatepäätöksestä oli liikuntatoimen johtoryhmässä keskusteltu ja toimenpiteistä päätetty 27 (11 %) kunnassa. (Kulmala ym. 2011, 36–40.)

Liikuntatieteellisen Seuran (LTS) kesällä 2011 toteuttamassa kuntakyselyssä (n=150) kuntien liikuntatoimen viranhaltijoilta kysyttiin *Suosituksia liikunnan*

edistämiseksi kunnissa -julkaisun (STM 2010) hyödyntämisestä. Vaikka tähän kyselyyn vastanneiden joukko jäi TedBM-kyselyä suppeammaksi, vaikuttivat kuntasuositukset kyselyn perusteella jalkautuneen kuntiin hieman valtioneuvoston periaatepäätöksiä paremmin. LTS:n kyselyn mukaan:

- *Suosituksia liikunnan edistämiseksi kunnissa* -julkaisua ei ollut lainkaan käsitelty luottamushenkilöhallinnossa 24 %:ssa kunnista. Suosituksia oli jaettu tiedoksi tai esitelty luottamushenkilöhallinnossa 68 %:ssa vastanneista kunnista ja 8 %:ssa kunnista niistä oli myös keskusteltu ja päätetty toimenpiteistä.
- Liikuntatoimen johto- tai viranhaltijaryhmässä suosituksia ei ollut lainkaan käsitelty 19 %:ssa vastanneista kunnista. Suosituksia oli kuitenkin jaettu tiedoksi tai esitelty liikuntatoimen johto- tai viranhaltijaryhmässä 61 %:ssa vastanneista kunnista ja 20 %:ssa kunnista niistä oli myös keskusteltu ja päätetty toimenpiteistä.

LTS:n kyselyssä kuntien liikuntatoimen viranhaltijoilta tiedusteltiin, minkälaisiin toimenpiteisiin Suositukset liikunnan edistämiseksi kunnissa -julkaisu oli kunnissa johtanut. Viranhaltijoiden vastaukset (n=147) on esitetty kuviossa 4.



Kuvio 4.

Millaisiin toimenpiteisiin suosituksia liikunnan edistämiseksi kunnissa -julkaisu on kunnissa johtanut, kuntien liikuntatoimen viranhaltijoiden näkemys (%:a vastanneista).

Kyselyn perusteella vajaassa 30 prosentissa vastanneista kunnista kuntasuositukset eivät olleet johtaneet minkäänlaisiin toimenpiteisiin. Liikunnan edistämisen työnjaosta eri toimialojen kesken oli kuntasuosituksia hyödyntäen sovittu noin 18 prosentissa kunnista, mutta resursoinnista sopimiseen ne eivät olleet johtaneet kuin vajaassa 11 prosentissa kunnista. Muina suositusten aikaansaannoksina kunnissa liikuntatoimen viranhaltijat toivat esille erityisesti liikunnan strategia- ja ohjelmatyön vahvistamiseen sekä poikkihallinnollisten yhteistyöhankkeiden käynnistämiseen liittyviä toimenpiteitä. Suositusten koettiin myös avanneen muiden hallinnonalojen silmiä huomaamaan, että liikunnan edistäminen kunnissa ei ole yksin liikuntatoimen asia.

Kuntasuosituksien ohella LTS:n kyselyssä tiedusteltiin, missä määrin kuntien liikuntatoiminnan kehitystyössä oli hyödynnetty verkkopohjaisiin tietopankkeihin koottuja liikunnan edistämisen kuntaesimerkkejä ja hyviä käytäntöjä. Liikuntatoimen viranhaltijoiden vastauksia (n=150) tähän kysymykseen tarkastellaan taulukossa 5. Pääsääntöisesti verkkopohjaisista tietopankeista löytyvien liikunnan edistämisen kuntaesimerkkien ja hyvien käytäntöjen hyödyntäminen on kuntien liikuntatoiminnassa ollut vähäistä. Lukumääräisesti eniten kunnat olivat hyödyntäneet lasten ja nuorten sekä työikäisten liikunnan edistämiseen liittyviä tietopankkeja. Sen sijaan esimerkiksi liikunnan edistämisen poikkihallinnollisen yhteistyön kehittämisessä tietopankkeja ei ollut hyödyntänyt yli kolmannes vastanneista kunnista.

Taulukko 5.

Oletteko kuntanne liikuntatoiminnan kehitystyössä hyödyntäneet Eri tietopankkeihin koottuja liikunnan edistämisen kuntaesimerkkejä tai hyviä käytäntöjä, liikuntatoimen viranhaltijoiden näkemys (%:a vastanneista).

	Emme ollenkaan	Vähän	Paljon
Lasten ja nuorten liikunnassa (esim. Nuoren Suomen verkkosivuilta)	8,1	64,9	27,0
Työikäisten liikunnassa (esim. KKI-ohjelman verkkosivuilta)	8,7	63,3	28,0
Ikääntyneiden ja erityisryhmien liikunnassa (esim. Erityisliikuntaa kuntiin -hankkeen tai Voimaa vanhuuteen -ohjelman verkkosivuilta)	16,1	48,3	35,6
Liikunnan olosuhdetyössä (esim. Liikunta ja elinympäristö -hankkeen tai Lähiliikuntapaikat -verkkosivuilta)	27,2	49,7	23,1
Poikkihallinnollisessa yhteistyössä (esim. Hyvinvointia liikkeellä -ohjelman tai Kuntaliiton verkkosivuilta)	34,2	58,2	7,5

Myös useimmat haastatellut suhtautuvat varauksellisesti valtionhallinnon informaatio-ohjauksen vaikutusmahdollisuuksiin kuntien terveystoiminnan edistämiseksi tai liikunnan aseman vahvistamiseksi paikallistason päätöksenteossa. Erityisesti suositusten tai muiden yleisten asiakirjojen vaikuttavuutta epäillään, koska niillä ei nähdä olevan kosketuspintaa kuntakohtaisiin ongelmiin tai tavoitteisiin. Valtionhallinnon informaatio-ohjauksen kuntien suuntaan tulisi haastateltavien mukaan olla nykyistä kohdennetumpaa ja kiteytetympää.

Toisaalta *Suosituksien liikunnan edistämiseksi kunnissa -julkaisun* useimmat haastateltavat kokivat kuitenkin onnistuneeksi työkaluksi kuntien liikuntatoiminnan edistämiseen ja toivoivat sen jalkauttamista kuntiin edelleen jatkettavan sekä siinä esitettyjen suositusten toteutumista seurattavan.

TedBM-kyselyn esiin nostamaa LED- ja TELI-periaatepäätösten vähäistä käsittelyä kunnallishallinnossa jotkut haastateltavat luonnehtivat tyypiesimerkiksi siitä, miten valtionhallinnon strategisten tavoitteiden jalkauttaminen paikallistasolle on epäonnistunut. Suositusten ym. yleisten asiakirjojen laatimiseen nähdään valtionhallinnossa käytettävän paljon asiantuntijatyötä, mutta niiden jalkauttaminen jätetään usein postijakelun varaan. Kuntien terveystoiminnan kehittämisessä yleisten asiakirjojen levittämistä enemmän hyötyä koetaan olevan eri toimialojen viranhaltijoiden kouluttamisella sekä kuntakierrosten toteuttamisella. TedBM-kyselyn tuloksiin perustuen muutamat haastateltavat korostivat etenkin kuntajohdon ja luottamushenkilöiden jäävän nykyään paitsioon kuntien terveystoiminnan edistämisestä.

4.3.4. Kuntamuutokset

Vuonna 2005 käynnistyneen kunta- ja palvelurakennemuutoksen (Paras-hanke) tavoitteeksi asetettiin elinvoimaisen, toimintakykyisen sekä eheän kuntarakenteen muodostaminen. Taustalla olleen puitelain mukaan kunnilla tulee olla taloudellinen ja kattava palvelurakenne, jolla varmistetaan laadukkaat ja asukkaiden saatavilla olevat palvelut koko maahan. Lisäksi puitelaisissa painotetaan toiminnalliseen kokonaisuuteen pohjautuvien kuntien ja yhteistoiminta-alueiden muodostamista sekä kaupunkiseutujen yhteistyön tiivistämisestä kuntalaisten arjen näkökulmasta hyvin toimivien, yhtenäisten ja toiminnallisten alueiden luomiseksi. (Puitelaki 169/2007) Hallituskaudella 2007–2011 Paras-hanketta toteutettiin kuntarakennetta, palveluiden rakenteita, tuotantotapoja ja organisoitua kehittämällä.

Kunnat toteuttivat hallituskaudella 2007–2011 Paras-hankkeen tavoitteita vaihtelevasti. Rakenteellisia uudistuksia tehtiin, mutta ongelmaksi on nykyisen

(syksy 2011) valtionhallinnon näkemyksen mukaan muodostunut se, että kuntarakenne on tehtyjen liitostenkin jälkeen pysynyt hajanaisena ja pienkunta-valtaisena. Lisäksi kuntien toimet puitelakiin sisältyneiden väestöpohjatavoitteiden toteuttamiseksi ovat etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon osalta edenneet hitaasti ja epäyhtenäisesti. Alueen palvelut ovat valtionhallinnon näkemyksen mukaan jakautumassa kahdelle hallintotasolle, mikä vaarantaa palveluiden saumattomuutta. (VM 2011.)

Paras-hanketta koskevaa puitelakia muutettiin keväällä 2011. Lakimuutoksen myötä valtioneuvostolle myönnettiin toimivalta velvoittaa kunnat yhteistoimintaan sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan väestöpohjatavoitteiden saavuttamiseksi, mikäli kunnat eivät lain määräaikaan (31.8.2011) mennessä itse tee päätöksiä asiassa. Lisäksi lakimuutoksella täsmennettiin sosiaalihuollon palveluja koskevaa yhteistoimintavelvoitetta, jonka mukaan kuntien tulee siirtää yhteistoiminta-alueiden hoidettavaksi kaikki sosiaalihuollon palvelut lasten päivähoitoa lukuun ottamatta vuoden 2015 alkuun mennessä. (VM 2011.)

Kaupunkiseutuja puitelaisissa veloitetaan laatimaan kaupunkiseutusunnitelma siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelujen kuntarajat ylittävää käyttöä parannetaan. Suunnitelmavelvoite on saanut seudut arvioimaan seudullista yhteistyötä uudella tavalla. Tavoitteita ja toimintatapoja on uudistettu ja seudut ovat käynnistäneet uusia yhteistyöprosesseja. Erityisesti suurten kaupunkiseutujen yhteistyön tiivistäminen, yhdyskuntarakenteen eheytyminen sekä maankäytön ja liikenteen yhteensovittaminen ja kehittäminen vaatii edelleen tukea. (VM 2011.)

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen jatkotoimina hallituskauden 2011–2015 alussa käynnistettiin koko maata koskeva *kuntauudistus*, jonka tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva kestävä ja elinvoimainen kuntarakenne. Vahvat peruskunnat muodostuvat uudistuksen mukaan luonnollisista työssäkäyntialueista ja ovat näin riittävän suuria vastatakseen itsenäisesti peruspalveluista vaativaa erikoissairaanhoidon ja vaativia sosiaalihuollon palveluita lukuun ottamatta. Vahvojen peruskuntien nähdään myös kykenevän vastaamaan yhdyskuntarakenteiden hajautumiskehitykseen, tulokselliseen elinkeinopolitiikkaan sekä kehitystyöhön. (VM 2011.)

Selvitys kullekin alueelle tarkoituksenmukaisesta kunta- ja palvelurakenteesta, kriteerit vahvan peruskunnan muodostamiselle sekä uudistuksen toteuttamistavat valmistuvat tammikuun 2012 loppuun mennessä (VM:n tiedote 12/2011). Kuntauudistuksen yhteydessä laadittava rakennelaki tulee korvaamaan kunta- ja palvelurakennemuutosta koskevan puitelain. Puitelakiin sisältyneitä yhteistoimintavelvoittei-

ta ja niihin liittyvien kuntakohtaisten neuvottelujen käynnistämistä ei myöskään nähdä enää tarkoituksemukaiseksi. (VM 2011.)

Kunta- ja palvelurakennemuutokseen liittyen valtionhallinnon TELI- ja LED-neuvottelukunnissa on pyritty kiinnittämään huomiota myös kuntien liikunnan palvelurakenteen kehittämiseen etenkin kuntarajat ylittävän yhteistyön, kuntien johtotason liikunta-alan osaamisen sekä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin palvelutarjontaan liittyvän kumppanuuden näkökulmasta. VM:n tehtävänä on edistää kunta- ja palvelurakenteiden yleistä kehittämistä sekä kuntien palvelujen kehittämistä kokonaisuutena.

Eduskunnan kesällä 2010 käsittelemässä Parashankkeen selonteossa kuntien liikuntatoiminnan osalta todettiin, että kuntaliitosten myötä syntyneet suuremmat palvelualueet mahdollistavat liikuntapalvelujen määrällisen, laadullisen sekä taloudellisen kehittämisen. Suurempien palvelualueiden myötä toimihenkilöillä on myös mahdollisuus erikoistua kuntien liikuntatoiminnan eri osa-alueille, mikä edesauttaa mm. palvelujen kehittämistä sekä toiminnan pidemmän tähtäimen suunnittelutyötä. (LED-neuvottelukunta 2011)

Toisaalta jos kuntien virkamies- ja luottamushenkilöjohto vaikuttaa TedBM-kyselyn tulosten ja tämän hankkeen puitteissa haasteltujen näkemyksen mukaan jääneen sivuun kuntien terveysliikuntatoiminnan edistämistyöstä, kyseenalaistaa se valtionhallinnon toimet varmistaa liikunta-alan osaaminen kuntien johtotasolla.

VM:n näkemyksen mukaan etenkin niissä kunnissa, jotka valitsivat sosiaali- ja terveystoimen yhteistoiminta-alueet puitelain velvoitteiden täyttämiseksi, tulisi myös kiinnittää huomiota siihen, millaiseksi yhteistyö sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä muiden toimialojen välillä, mm. terveyttä edistävän liikunnan alueella, muodostuu. Lisäksi VM näkee liikunnan edistämiseksi tarpeelliseksi jatkaa ylikunnallisen yhteistyön kehittämistä.

Terveyttä edistävä liikunta kunnan toiminnassa -kyselyn tulosten (n=268) mukaan:

- Vain 10 %:lla kunnista on seudullinen liikuntastrategia tai seutustrategia, johon liikunta sisältyy. Liikuntastrategiaa ylipäätään ei ole laadittu 57 %:ssa kunnista.
- Kunnista 17 %:lla on liikuntaseurojen edustajista valittu ja säännöllisesti kokoontuva yhteistyöelin. 68 %:a kunnista järjestää säännöllisesti liikunta-toimen ja liikuntaa järjestävien yhdistysten yhteiskokouksia. Yhteistyöelimet ja -kokoukset ovat yleisempiä asukasluvultaan suuremmissa kunnissa. (Kulmala ym. 2011, 42–66.)

Liikuntatieteellisen Seuran toteuttaman (2011) kuntakyselyn (n=150) mukaan:

- Lähes kaikki kunnat (yli 96 %:a vastanneista) ovat tehneet terveyttä edistävän liikunnan alueella yhteistyötä urheiluseurojen sekä muiden kansalaisjärjestöjen kanssa (ks. taulukko 4).
- Noin 75 prosenttia kunnista on myös tehnyt yhteistyötä terveysliikunnan palveluita tarjoavien ei-kunnallisten yritysten tai elinkeinonharjoittajien kanssa. Valtaosa (71 %) yhteistyötä tehneistä kunnista oli ostanut terveysliikunnan palveluita yksityisen sektorin toimijoilta. Lisäksi vajaat 30 prosenttia yhteistyötä tehneistä kunnista ilmoitti sopineensa yksityisen sektorin toimijoiden kanssa tehtävänjaoista terveysliikuntapalvelujen tuotannossa sekä tarkistaneensa liikuntapalvelujen taksapolitiikkaa yksityisen sektorin toimijoiden toimintaedellytykset huomioiden. Infotilaisuuksia kunnan terveysliikuntapalvelujen tuotannosta ja kehityssuunnitelmista yksityisen sektorin toimijoille oli järjestänyt reilut 15 prosenttia yhteistyötä tehneistä kunnista. (Kuntien ja yksityisen sektorin toimijoiden yhteistyötä terveyttä edistävän liikunnan alueella tarkastellaan lähemmin tämän hankeraportin luvussa 6.)

4.3.5. Johtopäätöksiä valtio–kunta-suhteesta

Yli puolet kunnista ei ollut lainkaan käsitellyt valtioneuvoston TELI- ja LED-periaatepäätöksiä luottamushenkilöhallinnossa. Valtioneuvoston periaatepäätöksissä esitetyt kuntatason tavoitteet eivät ole toteutuneet: terveyttä edistävästä liikunnasta ei vielä ole tullut keskeinen osa kuntien hyvinvointipolitiikkaa. Kuntien virkamies- sekä luottamushenkilöjohto näyttävät jääneen sivuun terveysliikuntatoiminnan kehittämisestä, ja vain alle puolessa kunnista liikunnan edistämistä on käsitelty kuntastrategiassa. Kuntalaisten liikunnan tai fyysisen aktiivisuuden seuranta ei myöskään näy kuntien hyvinvointikertomuksissa.

Osa asiantuntijoista näkee valtionhallinnon toimet kuntien liikuntatoiminnan edistämiseksi todellisuudessa varsin vähäisiksi. Mitä suurempi kunta, sen itseenäisemmin se toimii. Kärjistetyimmillään valtionhallinnon toimia kuntien terveysliikuntatoiminnan edistämiseksi luonnehditaan ”käsien pesemiseksi”. Liikuntatieteellisen Seuran kuntakyselyn (2011) mukaan noin puolet kunnista pitää ministeriöiden ja Kuntaliiton suosituksia itselleen merkityksellisinä tai vähän merkityksellisinä. ”Valistuneet” kunnat kehittävät terveysliikuntaa ilman valtionhallinnon ohjausta.

Kattavaa seurantatietoa puuttuu etenkin siitä, miten terveysliikunnan edistämiseen liittyvät valtionhal-

linnon tavoitteet etenevät kuntien muilla toimialoilla kuin liikuntatoimessa: esimerkiksi sosiaali- ja terveys-toimessa, maankäytön suunnittelussa tai kaavoituksessa.

Resurssiohjauksen osalta eniten vaikutusta kuntien terveysliikuntatoiminnalle arvioidaan olleen liikuntapaikkojen perustamishankkeiden valtionavustuksilla sekä KKI-ohjelmaan liittyvillä hankeavustuksilla.

Kunta- ja palvelurakennemuutokseen liittyneiden kuntaliitosten myötä syntyneet suuremmat palvelualueet ovat mahdollistaneet liikuntapalvelujen määrällisen, laadullisen sekä taloudellisen kehittämisen. Suuremmat palvelualueet ovat mahdollistaneet toimihenkilöiden erikoistumisen kuntien liikuntatoiminnan eri osa-alueille, mikä edesauttaa mm. palvelujen kehittämistä sekä toiminnan pidemmän tähtäimen suunnittelutyötä.

Valtionhallinnon informaatio-ohjauksen kuntien suuntaan tulisi olla nykyistä kohdennetumpaa ja kiitetympää. Kuntien terveysliikuntatoiminnan kehittämisessä yleisten asiakirjojen levittämistä enemmän

hyötyä nähdään olevan eri toimialojen viranhaltijoiden kouluttamisella sekä kuntakierrosten toteuttamisella.

Liikunnan edistämisen tueksi kuntien liikuntapalveluista vastaavat viranhaltijat kaipaavat lisätietoa:

- Pieniin kuntiin sekä maaseutu- ja haja-asutusalueille sopivista liikuntaa edistävästä toimintamalleista ja hyvistä käytännöistä.
- Kuntalaisten liikuntakäyttyymisen seuranta-menettelmistä (mittareista).
- Kuntien liikunnan edistämiseen suuntaamien toimenpiteiden vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointimenetelmistä (mittareista).
- Liikunnan edistämisen kustannusvaikutuksista mm. kuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden menoihin
- Kuntien liikuntatoimen avustus- ja maksupolitiikan perusteista mm. liikuntapalvelujen subventointiin sekä liikuntapaikkojen ylläpito-tehtäviin liittyen.



5

Terveyttä edistävä liikunta kansalaisjärjestöissä

5

Terveyttä edistävä liikunta kansalaisjärjestöissä

Valtioneuvoston TELI-periaatepäätöksessä todetaan, että julkisen sektorin lisäksi järjestöt ja elinkeinoelämän tahot ovat tärkeitä toimijoita terveyttä edistävän liikunnan kehittämisessä (STM 2008, 8). Valtioneuvoston LED-periaatepäätöksessä puolestaan vastuuta liikunnan edistämisestä asetetaan valtion ja kuntien liikuntahallintoa laajemmille tahoille:

Liikunnallisuuden lisäämiseksi tarvitaan eri hallinnonalojen sitoutumista liikunnan edistämiseen, yhteistyön tehostamista eri kansalaisjärjestöjen kanssa sekä kansalaisten liikunnallisen omavastuun lisäämistä. (OKM 2009a, 10.)

Tässä selvityshankkeessa keskiössä ovat valtionhallinnon sekä kuntien tavoitteet ja toimenpiteet väestön terveyttä edistävän liikunnan ja fyysisen aktiivisuuden edistämiseksi. Koska merkittävä vastuu liikuntatoiminnan järjestämisestä on Suomessa annettu kansalaisjärjestöille ja erityisesti liikunta- ja urheiluseuroille, ei niitä terveyttä edistävän liikunnan toimijakenttää sekä vastuualueita tarkastellessa voi kuitenkaan jättää huomioon ottamatta. Tässä luvussa tehdään lyhyt katsaus terveyttä edistävän liikunnan alueella toimiviin kansalaisjärjestöihin sekä niiden merkitykseen väestön terveysliikunnan edistämässä.

Liikuntajärjestöjen ja -seurojen merkitystä väestön liikuttajana on tutkittu runsaasti. Järjestöjen näkemyksiä terveyttä edistävästä liikunnasta on tarkasteltu mm. Kuntoliikuntaliiton *Aktiivinen kunta ja urheiluseurat -barometrillä* (ks. Kuntoliikuntaliitto 2010). Lisäksi valtionhallinnon toimenpiteitä liikuntajärjestöjen terveysliikuntatoiminnan edistämiseksi on arvioitu mm. Valtion liikuntaneuvoston tilaamassa valtion liikuntapoliittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointiraportissa (ks. OKM 2011).

Sen sijaan sosiaali- ja terveysjärjestöjen tai muiden alueella toimivien kansalaisjärjestöjen terveysliikuntaa edistävän toiminnan kartoittaminen on toistaiseksi ollut vähäistä. Tästä syystä tämänkään hankkeen puitteissa ei päästy koko järjestökentän osalta aiheen pintapuolista tarkastelua syvemmälle. Terveyttä edistävän liikunnan alueella toimivien kansalaisjärjestöjen kokonaisvaltainen tarkasteleminen edellyttää käytännössä omaa tutkimushanketta.

5.1. Alueella toimivat järjestöt

Liikuntalain (1054/1998) mukaan valtion ja kuntien luodessa yleiset edellytykset liikunnalle vastaavat liikunnan järjestämisestä pääasiassa liikuntajärjestöt. Suomessa oli vuonna 2009 yhteensä 130 valtionapukelpoista valtakunnallista tai alueellista liikuntajärjestöä, ja näiden alla noin 9000 aktiivista liikunta- ja urheiluseuraa. Suomalaisten liikuntajärjestöjen katto- ja palvelujärjestö Suomen Liikunta ja Urheilu ry:n (SLU) tilastojen mukaan näiden liikuntajärjestöjen ja -seurojen jäsenenä on yli 1,1 miljoonaa suomalaista lasta, nuorta, aikuista ja ikääntyvää ihmistä. Vapaaehtoistoimijoita (15–79 -vuotiaita) liikunnan kansalais-toimintaan osallistuu vuosittain eri arvioiden mukaan 530 000–630 000 henkilöä. Päätoimisia työntekijöitä valtakunnallisissa sekä alueellisissa liikuntajärjestöissä on arviolta noin tuhat ja liikuntaseuroissa yli 2000. Lisäksi liikuntaseuroissa toimii tuhansia tuntityöntekijöitä lyhytaikaisissa työsuhteissa.

Liikuntalain (1054/1998) mukaisesti OKM myöntää vuosittain harkinnanvaraisia valtionavustuksia valtakunnallisten ja alueellisten liikuntajärjestöjen toimintaan. Valtionavustuksen määrää harkittaessa otetaan huomioon se, miten järjestö toimii liikuntalain tarkoituksen toteuttamiseksi. Hakijoiden keskinäisessä vertailussa huomioidaan järjestön toiminnan laatu, laajuus sekä toiminnan yhteiskunnallinen merkitys.

Lisäksi valtakunnallisille ja alueellisille liikuntajärjestöille myönnetään erityisavustuksia erilaisiin kehittämishankkeisiin, kuten terveysliikunnan projekteihin. Liikuntajärjestöt eivät kuitenkaan ilman erillistä lupaa voi siirtää valtionavustustaan niiden alaisten liikuntaseurojen toimintaan. (OKM 2010b, 41.)

Valtakunnalliset ja alueelliset liikuntajärjestöt vastaavat jäsenyhdistystensä edunvalvonnasta, kehityks- ja strategiatyöstä sekä kansainvälisestä toiminnasta. Lisäksi ne järjestävät jäsenyhdistyksilleen sekä paikallisille seuroille koulutus-, valmennus- ja kilpailutoimintaa.

Liikunta-asetuksen (1054/1998) mukaan harkinnanvaraisiin valtionavustuksiin oikeutettujen liikuntajärjestöjen pääasiallisena tehtävänä tulee olla liikunnan järjestäminen tai muu liikunnan edistäminen. Avustetun liikuntajärjestön toiminnan tulee myös olla valtakunnallista eli järjestöllä on oltava vähintään 30

jäsenyhdistystä, joissa vähintään tuhat harrastajaa. Lisäksi järjestön liikuntalajilla on oltava kansainvälinen organisaatio tai kilpailujärjestelmä tai lajin on oltava kansallisesti merkittävä. (OKM 2010b, 41.) Eri-tyisestä syystä myös muu liikunnan alalla toimiva valtakunnallinen järjestö voidaan hyväksyä avustuksen piiriin.

Liikuntaseuroille valtio myöntää avustuksia mm. seuratoiminnan kehittämishankkeisiin ja muihin paikallistason liikuntaa edistäviin laajempiin projekteihin. Myös liikunnan aluejärjestöt ja kunnat tukevat paikallisten liikuntaseurojen toimintaa. Vuonna 2009 kunnat myönsivät liikuntaan liittyviä avustuksia yhteensä 6137 yhteisölle noin 47,7 miljoonaa euroa. (OKM 2010b, 21–41.) SLU:n tilastojen mukaan seurat hankkivat vuosittain arviolta noin 400–450 miljoonaa euroa jäsen- ja toimintamaksuilla, omalla varainhankinnalla sekä yhteistyökumppanisopimuksilla.

Sosiaali- ja terveysalalla toimivia kansalaisjärjestöjä Suomessa on arviolta 9000, joista valtakunnallisia noin 200 kappaletta. RAY avustaa vuosittain noin 780 sosiaali- ja terveysalan kansalaisjärjestöä, jotka toimivat mm. lastensuojelun, päihteiden, kansanterveyden, vammaisten, nuorisokasvatuksen, lomatoiminnan sekä vanhusten ja eläkeläisten parissa. Vuonna 2009 RAY:n avustamissa järjestöissä toimi noin 29 700 kokopäiväistä työntekijää ja noin 320 000 vapaaehtoista. Jäsenenä RAY:n avustamissa järjestöissä oli noin 2 miljoonaa kansalaista. (STM 2011b, 15.)

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla kansalaisjärjestöt toimivat merkittävässä roolissa väestön hyvinvoinnin edistämiseksi sekä erityisesti heikoimassa asemassa olevien ryhmien tukijoina ja heidän etujensa ajajina. Lisäksi sosiaali- ja terveysalan kansalaisjärjestöiden tehtäväksi on muotoutunut uudenlaisten sairaus-, vamma- sekä sosiaalisten ongelma-ryhmien tunnistaminen ja tukeminen. (STM 2011b, 5.)

Tehtäviensä toteuttamisessa osa sosiaali- ja terveysalan järjestöistä hyödyntää myös terveyttä edistävää liikuntaa, mutta niiden liikuntatoiminnan kokonaisuudesta tai laadusta ei kuitenkaan ole tutkittua tietoa. Tämän hankkeen puitteissa tehdyissä haastatteluissa esitettiin yksittäinen asiantuntija-arvio, jonka mukaan maksimissaan viisi prosenttia sosiaali- ja terveysalan järjestöistä järjestää liikuntatoimintaa. Tutkimusten perusteella lienee kuitenkin perusteltua olettaa, että terveyttä edistävällä liikunnalla – ainakin käsite laajasti ymmärrettyä – on yleisempää käyttöä ko. järjestöjen toiminnoissa.

Sosiaali- ja terveysalan kansalaisjärjestöjen yhdisteenä liikunta-asioissa toimii *Soveltava Liikunta ry* (SoveLi). SoveLi on valtakunnallinen liikuntajärjestö, jonka päätehtävänä on edistää soveltavan liikunnan asemaa yhdessä jäsenjärjestöjensä kanssa siten, että pitkäaikaissairaiden ja vammaisten ihmisten mahdollisuudet terveyttä edistävään liikuntaan ja aktiiviseen elämäntapaan paranevat.

SoveLi:ssa jäsenenä olevat 16 valtakunnallista kansanterveys-, vammais- ja liikuntajärjestöä sekä niiden alaiset 1126 paikallisyhdistystä ovat liikunta-alueen yhteistyötoimijoita. Liikuntatoiminta tukee jäsenjärjestöissä vammaisten ja pitkäaikaissairaiden terveyden edistämistä, sairauksien ja oireiden ehkäisyä sekä hoitoa ja kuntoutusta. SoveLi:n jäsenjärjestöissä on jäsenenä noin 347 000 suomalaista, ja niissä toimii kuusi kokopäiväistä liikunnan työntekijää sekä kymmenen osa-aikaisesti liikunnasta vastaavaa henkilöä. SoveLi:n alaisissa paikallisyhdistyksissä toimii 750 liikunnasta vastaavaa henkilöä, 450 ammattiohjaajaa ja 380 vertaisohjaajaa. (SoveLi 2011) SoveLi ry:n jäsenjärjestöistä puolet on nykykäytännön mukaan myös valtionapukelpoisia liikuntajärjestöjä, mikä muutamiin haastateltavien näkemyksen mukaan tekee asiasta hallinnollisesti haastavan.

Liikunta- sekä sosiaali- ja terveysalan kansalaisjärjestöjen ohella terveyttä edistävän liikunnan alueella toimii joukko muita yhdistyksiä, joiden toiminta on syytä nostaa esille. Esimerkiksi kuntien, valtionhallinnon, yritysten ja järjestöjen yhteistyöelimenä toimiva Pyöräilykuntien verkosto ry on ollut keskeinen toimija terveyttä edistävän liikunnan alueelle liittyvässä kävelyn ja pyöräilyn edistämistyössä. Pyöräilykuntien verkoston päämääränä on ollut pyöräilyn ja kävelyn lisääminen niin liikennemuotoina kuin arkiliikuntana, millä nähdään tuotettavan hyvinvointia sekä yksilölle että yhteiskunnalle.

Luonnon virkistyskäyttöön liittyvien palveluiden ylläpitämiseksi kunnat ovat myös perustaneet virkistysalueyhdistyksiä, jotka hoitavat vastaavia tehtäviä kuin Metsähallituksen luontopalvelut -tulosalue valtion mailla. Lisäksi eri väestöryhmien terveyttä edistävää liikuntatoimintaa järjestävät mm. monet nuorisojärjestöt, kulttuurijärjestöt sekä paikalliset asukas-yhdistykset.

Erialaisten järjestöjen tuottaman liikuntatoiminnan määristä tai laaduista ei kuitenkaan ole tietoa.

5.2. Valtionhallinto kansalaisjärjestöjen tukijana

Järjestötoiminnan kehittämiseen liittyen valtioneuvoston LED-periaatepäätöksessä (OKM 2009a) tavoitteeksi asetettiin kansalaisjärjestöjen merkityksen kasvattaminen liikunnan organisoimisessa sekä niiden ammattimaisen osaamisen vahvistaminen. Tämän tavoitteen toteutumisen nähtiin edellyttävän mm.

liikuntajärjestöjen toiminnan laajentamista ja kohdentamista elämäntulon eri vaiheissa oleviin kansalaisiin, muiden kansalaisjärjestöjen mahdollisuuksien huomioon ottamista, yhteisöllisyyden uusien muotojen tunnistamista ja tukemista sekä osaamisen ja eettisyyden korostamista kansalaistoiminnassa. (OKM 2009a, 20.)

LED-periaatepäätöksen tavoitteen suunnassa OKM käynnisti vuonna 2008 liikunta- ja urheiluseurojen kehittämisen pilottihankkeen (seuratoiminnan kehittämishanke), johon hankekaudella 2008–2011 osoitettiin lähes seitsemän miljoonaa euroa. Seuratoiminnan kehittämishanke jatkuu edelleen ja sen tavoitteena on seuratoiminnan monipuolistaminen ja laadun parantaminen mm. liikuntaseurojen päätoimisten

toimihenkilöiden palkkaamista tukemalla sekä liikuntatoiminnan kehittämistukia myöntämällä. Päätoimisten palkkatuen tavoitteena on saada liikuntaseuroihin 10 000 uutta harrastajaa sekä lisätä nykyisten harrastajien tyytyväisyyttä ja toiminta-aktiivisuutta seurassa.

Liikuntatoiminnan kehittämistuen (toiminnallisten tuen) tavoitteena on lisätä eri-ikäisten harrastusmahdollisuuksia seuroissa, ja sitä voi hakea niin lasten ja nuorten liikunnan kuin aikuisten terveyttä edistävään liikunnan kehittämiseen. Seuratoiminnan kehittämistuet osoitetaan OKM:n liikuntayksikön hallinnoimista valtion liikuntamäärärahoista, mutta niiden jakamisesta vastaavat SLU, Nuori Suomi ja Kuntoliikuntaliitto yhdessä lajiliittojen, Työväen Urheiluliiton (TUL), Finlands Svenska Idrott:n (FSI) ja muiden valtakunnallisten sekä alueellisten liikuntajärjestöjen kanssa. (SLU 2011.)

Liikunnan kansalaistoimintaan liittyen OKM on myös vuosittain myöntänyt valtionavustuksia valtakunnallisten ja alueellisten liikuntajärjestöjen toimintaan, valmentaja- ja ohjaajakoulutuksen kehittämiseen sekä erilaisiin kehittämishankkeisiin. Vuonna 2010 OKM osoitti liikunnan kansalaistoimintaan yhteensä 44,4 miljoonaa euroa, mikä vastasi lähes kolmannesta valtion kyseisen vuoden liikuntamäärä-

Taulukko 6.

*Eräiden valtion avustamien liikuntajärjestöjen varsinaisten toimintamenojen jakautuminen toiminnanaloittain vuonna 2008 (%).
(Liikuntajärjestöjen selvitykset valtionavustuksen käyttämisestä vuonna 2008)*

	Nuoriso- liikunta	Aikuis- liikunta	Huippu- urheilu	Järjestö- toiminta	Valtionavustukset hyväksyttävistä toimintamenoista
Lajiliitot (74 kpl)	24,4 %	13,4 %	34,8 %	27,4 %	22,0 %
Erytysliikuntajärjestöt (14 kpl)	7,2 %	21,9 %	30,2 %	40,6 %	51,6 %
Koululais- ja opiskelijajärjestöt (4 kpl)	39,2 %	14,1 %	5,6 %	41,0 %	50,2 %
Suomen Työväen Urheiluliitto ry	29,4 %	19,1 %	2,3 %	49,2 %	72,0 %
Finlands Svenska Idrott rf	39,7 %	12,8 %	0,0 %	47,5 %	62,8 %
Suomen Latu ry	23,4 %	51,4 %	0,0 %	25,3 %	24,1 %
Suomen Liikunta ja Urheilu ry	0,0 %	0,0 %	0,0 %	100,0 %	57,1 %
Nuori Suomi ry	79,1 %	0,0 %	0,0 %	20,9 %	32,4 %
Suomen Kuntoliikuntaliitto ry	0,0 %	27,7 %	0,0 %	72,3 %	60,1 %
Suomen Olympiakomitea ry	19,5 %	0,0 %	64,9 %	15,6 %	55,4 %
Suomen Paralympiakomitea ry	0,0 %	0,0 %	70,4 %	29,6 %	75,8 %
Alueelliset palvelujärjestöt (15 kpl)	34,4 %	21,8 %	0,1 %	43,8 %	33,6 %
KAIKKI LIIKUNTAJÄRJESTÖT (130 kpl)	24,6 %	13,3 %	27,7 %	34,4 %	26,4 %

rahoista. Liikuntajärjestöjen toimintaan myönnetty valtionavustukset ovat viime vuosina kattaneet vajaat 30 prosenttia niiden valtionavustuksiin oikeuttavista menoista (OKM 2010b, 42–43).

Järjestöjen valtionavustuksien osuudet toimintamenoista voivat vaihdella suurestikin (taulukko 6). Avustustoiminta perustuu toiminnan laadun, laajuuden sekä yhteiskunnallisen merkityksen arviointiin. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että valtio myöntää useille järjestöille vuosittain liikunnan edistämiseen tarkoitettuja erityisavustuksia, joiden myötä niiden saaman julkisen tuen osuus toimintamenoista nousee huomattavasti.

RAY osoittaa omista avustumäärärahoistaan vuosittain avustuksia sosiaali- ja terveysalalla toimivien kansalaisjärjestöjen ja säätiöiden toimintaan. Nämä avustukset myönnetään yleis-, toiminta-, investointi- sekä projektiavustuksina, ja esimerkiksi vuonna 2011 niitä jaettiin yhteensä 268,2 miljoonaa euroa. RAY:n avustuksilla pyritään vastaamaan ajankohtaisiin terveys- ja hyvinvointihaasteisiin, joita aiheuttavat mm. päihteet, mielenterveysongelmat, ylipaino, väestön ikääntyminen sekä maahanmuutto.

Valtion liikuntaneuvoston tilaamassa *valtion liikuntapoliittisten vaikutusten arviointiraportissa* (OKM 2011) todetaan, että arviointijakson 2003–2009 kuluessa:

- Puolet urheilu- ja liikuntaseuroista kokee seuratoimintansa ammattimaisen otteen lisääntyneen.
- Liikuntajärjestöjen toiminnan sisältö on monipuolistunut ja toiminnan keskittyminen lapsiin ja nuoriin vahvistunut.
- Seurojen ja järjestöjen toiminnassa eri toimintamuotoihin osallistujien määrä on pääasiassa lisääntynyt.
- Aikuisliikkujat ja terveysliikunta ovat tulleet mukaan seurojen ja järjestöjen toimintaan. Arviointityöhön liittyneessä järjestökyselyssä 96% järjestöistä ilmoitti, että aikuisliikkujat kuuluvat niiden kohderyhmään, ja aikuisliikunnan koulutusten määräkin oli lisääntynyt yli puolella järjestökyselyyn vastanneista järjestöistä.
- Seuroista 43 % arvioi, että aikuisten harrasteliikunnan määrä on lisääntynyt viimeisen kymmenen vuoden aikana, ja samoin 46 % seuroista arvioi aikuisten harrasteliikunnan laadun parantuneen.
- Suurin osa seuroista pyrkii saamaan uusia aikuisliikkujia toimintaansa vähintään melko aktiivisesti. (OKM 2011, 18–22)

Edelliseen liittyen on kuitenkin huomattava, että vastaukset perustuvat pitkälle järjestöjen itsearviointiin, jolloin mukana lienee myös tarkoituksenhakuisuutta. Kuntaliikuntaliiton vuonna 2010 toteuttaman *Aktiivinen kunta ja urheiluseurat -barometrin* tuloksista ilmeneekin, että:

- Seurajohtajat eivät ole vakuuttuneita siitä, että urheiluseurojen osuus aikuisväestön terveyttä edistävässä liikunnassa olisi lisääntynyt. Vain kaksi viidestä seurajohtajista arvioi urheiluseurojen osuuden aikuisväestön terveyttä edistävässä liikunnassa lisääntyneen viimeksi kuluneiden vuosien aikana.
- Vain reilu kolmannes seurajohtajista arvioi urheiluseurojen osuuden lisääntyvän seuraavien vuosien aikana aikuisväestön terveyttä edistävissä liikunnassa.
- Seurajohtajien usko terveystavoitteisten liikuntamuotojen tarjonnan myönteisiin vaikutuksiin on heikentynyt vuodesta 2007.
- Urheiluseurat ovat palanneet aiempaan toimintatapaansa, jossa ne ohjaavat aikuisliikuntatyön liittymään omaan lajiinsa (vrt. Kuntoliikuntaliiton ensimmäinen Kunta ja urheiluseurat -barometri 2003). Urheiluseurat haluavat ottaa vastuuta kuntalaisten liikuttamisesta oman lajiinsa kautta, mikä onkin heidän keinonsa edistää terveysliikuntaa. (Kuntoliikuntaliitto 2010.)

VLN:n arviointiraportin johtopäätöksissä painotetaan, että terveysliikunnan painottuminen järjestöavustusten jakokriteereissä näkyy myös arviointijakson 2003–2009 aikana liikuntajärjestöjen toiminnan sisällöissä ja painopisteissä (OKM 2011, 25.) Toisaalta Kuntaliikuntaliiton barometrin tulosten mukaan urheiluseurojen merkitys aikuisväestön liikuttajana vaikuttaa säilyneen ennallaan, mitä tulkintaa myös Kansallisen liikuntatutkimuksen tulosten nähdään tukevan (Kuntaliikuntaliitto 2010a, 10).

5.3. Haastateltujen näkemyksiä kansalaisjärjestöjen toiminnasta

Kansalaisjärjestöjen terveystoiminnan edistämisen keskeiseksi kilpailijaksi useat haastatellut koki järjestöjen omat tavoitteet ja motiivit liikunnan järjestämiselle. Terveyttä edistävä liikunnan tai varsinkaan väestön fyysisen aktiivisuuden edistäminen eivät näyttäyty kaikkein kansalaisjärjestöjen, liikuntaseurojen saati niiden vapaaehtoistoimijoiden ensisijaisena intressialueena. Tätä tulkintaa tuki myös Kuntaliikuntaliiton Aktiivinen kunta ja urheiluseurat -barometrin johtopäätös, jonka mukaan urheiluseurat haluavat edistää kuntalaisten liikuntaa pääasiasa oman lajitoimintansa kautta (Kuntaliikuntaliitto 2010a, 10.)

Osa haastatelluista julkishallinnon edustajista näki, että kansalaisjärjestöjen vastuuta terveyttä edistävän liikunnan järjestämistä tulisi vahvistaa, esimerkiksi kytkemällä valtakunnallisen tason kehittämissuunnitelmat valtakunnallisten järjestöjen tulostavoitteisiin.

Liikuntajärjestöt painottivat tässä asiassa autonomiaansa. Julkishallinto voi tarjota kansalaisjärjestöille syötteitä väestön terveystoiminnan ja fyysisen aktiivisuuden edistämiseksi, mutta lopullisten valintojen tulee olla järjestöjen omissa käsissä. Julkishallinnon ohjaamalla hankkeilla nähdään aikaansaadun terveyttä edistävää liikuntatoimintaa niin liikuntaseuroissa kuin muissa kansalaisjärjestöissä, mutta järjestöjen arvoja niiden ei uskota paljon muuttaneen.

Kansalaisjärjestöjen toimintaan myönnettävien OKM:n ja RAY:n avustusten ongelmana muutamat haastateltavat puolestaan nostivat esille niiden rahoittamisen pääasiassa järjestötoiminnassa mukana olevien, jo liikunta-aktiivisten tai terveystietoisien ihmisten toimintaedellytysten parantamiseen. Miten niillä tavoitetaan haasteryhmät, esimerkiksi organi-

soidun liikuntatoiminnan ulkopuolella olevat terveytensä kannalta liian vähän liikkuvat sekä liikunnasta syrjäytyneet? Onko liikuntaseuroilla ja muilla kansalaisjärjestöillä ylipäättään valmiuksia ottaa liikunnasta syrjäytyneitä vähätuloisia mukaan toimintaansa saati hakea heitä kotoaan liikkumaan? Seuratoiminnan ammattimaistumisen muutamat haastateltavista arvioivat jakavan harrastajia entistä vahvemmin heidän maksukykyensä mukaan.

Liikuntajärjestöjen sekä sosiaali- ja terveysalan järjestöjen yhteistyöstä haastatelluilla oli osittain ristiriitaisia näkemyksiä. Muutamat arvioivat kansanterveys- ja liikuntajärjestöjen yhteistyön edellytykset jopa paremmiksi kuin liikuntajärjestöjen keskinäisen yhteistyön, koska em. tahoja avustetaan eri rahoituslähteistä. OKM:n nykymuotoisen avustuspolitiikan nähdään enemmän tukevan liikuntajärjestöjen keskinäistä kilpailua kuin yhteistyötä terveyttä edistävän liikunnan alueella.

Toisaalta osa haastateltavista koki sosiaali- ja terveysalan järjestöjen sekä liikuntajärjestöjen yhteistyön vähäiseksi juuri siitä syystä, että toiminnan avustaminen ei onnistu yli hallintorajojen. Vaikka toisen hallinnonalan järjestöjen toiminta yleisesti tunnustettaisiin hyväksi ja omia tavoitteita tukevaksi, ei rahoitusta voida myöntää yli hallintorajojen. Rahoituslähteiden lokeroimisen nähdään rajoittavan myös järjestöjen laadulla kilpailua.

Hallintorajat ylittävän rahoituksen kehittämisen kannalta keskiössä ovat Veikkauksen tuottoon avustustoimintansa perustava OKM ja RAY, joiden näkemykset terveyttä edistävän liikunnan alueen järjestötoiminnan rahoittamisesta yli hallintorajojen vaikuttavat haastattelujen perusteella eroavan toisistaan. Toisaalta molemmat osapuolet kokevat tarpeelliseksi käynnistää aiheesta rakentavaa keskustelua – esimerkiksi jonkin kansallisesti merkittävän ja samalla yhteisen terveys- ja liikuntapolitiittisen aiheen puitteissa.



6

Terveyttä edistävä
liikunta yksityis-
sektorilla

6 Terveyttä edistävä liikunta yksityissektorilla

Liikuntapoliittisten toimenpiteiden vaikutusten arvioinnissa yksi terveyttä edistävän liikunnan alueen johtopäätös oli, että ”valtakunnallinen strateginen työ yksityisten palvelujen roolin hahmottamisesta ja määrittämisestä osana terveystoimintaa on vielä vähäistä” (OKM 2011, 22). Yksityiset liikuntapalvelut eivät ole tämänkään selvityksen ydinkysymyksiä, mutta selvityksen myötä on vahvistunut käsitys siitä, että aihealueen tutkiminen on jatkossa tarpeen. Tutkimushankkeen tarpeellisuutta voidaan perustella mm. seuraavilla seikoilla:

- Yksityisen sektorin merkitys väestön terveyttä edistävän liikunnan sekä fyysisen aktiivisuuden lisäämisessä on huomattava, ja se näyttäytyy ainakin kahden roolin kautta:
 - osa yksityisen sektorin toimijoista on erikoistunut tarjoamaan kuluttajille (kansalaisille) terveyttä edistävän liikunnan alueelle liittyviä kaupallisia liikunta- ja hyvinvointipalveluja.
 - yksityisen sektorin toimijat pyrkivät huolehtimaan työntekijöidensä hyvinvoinnista, mihin liittyen valtaosa niistä tukee työntekijöidensä liikuntaa edistäviä toimia.
- Yksityisen sektorin tarjoamien liikuntapalvelujen käyttö on lisääntynyt suomalaisen väestön keskuudessa huomattavasti viimeisen vuosikymmenen aikana (Kuntoliikuntaliitto 2010b).
- Niin valtion talous- kuin työpolitiikan tavoitteisiin sisältyy työllisyyden edistäminen ja työurien pidentäminen. Työurien pidentäminen tulee edellyttämään mm. ikääntyvien työntekijöiden fyysisen aktiivisuuden lisäämistä. Erityisenä haasteena on liikkumattomien suuri määrä, joita on noin viidesosa työikäisistä. (Husu ym. 2011, 9.)
- TEM:n rooli terveyttä edistävän liikunnan alueella on haastateltujen mukaan vielä hahmotumaton. Toisaalta yksityisen sektorin tarjoamien liikunta- ja hyvinvointipalvelujen merkitys ei vielä ole hahmotunut muille ministeriöille. Liikuntapalveluja on mahdollisuus yhdistää esimerkiksi hoitoalan yritystoimintaan.

Seuraavassa esitetään lyhyt katsaus yksityisen sektorin merkitykseen terveyttä edistävän liikunnan alueella. Aihetta lähestytään edellä kuvatulla tavalla

1. yksityisten yritysten ja elinkeinonharjoittajien tarjoamien liikuntapalvelujen sekä
2. yritysten tekemien työntekijöidensä liikuntaa edistävien toimenpiteiden näkökulmasta.

Ensin mainitun roolin osalta tulee ottaa huomioon, että yksityissektorin kasvun ohella niiden palvelumuodot ovat monipuolistuneet. Kaikkia yritysten tarjoamia liikunta- ja hyvinvointipalvelujen muotoja ei ole määrällisesti eikä laadullisesti tutkittu. Toiseksi on syytä ottaa huomioon, että myös valtio, kunnat sekä kansalaisjärjestöt toimivat työnantajina, esimerkiksi kunta-alalla työskentelevät noin 460 000 henkilöä vastaavat lähes 20 prosenttia koko kansantalouden työllisistä (VM 2010c, 13).

6.1. Yritykset liikuntapalvelujen tarjoajina

Terveystoimintaa sivuavat yksityiset toimijat täydentävät julkisen palvelujen markkinoita. (VLN 2011, 83) Yksityisen sektorin tarjoamien liikuntapalvelujen käyttö on lisääntynyt suomalaisen väestön keskuudessa huomattavasti viimeisen vuosikymmenen aikana. Yksityisten yritysten palveluita käyttää jo 15 prosenttia aikuisikäisistä. Yritysten liikuttavat noin 500 000 aikuisikäistä suomalaista ja ovat markkinaosuudessa nousseet urheiluseurojen ohi ja naisten osalta jopa selvästi. Silti aikuisikäiset edelleen liikkuvat useimmiten omatoimisesti yksin (2 685 000 liikkujaa) tai ryhmässä (1 835 000 liikkujaa). Yksityisten tarjoamien liikuntapalvelujen käyttö on lisääntynyt myös ikäihmisten (66–79-vuotiaiden) keskuudessa.

Kaupallisia kuntokeskuksia on Suomessa noin 450 ja julkisia saleja 200–300 kappaletta. Kun mukaan lasketaan kylpylöiden, hotellien ja muiden laitosten yhteydessä olevat kuntokeskukset, nousee yhteismäärä jo noin 900 keskuksen tai vastaavaan. Kuntokeskukset työllistävät 5500–6200 henkilöä, joista noin neljäsosa työskentelee kokopäiväisesti. Koko kuntokeskustoimialan liikevaihto Suomessa on noin 350 miljoonaa euroa vuodessa. (Kuntoliikuntaliitto 2010c, 4.)

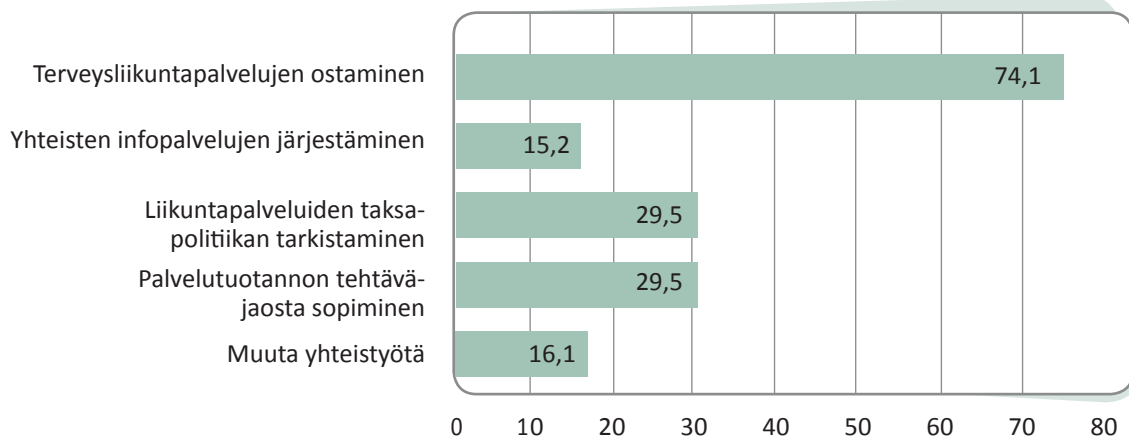
Yhteistyö kunnan ja kunnassa toimivien yksityisten kuntokeskusten välillä on vielä vähäistä. Kunnat eivät näe yksityistä liikuntapalvelutuottajaa vielä tärkeänä kunnan liikuntapalveluiden tuottamisen näkökulmasta, sillä ne tukevat perinteisesti urheiluseurojen toimintaa. (Kuntaliikuntaliitto 2010c, 5.)

Liikuntatieteellisen Seuran kesällä 2011 toteuttamassa kuntakyselyssä (n= 150) ilmeni, että noin 75 prosenttia (112 kpl) vastanneista kunnista oli tehnyt yhteistyötä terveysliikunnan palveluita tarjoavien ei-kunnallisten yritysten tai elinkeinonharjoittajien kanssa. Tämän yhteistyön muotoja kuvataan kuviossa 5. Valtaosa (74 %) yhteistyötä tehneistä kunnista oli ostanut terveysliikuntapalveluita yksityisen sektorin toimijoilta. Lisäksi vajaan 30 prosenttia yhteistyötä tehneistä kunnista ilmoitti sopineensa yksityisen sektorin toimijoiden kanssa tehtävänjaosta terveysliikuntapalvelujen tuotannossa sekä tarkistaneensa liikuntapalvelujen taksapolitiikkaa yksityisen sektorin toimijoiden toimintaedellytykset huomioon ottaen. Infotilaisuuksia kunnan terveysliikuntapalvelujen tuotannosta ja kehityssuunnitelmista yksityisen sektorin toimijoille oli järjestänyt 15 prosenttia yhteistyötä tehneistä kunnista. Muina yksityisen sektorin toimijoiden kanssa tehdyn yhteistyön muotoina kunnat mainitsivat mm. terveysliikuntapalvelujen markkinointiin ja tapahtumien järjestämiseen liittyviä toimia.

Noin 25 prosenttia (38 kpl) kyselyyn vastanneista kunnista ei ollut tehnyt yhteistyötä terveysliikunnan palveluita tarjoavien ei-kunnallisten yritysten tai elinkeinonharjoittajien kanssa. Yhteistyön puuttumista selittäväksi tekijäksi valtaosa (71 %) näistä kunnista ilmoitti terveysliikunnan palveluita tarjoavien yksityisen sektorin toimijoiden puuttumisen tai niiden toiminnan pienimuotoisuuden. Yhteistyötä yksityisen sektorin toimijoiden kanssa ei nähty tarpeelliseksi 29 prosentissa näistä kunnista.

Osa haastatelluista asiantuntijoista toi esille, että yksityiset kuntosalit eivät täytä valtionhallinnon terveyttä edistävän liikunnan määritelmää ja tavoitteita juuri maksullisuutensa takia. Valtionneuvoston periaatepäätöksissä on painotettu aikuisväestön omatoimista liikuntaa, mutta yksityiset kuntosalipalvelut eivät korkeiden käyttömaksujensa vuoksi ole kaikkien kuntalaisten saavutettavissa. Liikuntaorganisaatioiden ulkopuolella omatoimisesti liikkuvilla ei nähdä olevan edunvalvojaa. Siksi julkishallinnon tulisi kiinnittää erityishuomiota omatoimisten liikunnan edellytysten turvaamiseen, mm. pääsymaksultaan kohtuuhintaisia kunnallisia kuntosaleja ylläpitämällä.

Toisaalta, jos yksityisen liikuntapalvelutuottajan tarjoama liikuntapalvelu selvästi täydentää kunnan ja paikallisten liikuntaseurojen liikuntapalvelutarjontaa sekä ennen kaikkea edistää kuntalaisten liikunnan harrastamista, kunta voisi subventoida osan kuntalaisten kuntokeskuspalveluiden käyttömaksuista.



Kuvio 5.
Kuntien yhteistyömuodot terveysliikunnan palveluita tarjoavien ei-kunnallisten yritysten tai elinkeinonharjoittajien kanssa (%:a yhteistyötä tekevästä kunnista)

Kuntosalibarometrin (2010) mukaan tällainen käytäntö sopisi useimmille yksityisistä kuntokeskusrityttäjästä (Suomen Kuntoliikuntaliitto 2010a).

Käyttömaksujen subventoinnista yksityisille liikuntapalvelujen tarjoajille löytyy esimerkkejä ainakin asukasluvultaan suuremmista Suomen kunnista; esimerkiksi kuntalaisten ja liikuntaseurojen käyttämien yksityisten liikuntahallien osalta. Kilpailuvirasto on vuonna 2009 julkaissut suositukset elinkeinonharjoittamista edistävästä käytännöstä kuntien liikuntapalveluissa yhteistyössä OKM:n, Kuntaliiton ja Suomen Yrittäjät ry:n kanssa (Kilpailuvirasto 2009).

Liikuntapalveluita tarjoavien kuntokeskusten lisäksi terveyttä edistävän liikunnan alueen yritystoimintaa harjoittavat myös mm. luontoliikunta- ja matkailupalveluita tarjoavat yritykset ja elinkeinonharjoittajat (esim. osa Suomen luontoyrittäjyysverkosto ry:n jäsenistä), eräät lajitoimijat (esim. tanssi- ja golfyrittäjät) sekä muita hyvinvointipalveluita tarjoavat yrittäjät (esim. kuntoutuspalvelut). Niin ikään väestön terveysliikunnan ja fyysisen aktiivisuuden voidaan arvioida lisääntyneen erilaisten liikunta- ja hyvinvointiteknologian palveluita tarjoavien yritysten kautta (esim. Endomondo Sports Tracker -sovelluksen kaltaisia informaatioteknologian palveluita tarjoavat yritykset). Näiden yritystoiminnan alojen merkitystä väestön terveyttä edistävän liikunnan ja fyysisen aktiivisuuden lisäämisessä ei kuitenkaan tämän hankkeen puitteissa voitu arvioida.

Terveyttä edistävän liikunnan alueen yrittäjyyteen liittyen selventämistä vaatisi lisäksi se, missä määrin kansalaisjärjestöjen terveysliikuntatoiminnassa on elinkeinotoiminnan piirteitä? Esimerkiksi STM:n uusissa järjestöpoliittisissa linjauksissa (2011b) todetaan, että kolmannen sektorin toiminta on entistä ammatillisempaa ja yritysmäisempää. Palvelutuotannon nähdään eriytyneen markkinatalouden mukaiseksi ja osan yleishyödyllisistä yhteisöistä yhtiöittäneen tai olevan yhtiöittämässä markkinoille suunnattuja toimintojaan. Yhtiöittämistä perustellaan halukkuudella toimia avoimilla markkinoilla, mutta sen jälkeen toiminnan yleishyödyllisyys kuitenkin kyseenalaistuu. (STM 2011b, 13.)

Liikuntajärjestöjen puolella vastaavaa kehitystä on tapahtunut etenkin kilpa- ja huippu-urheilun suunnassa, mutta syytä lienee tarkastella myös sitä, missä määrin seuratoiminnan ulkopuolisille tarjotuilla terveysliikuntapalveluilla rahoitetaan varsinaista järjestötoimintaa eli liikuntajärjestöjen aktiiviliikkujien liikunnan harrastamista. Aihetta lienee myös arvioida missä laajuudessa kunnat ostavat terveysliikuntaan ja liikuntapaikkojen ylläpitämiseen liittyviä palveluita mm. liikuntaseuroilta ja muilta yleishyödyllisiltä yhteisöiltä, kuten paikallisilta asukasyhdistyksiltä.

Tilastokeskuksen mukaan Suomessa toimi vuonna 2009 yhteensä 2889 urheilutoimintaan sekä huvi- ja virkistyspalveluihin erikoistunutta yritystä, joiden vuotuinen liikevaihto oli noin 780 miljoonaa euroa. Näistä kuntien omistamia oli 64 kpl. Yritysten liikevaihto oli noin 61 miljoonaa euroa. Yrityrekisterin lukuun sisältyvät niin liikunta- ja urheiluseurojen toimintaan, sisä- ja ulkoliikuntapaikkojen ylläpitämiseen, välineiden vuokraamiseen kuin muuhun liikunta- ja urheilutoiminnan sekä tapahtumien järjestämiseen liittyvät yritykset ja elinkeinonharjoittajat. Luku sisältää myös huvi- ja virkistyspalveluihin erikoistuneita yrityksiä (huvipuistot ja pelihallit), joiden toimintaan liikunta ei varsinaisesti sisälly. (Tilastokeskus 2010b)

6.2. Yritykset työntekijöiden liikunnan edistäjinä

Kansallisen liikuntatutkimuksen 2009–2010 mukaan työpaikan järjestämänä liikkuu 11 prosenttia aikuisikäisistä (19–65-vuotiaista), eli noin 350 000 suomalaista. Työnantajat näyttävät aktivoituneen liikuntapalveluiden tarjoajina tai ainakin rahoittajina, sillä vuosina 2005–2006 vastaava osuus oli 9 prosenttia (283 000 liikkujaa) ja vuosina 2001–2002 vain 6 prosenttia (205 000 liikkujaa). (Kuntoliikuntaliitto 2010b, 25–26.)

Valtion liikuntapoliittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointiraportissa vuosien 2003–2009 osalta todetaan valtionhallinnon kohdistaneen työikäisten liikuntaan kehittämistoimia, joiden edesauttamana työyhteisöjen keskimääräiset liikuntainvestoinnit työntekijää kohden ovat kasvaneet 80 prosenttia vuodesta 2003. Keskeiseksi kehittämistoimeksi tämän tuloksen saavuttamisessa arvioinnissa nostetaan esille verottoman liikuntaedun korottaminen vuoden 2009 alussa 200 eurosta 400 euroon.

Arvioinnin mukaan 77 prosenttia työyhteisöistä piti nykyistä verotonta liikuntaetua riittävänä henkilöstön liikuntaharrastamisen kannalta. OKM:n vaikutusmahdollisuuksia työnantajien käyttöön tarkoitettujen työntekijöiden liikunnan kannustimien luomiseen arvioinnissa kuitenkin luonnehdittiin yksinään suhteellisen vähäisiksi. (VLN 2011, 22–64.)

Arviointiraportissa esitetyistä työpaikkaliikuntaan liittyvistä huomioista pääosa perustui Kuntoliikuntaliiton *Työpaikkaliikunnan barometrin* (2009) tuloksiin, joiden mukaan henkilöstön liikunnan harrastusta tuetaan valtaosassa työpaikoista (84 %). Liikunnan tukeminen on tyypillistä suurille työyhteisöille. Henkilöstöliikunnan tukemisen peruste työpaikoilla on melko yksimielisesti työkyvyn ja -vireen ylläpitäminen. Työnantajan tarjoamia liikuntaseteleitä hyödyntää vain

alle puolet (46 %) työntekijöistä. Työnantajan tuke-
maan liikuntaan osallistuu työpaikoilta säännöllisesti
42 prosenttia henkilökunnasta ja satunnaisesti kym-
menesosa (10 %).

Työnantajan työpaikkaliikunnan kulut ovat henkilöä
kohden noin 173 euroa vuodessa. Suuremmilla työ-
paikoilla investoinnit henkilöä kohden ovat hieman
alhaisemmalla tasolla kuin pienemmissä työyhteisöis-
sä. Yksityisellä sektorilla työnantajien liikuntainves-
toinnit henkilöä kohden ovat suuremmat kuin julkis-
ella sektorilla.

Kokonaisuudessaan näyttää siltä, että yrityksissä
olisi halua ulkoistaa passiivisten työpaikkaliikunta yk-
sityiset yritysten, järjestöjen tai kuntien tarjoamien
maksullisin palveluin hoidettavaksi. (Kuntoliikuntaliit-
to 2009, 6-44.) Kuntokeskusbarometrin johtopäätök-
sissä todetaan, että yksityisen sektorin palvelutarjon-
ta työyhteisöille keskittyy kuitenkin valtaosin niihin
työikäisiin, jotka jo ennestään ovat liikunnallisesti ak-
tiivisia. Vaikka kuntokeskusten ja yritysten välisessä
yhteistyössä on hyviä esimerkkejä siitä, miten liikun-
nalla laaja-alaisesti tuetaan työkykyä ja työssä jaks-
amista, on palvelutarjonta melko pitkälle liikunnallises-
ti aktiivisten liikuttamista.

Yritysten tulisi pyrkiä tekemään kokonaisvaltaisia
hyvinvointi-investointisopimuksia ja muuttaa liikunta
henkilöstöedusta hyvinvointi-investoinniksi. Tällöin
yrityksen toiminta koskee koko henkilöstöä, ei vain
aktiivisia liikkuja. Hyvinvointi-investoinneilla saadaan
passiivisetkin ihmiset paremmin mukaan. (Kuntoli-
kuntaliitto 2010c, 5-6.)

Kuntoliikuntaliiton toteuttaman Kansallisen liikun-
tatutkimuksen (2010b) sekä Työpaikkaliikunnan ba-
rometrin (2010c) tulosten vastaisesti TEM:n *Työolo-
barometrin* (2010) mukaan työntekijöiden kunnan ja
terveyden kehittäminen työpaikoilla on kääntynyt lie-
vään laskuun vuosina 2007–2010. Vuoden 2010 aika-
na työntekijöiden kuntoon ja terveyteen panostami-
nen vähentyi selvästi kaikilla sektoreilla, joita tarkas-
telussa olivat teollisuus, yksityiset palvelut, kunnat
sekä valtio. (TEM 2010, 81–83.)

Samoin Excenta Oy:n ja Työterveyslaitoksen yh-
teistyössä toteuttaman *Strategisen hyvinvoinnin tila
2011 -raportin* mukaan yritysten työpaikkaliikuntaan
liittyvät investoinnit ovat kääntyneet laskuun vuo-
desta 2010. Toisaalta yleiseen TYHY-toimintaan sekä
virkistys- ja kulttuuritoimintaan liittyvät investoinnit
työyhteisöissä vaikuttivat vuoteen 2010 verrattuna
kasvaneen. Raportin johtopäätöksissä todettiin, että
työntekijöiden työssä jatkamiseksi tehtävien toimien
aktiivisuus oli työyhteisöissä laskenut selvästi vuode-
sta 2010. (Ahonen ym. 2011, 2–32.)

Strategisen hyvinvoinnin tila 2011 -raportissa tar-
kasteltiin kolmatta kertaa työyhteisöiden strategisen

hyvinvoinnin investointien kokonaisuutta Suomessa.
Tarkastelun perusteella päädyttiin tulokseen, jonka
mukaan työyhteisöt käyttävät vuosittain noin 2,1 mil-
jardia euroa strategisen hyvinvoinnin investointeihin
eli 861 euroa henkilöä kohden. Tämä kokonaissum-
ma muodostuu seuraavista menoeristä (Ahonen ym.
2011, 2):

• Henkilöstön koulutus,	327 e/hlö/v
• Työterveyshuolto,	293 e/hlö/v
• Virkistys- ja kulttuuritoiminta,	157 e/hlö/v
• Työpaikkaliikunta,	67 e/hlö/v
• TYHY-toiminta,	84 €/hlö/v
• Yleiset projektit,	66 €/hlö/v
• Viestintä,	29 €/hlö/v

Eri osa-alueiden investointien summa on tarkastelus-
sa suurempi kuin kokonaisuus, mikä johtuu siitä, että
monet tutkimukseen vastanneet työyhteisöt vastasi-
vat vain joidenkin osa-alueiden investointeihin. Toi-
saalta, muutamat vastaajat myös antoivat epäloogisia
osa-alueiden ja kokonaissumman vastauksia, jotka
hieman sekoittivat kokonaisuutta. Näiden epäloogi-
suuksien vaikutuksen arvioidaan raportissa kuitenkin
olevan noin viiden prosentin luokkaa, joten ne eivät
vaikuttaneet investointien kokonaisarvioon. (Ahonen
ym. 2011, 31.)

Strategisen hyvinvoinnin investointien kokonaisuu-
den tarkastelusta ilmenee, että työpaikkaliikunnan
edistämiseksi tehtävät investoinnit ovat työyhteisöis-
sä varsin pieniä suhteessa muihin työhyvinvointia
edistäviin investointeihin, kuten henkilöstön koulu-
tusmäärärahoihin.

Suomen maabrändivaltuuskunnan raportissa Teh-
tävä Suomelle (2010) työ- ja elinkeinoministeriötä se-
kä opetus- ja kulttuuriministeriötä ja yrityksiä keho-
tetaan kehittämään oppimista työpaikalla muutenkin
kuin ammatillisena osaamisen kehittämisenä:

*Tupakoinnin vähentäminen, terveellinen ruokavalio,
terveysliikunta, kulttuurinautinnot ja kestävä kul-
tusvalinnat ovat kaikki yhteiskunnallisesti tärkeitä
teemoja, joihin suomalaisia on työpaikoilla valistettu
ja koulutettu. Työpaikka on osoite, jonka kautta suu-
rin osa työikäisistä kansalaisista voidaan tavoittaa
sekä toisaalta töissä saadut oivallukset ja siellä opit-
tavat uudet käytännöt muokkaavat toimintaa myös
työn ulkopuolella. Millaisia kansanterveysongelmia
olisikaan ilman jo kehitettyjä työterveyshuollon, työ-
paikkaruokailun ja -liikunnan toimintamalleja.*
(Maabrändivaltuuskunta 2010, 219.)

LÄHTEET

- Ahonen, G., Aura, O. & Ilmarinen, J. 2011. Strategisen hyvinvoinnin tila Suomessa 2011. Tutkimusraportti. Excenta Oy. Helsinki. Saatavilla: http://www.excenta.fi/assets/news/Excenta_Strategisen_hyvinvoinnin_tila_Suomessa_2011_tutkimus.pdf
- Fogelholm, M., Paronen, O., Miettinen, M. 2007. Liikunta – hyvinvointipoliittinen mahdollisuus. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:1.
- Husu, P., Paronen, O., Suni, J. & Vasankari, T. 2011. Suomalaisten fyysinen aktiivisuus ja kunto 2010. Terveystta edistävän liikunnan nykytila ja muutokset. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2011:5.
- Kilpailuvirasto. 2009. Suositus elinkeinonharjoittamista edistävästä käytännöstä kuntien liikuntapalveluissa. Dnro 981/71/2005. Saatavilla: <http://www.kilpailuvirasto.fi/tiedostot/aloitteet/a-2005-71-0981.pdf>
- Kulmala, J., Saaristo, V. & Ståhl, T. 2011. Terveystta edistävä liikunta kunnissa. Perusraportti 2010. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2011:6. Helsinki.
- LED-neuvottelukunta. 2010. Liikunnan edistämisen kartta. Saatavilla: http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Liikunta/liikunnan_edistamisen_neuvottelukunta/LEDin_liitteet/liikunnan_edistamisen_kartta.pdf
- LED-neuvottelukunta. 2011. Valtioneuvoston periaate-- päätös liikunnan edistämisen linjoista. OKM:n suunnitelma toimenpideohjelmaksi. Seuranta-aineisto 10.5.2011.
- Liikenne- ja viestintäministeriö. 2011. Kävelyn ja pyöräilyn valtakunnallinen strategia 2020. Ohjelmia ja strategioita 4/2011. Helsinki.
- Liikenne- ja viestintäministeriö. 2007. Liikenne 2030. Suuret haasteet, uudet linjat. Ohjelmia ja strategioita 1/2007. Helsinki.
- Liikenne- ja viestintäministeriö 2009. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan ilmastopoliittinen ohjelma 2009–2020. Ohjelmia ja strategioita 2/2009. Helsinki.
- Liikenne- ja viestintäministeriö 2008. Liikennepoliittikan linjat ja liikenneverkon kehittämis- ja rahoitusohjelma vuoteen 2020. Valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko eduskunnalle. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 17/2008. Helsinki.
- Liikennevirasto. 2010b. Liikenneviraston tutkimus ja kehittäminen 2011–2014. Liikenneviraston toimintalinjoja 4/2010. Helsinki.
- Liikennevirasto. 2010a. Tieliikenteen hallinnan toimintalinjat. Liikenneviraston toimintalinjoja 1/2010. Helsinki.
- Liikennevirasto 2010c. Tietilasto. Liikenneviraston tilastoja 6/2011. Helsinki.
- Liikennevirasto. 2011. Kävelyn ja pyöräilyn valtakunnallinen toimenpidesuunnitelma 2020. Luonnos 9.8.2011. Helsinki.
- Liikunnan ja kansanterveyden edistämissäätiö LIKES. 2011. Suomalaisen työikäisen kestävyyskunto. Nykyhetken tilanne ja ennusteita. Liikunnan ja kansanterveyden julkaisuja 247.
- Maabrändivaltuuskunta. 2010. Tehtävä Suomelle! Maabrändiraportti 25.11.2010. Saatavilla: http://www.maabrändi.fi/wp-content/uploads/2011/06/TS_koko_raportti_FIN.pdf
- Metsähallitus. 2011. Metsähallituksen julkisten hallinto-tehtävien tilinpäätös ja toimintakertomus 2010. Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisuja. Sarja B 149. Helsinki.
- Mäkitalo, R., Hautala, U., Narikka, J. & Tuukkanen, J. 2010. Hyvinvointia kestävästi. Valtiovarainministeriö. Joulukuu 2010.
- Opetusministeriö. 2008. Opetusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma 2009–2012. Opetusministeriön julkaisuja 2008:4.
- Opetusministeriö. 2008. Liikkuva ja hyvinvoiva Suomi 2010-luvulla. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2008:14.
- Opetusministeriö. 2009a. Valtioneuvoston periaatepäätös liikunnan edistämisen linjoista. Opetusministeriön julkaisuja 2009:17. Helsinki.
- Opetusministeriö. 2009b. Uusi suunta liikuntatutkimukseen. Opetusministeriön strategia liikuntatutkimuksen suuntaamiseksi ja hyödyntämiseksi. Opetusministeriön julkaisuja 2009:18. Helsinki.
- Opetusministeriö. 2009c. Kehittämishjelma maahanmuuttajien kotouttamiseksi liikunnan avulla. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:16.
- Opetusministeriö. 2009d. Ehdotus liikuntalain ja -asetuksen muuttamiseksi. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:28.
- Opetusministeriö. 2009e. Valtakunnallisten lajiliittojen tulosperusteisen määrärahaajan kehittäminen - Avustusjärjestelmätyöryhmä V:n muistio. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja -selvityksiä 2009:27. Saatavilla: <http://www.okm.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2009/liitteet/tr27.pdf?lang=fi>
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2010a. Opetus- ja kulttuuriministeriön strategia 2020.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2010b. Liikuntatoimi tilastojen valossa. Perustilastot vuodelta 2009. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2010:26.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2010c. Kuntien liikunta-toimen talous- ja henkilöstötietoja vuosilta 2006–2009. Opetusministeriön julkaisuja 2010:15. Helsinki.

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2011. Valtion liikuntaneuvoston arvioinnit. Valtion liikuntapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi. Liikunnan edistämisen linjoista annetun valtioneuvoston periaatepäätöksen ja sen toteutumisen arviointi. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2011:3.

Puronaho, K., Borodulin, K., Koskenranta, H., Matilainen, P., Viitamäki, S. & Vuori, S. 1999. Kunnallisen liikuntabudjetoinnin edunsaajat ja häviäjät. Helsinki.

Pyykkönen, T. 2010. Liikunnan edistämisen linjat ja pilvilinnat. Alustus Liikuntatoimen neuvottelupäivillä Hämeenlinnassa 18.2.2010.

Pääesikunnan henkilöstöosasto. 2007. Puolustusvoimien liikuntastrategia 2007–2016.

Raha-automaattiyhdistys. 2011. Avustusstrategia 2012–2015.

Rovio, E., Pyykkönen, T. 2011. Vähän liikkuvat juoksuttavat päättäjiä ja tutkijoita. Liikuntatieteellisen Seuran Impulssi nro 26. Helsinki.

Sjöholm, K. 2010. Liikunnan asema lainsäädännössä. Saatavilla: <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/opeku/kulti/liikunta/liikuntalaisaadanto/Sivut/default.aspx>

Sosiaali- ja terveysministeriö. 1998. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan työsuojelustrategia. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1998:10. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2008. Valtioneuvoston periaatepäätös terveyttä edistävän liikunnan ja ravinnon kehittämislinjoista. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2008:10. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2010. Suositukset liikunnan edistämiseksi kunnissa. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2010:3. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2011a. Sosiaalisesti kestävä Suomi 2020. Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategia. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2011:1. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2011b. Sosiaali- ja terveysalan kansalaisjärjestöt sosiaali- ja terveysministeriön kumppaneina.

Sosiaali- ja terveysministeriön järjestöpoliittiset linjaukset. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:5. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2011c. Investointi kestäväan terveyteen ja hyvinvointiin. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan linjaukset. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2011:7. Helsinki.

Soveltava Liikunta ry. 2011. Soveltava Liikunta SoveLi ry. Kohti yhteistä liikuntaa. SoveLin esittelydiat 2011. Saatavilla: <http://www.soveli.fi/soveli/>

Ståhl, T. 2003. Liikunnan toimintapolitiikan arviointia terveyden edistämisen kontekstissa – sosiaalisen tuen, fyysisen ympäristön ja poliittisen ympäristön yhteys liikunta-aktiivisuuteen. Jyväskylän yliopisto.

Suomen Kuntaliitto. 2005. Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilaston luokitukset 2006. Helsinki.

Suomen Kuntaliitto. 2011a. Kuntien liikuntapalvelujen nykytilan määrällinen tarkastelu. Saatavilla: <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/opeku/kulti/liikunta/nykytila/Sivut/default.aspx>

Suomen Kuntaliitto. 2011b. Sivistyksen suunta 2020. Suomen Kuntaliiton sivistyspoliittinen ohjelma. Helsinki.

Suomen Kuntoliikuntaliitto ry. 2009. Työpaikkaliikuntabarometri 2009. Saatavilla: http://kunto-fi-bin.directo.fi/@Bin/a18c680888d4171b368f147230dfadd/1317646822/application/pdf/212050/TPL_baro091123.pdf

Suomen Kuntoliikuntaliitto ry. 2010a. Aktiivinen kunta ja urheiluseurat -barometri 2010. Tiivistelmä 21.5.2010. Saatavilla: http://www.kunto.fi/@Bin/281393/Aktiivinen_kunta_ja_seurat_2010_tivistelm%C3%A41.pdf

Suomen Kuntoliikuntaliitto ry. 2010b. Kansallinen liikuntatutkimus 2009–2010. Aikuisliikunta. SLU:n julkaisusarja 6/2010. Saatavilla: http://slu-fi-bin.directo.fi/@Bin/955ee763f8b7c8f26df8403646680a96/1317646783/application/pdf/3244706/Liikuntatutkimus_aikuiset_2009_2010.pdf

Suomen Kuntoliikuntaliitto ry. 2010c. Aktiivinen Kunta ja yksityissektori liikuntapalvelujen tuottajana. Suomen Kuntoliikuntaliiton Kuntokeskusbarometri 2010. Helsinki. Saatavilla: http://kunto-fi-bin.directo.fi/@Bin/07436c4d0b2b65dd230ee3fe35da6b24/1317646725/application/pdf/372489/Kuntokeskusbarometri_final_2_korjattu_2.pdf

Suomen Liikunta ja Urheilu ry. 2010. Kansallinen liikuntatutkimus 2009–2010. Vapaaehtoistyö. SLU:n julkaisusarja 8/2010. Saatavilla: http://slu-fi-bin.directo.fi/@Bin/2d036b05887df8641dc35f6bdaa74cc7/1317652368/application/pdf/3244699/Liikuntatutkimus_vapaaehtoistyö_2009_2010.pdf

Suomen Liikunta ja Urheilu ry. 2011. Seuratoiminnan kehittämistuki. Saatavilla: <http://www.seuratuki.fi/>

Tekes. 2011. Tekesin strategia. Kasvua ja hyvinvointia uudistumisesta. 3/2011.

TELI-neuvottelukunta. 2011. Valtioneuvoston periaatepäätös terveyttä edistävän liikunnan ja ravinnon kehittämislinjoista. Toimeenpanosuunnitelma ja sen toteutumisen tilanne 24.3.2011.

TELI-olosuhderyhmä. 2010. Toimintasuunnitelma 2009–2011. Seuranta-aineisto 30.11.2010.

Tilastokeskus. 2010a. Suomen virallinen tilasto (SVT): Kuntien ja kuntayhtymien talous ja toiminta. Saatavilla: http://www.stat.fi/til/ktt/2010/ktt_2010_06-01_tie_001_fi.html

Tilastokeskus. 2010b. Suomen virallinen tilasto (SVT): Yritysrekisterin vuositalasto. Saatavilla: <http://www.stat.fi/til/syr/index.html>

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2008. Pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategia.

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 6. päivänä marraskuuta 2008.

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2009a.

Työ- ja elinkeinoministeriön aluestrategia 2009–2011.

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen 1/2009.

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2009b. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia-asiakirja 2010–2011.

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2010a. Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) konsernistrategia: suomalaisen työ- ja elinkeinopolitiikan valintoja. 25.2.2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2010b. Haasteista mahdollisuuksia. Tulevaisuus katsaus 8.9.2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2011. Työolobarometri. Lokakuu 2010. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 25/2011. Saatavilla: http://www.tem.fi/files/30098/TEM_25_2011_nettti.pdf

Valtioneuvosto. 2007a. Neuvottelutulos hallitusohjelmasta. 15.4.2007.

Valtioneuvosto. 2007b. Työ, yrittäminen ja työelämä. Hallituksen politiikkaohjelma.

Valtion liikuntaneuvosto. 2008. Liikuntapaikkarakentamisen suunta 2011. Opetusministeriön julkaisuja 2008:45.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2010. Poliittikaohjelmat ohjauskeinona. Esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 212/2010.

Valtiovarainministeriö. 2007. VM 2012. Strategiset linjaukset ja painopistealueet vuosille 2008–2012.

Valtiovarainministeriö. 2009. Aluehallintovirastojen strategia-asiakirja. Valtiovarainministeriön julkaisuja 29a/2009. Helsinki

Valtiovarainministeriö. 2010a. Valtiovarainhallinnon toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2011–2014. 8.1.2010.

Valtiovarainministeriö. 2010b. Hallinto hyvinvoinnin ja talouden tasapainottajana. Hallintopolitiikan suuntaviivat vuoteen 2020. Valtiovarainministeriön julkaisuja 40/2010.

Valtiovarainministeriö. 2010c. Kuntapolitiikan linja. Valtiovarainministeriön julkaisuja 43/2010.

Valtiovarainministeriö. 2011. Kunta- ja palvelurakennemuutos. Saatavilla: http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/025_uusi_paras/index.jsp

Vertio. H. 2004. Liiallinen liikunta sairautta ja sopiva terveyttä – mikä on liikuntaa? Alustus liikuntapolitiikan neuvottelupäivillä 9.3.2004.

Ympäristöministeriö. 2010a. Yhdessä kestävään tulevaisuuteen. Ympäristöministeriön strategia 2020.

Ympäristöministeriö. 2010b. Yhdessä kestävään tulevaisuuteen. Ympäristövastuullinen, osallisuutta tukeva yhteiskunta, monimuotoinen luonto ja hyvinvointia edistävä ympäristö. Ympäristöministeriön tulevaisuus katsaus 10.9.2010. Helsinki.

Ympäristöministeriö. 2010c. Ympäristöministeriön hallinnonalan keskeiset tavoitteet ja tehtävät vuosina 2011–2014. Ympäristöministeriön raportteja 14/2010.

LIITTEET

LIITE 1

Haastattelut (2011)

Aalto-Nevalainen Päivi,

OKM (5.8., Huhtanen & Pyykkönen)

Haukilahti Timo,

OKM (eläkkeellä) (5.7., Pyykkönen)

Havas Eino,

LIKES (6.7., Huhtanen)

Heikkala Juha,

SLU (1.6., Pyykkönen)

Järvelä Risto,

OKM (28.7., Huhtanen)

Koivisto Taru,

STM (29.8., Huhtanen & Pyykkönen)

Koivumäki Kari,

OKM (20.6., Huhtanen)

Laakso Maria,

SVoLi (3.6., Pyykkönen)

Melkas Tapani,

STM (eläkkeellä)(9.6., Huhtanen & Pyykkönen)

Miettinen Mari,

STM (25.8., Huhtanen & Pyykkönen)

Myllyaho Ismo,

Pohjanmaan ELY-keskus (9.9., Huhtanen)

Myllärniemi Katariina,

LVM (18.8., Huhtanen & Pyykkönen)

Paajanen Minna,

OKM (16.6., Huhtanen & Pyykkönen)

Pyykkö Mika,

RAY (16.6., Huhtanen & Pyykkönen)

Risku Veli-Matti,

STM (25.8., Huhtanen)

Rovio Esa,

LIKES (29.9., Pyykkönen)

Saarinen Timo,

YM (18.8., Huhtanen & Pyykkönen)

Savolainen Suvi,

VM (6.9., Huhtanen & Pyykkönen)

Silventoinen Ulla,

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus (13.9., Huhtanen)

Sjöholm Kari,

Kuntaliitto (6.9., Huhtanen)

Ståhl Timo,

WHO (22.9., Pyykkönen)

LIITE 2

Valtionhallinto terveyttä edistävän liikunnan alueella
(kysymymerkillä varustetut kohdat eivät välttämättä toteutuneet)

OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ (OKM)

Kulttuuri- ja tiedepolitiikan osasto (KUPO) / Liikuntayksikkö (LY)

- Liikunnan yleinen johto, kehittäminen ja yhteensovittaminen yhteistyössä valtionhallinnossa (LL 1054/1998)
- Väestön hyvinvoinnin, terveyden ja toimintakyvyn edistäminen elämänkaaren eri vaiheissa, painopisteen ollessa lasten ja nuorten liikunnassa.

Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto (KTPO)

- TELI-tavoitteiden edistäminen koulutus- ja tiedepolitiikassa

Opetushallitus (OPH)

Koulutuksen ja koulujen kerhotoiminnan kehittäminen, Liikkuva koulu -hanke

Veikkaus Oy

Liikunnan, tieteen, taiteen, kulttuurin ja nuorisotyön rahoitus

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ (STM)

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osasto (HTO)

- Terveyden edistämisen yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta (KTL 66/1972)
- Väestön terveyden edistäminen lisäämällä arkiliikuntaa sekä arjen fyysistä aktiivisuutta kaikissa ikä- ja väestöryhmissä, painopisteenä elämänkaaren ääripäät (lapset ja nuoret sekä ikääntyneet) sekä heikommassa asemassa olevat väestöosat (mm. syrjäytyneet ja maahanmuuttajat).
- TELI-alueen valtakunnallisten linjausten luominen sekä kehittämistehtävien koordinointi

Raha-automaattiyhdistys (RAY)

Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen ja säätiöiden toiminnan rahoitus

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ (TEM)

Työllisyys- ja yrittäjyysosasto

- TELI-alueen yrittäjyyden kehittäminen sekä työelämän osaamisen ja laadun parantaminen? Työurien pidentäminen TELI:n avulla?

Työelämä- ja markkinaosasto

- TELI-tavoitteiden edistäminen työympäristöpolitiikassa ja työelämä sääntelyn avulla?

Alueosasto

- TELI-tavoitteiden edistäminen osana alueiden kehittämistä?

Teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus (Tekes)

Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatio-toiminnan rahoitus

VALTIOVARAINMINISTERIÖ (VM)

Kuntaosasto

- Valtion- ja kuntatalouden valvonta valtionhallinnon poikkhallinnollisissa LED-työssä sekä julkishallinnon yleinen kehittäminen

Kansantalousosasto

- TELI-tavoitteiden ja ennaltaehkäisevän työn edistäminen talouspolitiikan keinoin? Talouspolitiikan tavoitteiden edistäminen TELI:n avulla?

Vero-osasto

- TELI-tavoitteiden edistäminen veropolitiikan keinoin?

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ (LVM)

Liikennepolitiikan osasto / Liikennejärjestelmäyksikkö

- Terveellisiin liikkumistapoihin kannustavan arkiympäristön kehittäminen sekä kävelyn ja pyöräilyn edistäminen liikennejärjestelmien kehittämistyössä, arkiliikunnan olosuhteiden kehittäminen
- TELI-tavoitteiden edistäminen liikennepolitiikassa

Liikennevirasto

Kävelyn ja pyöräilyn olosuhteiden kehittäminen osana alueellista ja seudullista liikennejärjestelmäsuunnittelua sekä tutkimus-, kehittämis- ja strategiatyö

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ (YM)

Rakennetun ympäristön osasto

- Arkiliikunnan mahdollistavan sekä siihen motivoivan rakennetun ympäristön kehittäminen ja tarjoaminen

Luontoympäristöosasto

- Luonnon virkistyskäytön kehittämisen ohjaaminen

Metsähallitus / Luontopalvelut -tulosalue

Luonnon virkistyskäytön sekä luontomatkailun edistäminen ja kehittäminen, retkeily- ja virkistysalueiden ylläpitäminen

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ (MMM)

Maatalousosasto

- TELI-tavoitteiden edistäminen osana maaseudun kehittämistä?

PUOLUSTUSMINISTERIÖ (PM)

- Fyysisesti toimintakykyisen, aktiivisesti liikuntaa harrastavan ja tehtäviinsä motivoituneen henkilöstön turvaaminen sodan-, kriisi- ja rauhanajan tarpeisiin.

Puolustusvoimat

Reserviin siirtyvien asevelvollisten sekä palkatun henkilökunnan elinikäisen liikuntakipinän vahvistaminen sekä kannustaminen fyysisesti aktiiviseen elämäntapaan, liikuntataitojen ylläpitoon ja edistämiseen.

OIKEUSMINISTERIÖ (OM)

- Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytysten vahvistaminen TELI-tavoitteiden edistämiseksi?

SISÄASIAINMINISTERIÖ (SM)

- TELI-tavoitteet esillä maahanmuutto- ja kotouttamisasiissa?

ULKOMINISTERIÖ (UM)

- Kansainvälinen yhteistyö ja toimintamallit TELI-tavoitteiden edistämiseksi?

VALTION ALUEHALLINTO

- TELI-tavoitteiden edistäminen alueetasolla

ELY-KESKUKSET

Elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualue

- Valtion aluehallinnon liikuntatoimen tehtävät sekä terveyttä edistävän liikunnan alueen yritystoiminnan tukeminen

Liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue

- Liikennejärjestelmätyö sekä kävelyn ja pyöräilyn edistäminen

Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue

- Alueiden käytön ja rakentamisen ohjaus sekä luonnon virkistyskäytön edistäminen

AVI:T

Peruspalvelu, oikeusturva ja luvat -vastuualue

- Peruspalvelujen (ml. liikunnan) arviointi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteiden kehittäminen

LIITE 3

Hallituskaudella 2007–2011 voimaan tulleet ja terveyttä edistävän liikunnan palveluiden järjestämiseen vaikuttaneet lainsäädäntöuudistukset

Terveydenhuoltolaki (1326/2010)

- Tarkoituksena on vahvistaa perusterveydenhuollon toimintaedellytyksiä ja parantaa terveydenhuollon toimijoiden, kunnan eri toimialojen välistä sekä muiden toimijoiden kanssa tehtävää yhteistyötä terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä (2 §).
- Terveyden edistämällä tarkoitetaan yksilöön, väestöön, yhteisöihin ja elinympäristöön kohdistuvaa toimintaa, jonka tavoitteena on terveyden, työ- ja toimintakyvyn ylläpitäminen ja parantaminen sekä terveyden taustatekijöihin vaikuttaminen, sairauksien, tapaturmien ja muiden terveysongelmien ehkäiseminen ja mielenterveyden vahvistaminen sekä väestöryhmien välisten terveyserojen kaventaminen sekä suunnitelmallista voimavarojen kohdentamista terveyttä edistävällä tavalla (3 §).
- Kunnan on seurattava asukkaittensa terveyttä ja hyvinvointia sekä niihin vaikuttavia tekijöitä väestöryhmittäin sekä kunnan palveluissa toteutettuja toimenpiteitä, joilla vastataan kuntalaisten hyvinvointitarpeisiin. Kuntalaisten terveydestä ja hyvinvoinnista sekä toteutetuista toimenpiteistä on raportoitava valtuustolle vuosittain, minkä lisäksi valtuustolle on kerran valtuustokaudessa valmistettava laajempi hyvinvointikertomus. (12 §)
- Kunnan on strategisessa suunnittelussaan asetettava paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin perustuvat terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen tavoitteet, määriteltävä niitä tukevat toimenpiteet ja käytettävä näiden perustana kuntakohtaisia hyvinvointi- ja terveysosoittimia. (12 §)
- Kunnan on nimettävä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen vastuutahot. Kunnan eri toimialojen on tehtävä yhteistyötä terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi. Lisäksi kunnan on tehtävä yhteistyötä muiden kunnassa toimivien julkisten tahojen sekä yksityisten yritysten ja yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa. Jos sosiaali- ja terveydenhuolto on järjestetty useamman kunnan yhteistoimintana, yhteistoiminta-alueen on osallistuttava asiantuntijana eri toimialojen väliseen yhteistyöhön sekä sosiaalisten ja terveysvaikutusten arviointiin alueen kunnissa. (12 §)
- Kunnan on järjestettävä alueensa asukkaiden terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä sekä sairauksien ehkäisyä tukevaa terveysneuvontaa. Terveysneuvonta on sisällytettävä kaikkiin terveydenhuollon palveluihin (13 §).
- Kunnan on järjestettävä tarpeelliset terveystarkastukset alueensa asukkaille heidän terveytensä ja hyvinvointinsa seuraamiseksi ja edistämiseksi. Terveysneuvonnan ja terveystarkastusten on tuettava työ- ja toimintakykyä ja sairauksien ehkäisyä sekä edistettävä mielenterveyttä ja elämänhallintaa (13 §).

Asetus neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta (338/2011)

- Tarkoituksena on varmistaa, että lasta odottavien naisten ja perheiden sekä alle koulu-ikäisten lasten, oppilaiden ja heidän perheidensä sekä opiskelijoiden terveysneuvonta ja terveystarkastukset ovat suunnitelmallisia, tasoltaan yhtenäisiä ja yksilöiden ja väestön tarpeet huomioon ottavia kunnallisessa terveydenhuollossa (1 §).
- Terveystarkastusten ja niiden perusteella suunnitellun terveysneuvonnan on muodostettava suunnitelmallinen yksilön ja perheen niihin osallistumisen mahdollistava kokonaisuus. Palveluja järjestettäessä on kiinnitettävä huomiota myös lapsen ja nuoren kehitysympäristöihin. Terveystarkastukset ja terveysneuvonta on järjestettävä tarpeen mukaan moniammatillisesti. (4 §)
- Terveystarkastuksissa ja -neuvonnassa saatuja seurantatietoja kunnan väestön terveydestä ja hyvinvoinnista on käytettävä palvelujen suunnittelussa. (4 §)
- Yhteisen terveysneuvonnan on tuettava yksilön ja hänen perheensä terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä mm. liikunnan ja painonhallinnan alueella. (14 §)

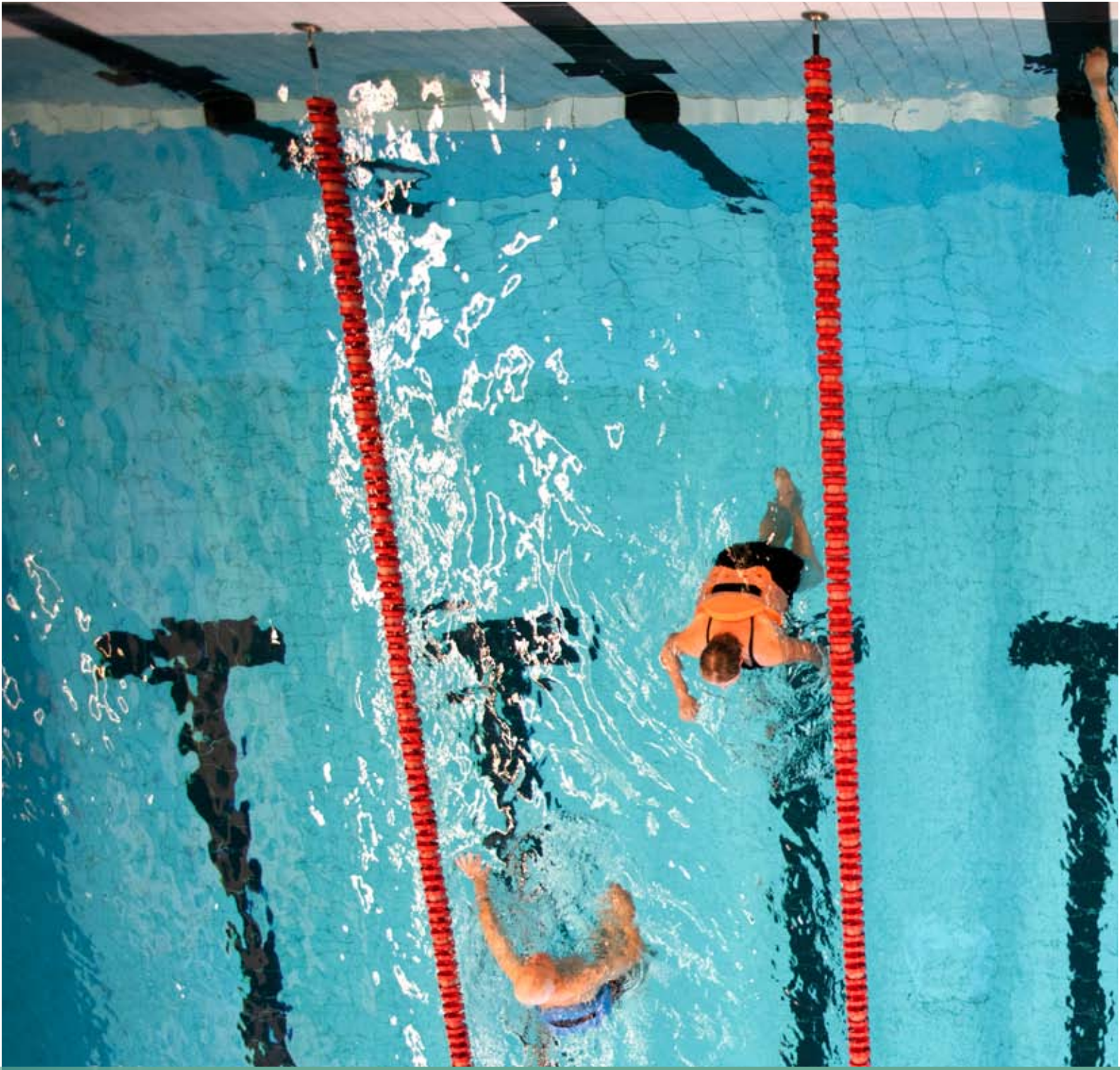
**Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista
(380/1987, muutokset 981/2008 voimaan 1.9.2009)**

- Lain mukaisia palveluja ja tukitoimia järjestettäessä on otettava huomioon asiakkaan yksilöllinen avun tarve. (2§)
- Kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattaja-palveluineen, päivätoimintaa, henkilökohtaista apua sekä palveluasuminen, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Kunnalla ei kuitenkaan ole erityistä velvollisuutta palveluasumisen eikä henkilökohtaisen avun järjestämiseen, jos vaikeavammaisen henkilön riittävää huolenpitoa ei voida turvata avohuollon toimenpitein. (8 §)
- Henkilökohtaisella avulla tarkoitetaan tässä laissa vaikeavammaisen henkilön välttämätöntä avustamista kotona ja kodin ulkopuolella: 1) päivittäisissä toimissa; 2) työssä ja opiskelussa; 3) harrastuksissa; 4) yhteiskunnallisessa osallistumisessa; tai 5) sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä. (8c §)
- Henkilökohtaisen avun tarkoitus on auttaa vaikeavammaista henkilöä toteuttamaan omia valintojaan edellä kuvatuissa kohdissa 1–5 tarkoitettuja toimia suorittaessaan. Henkilökohtaisen avun järjestäminen edellyttää, että vaikeavammaisella henkilöllä on voimavaroja määritellä avun sisältö ja toteutustapa. (8c §)
- Henkilökohtaista apua järjestettäessä vaikeavammaisena pidetään henkilöä, joka tarvitsee pitkäaikaisen tai etenevän vamman tai sairauden johdosta välttämättä ja toistuvasti toisen henkilön apua suoriutuakseen edellä kuvatuissa kohdissa 1–5 tarkoitetuista toiminnoista eikä avun tarve johdu pääasiassa ikääntymiseen liittyvistä sairauksista ja toimintarajoitteista. (8c §)
- Henkilökohtaista apua on järjestettävä päivittäisiä toimia, työtä ja opiskelua varten siinä laajuudessa kuin vaikeavammaisen henkilö sitä välttämättä tarvitsee. (8c §)
- Edellä kuvatuissa kohdissa 3–5 tarkoitettuja toimintoja varten henkilökohtaista apua on järjestettävä vähintään 30 tuntia kuukaudessa, jollei tätä pienempi tuntimäärä riitä turvaamaan vaikeavammaisen henkilön välttämätöntä avuntarvetta. (8c §)

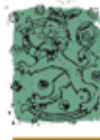
LIITE 4

Valtionhallinnon eri toimijoiden osoittamia määrärahoja terveyttä edistävää liikuntaa kehittäviin ja väestön fyysistä aktiivisuutta lisääviin tarkoituksiin vuonna 2010.

	Euroa	Hallinnonala	HUOM.
Terveyttä edistävän liikunnan olosuhdetyö			
Liikuntapaikkojen perustamishankkeiden valtionavustukset	20 750 000	OKM/LY	
Liikuntapaikkarakentamiseen liittyvä tutkimus- ja kehittämistoiminta	800 000	OKM/LY	
Kevyen liikenteen väylien rakentaminen	29 000 000	LVM	Asiantuntija-arvio n. 26–32 miljoonaa euroa, sis. alikulkutunnelit ja sillat n. 4–5 miljoonaa euroa (Liikennevirasto).
Kevyen liikenteen väylien ylläpito	12 000 000	LVM	Asiantuntija-arvio (Liikennevirasto)
LVM:n hallinnonalan TELI-alueelle liittyvä tutkimus- ja kehittämistoiminta	150 000	LVM	Asiantuntija-arvio n. 0,1-0,2 miljoonaa euroa (LVM). LVM:n, Liikenneviraston ja Trafín määrärahat tutkimus- ja kehittämishankkeisiin yht. noin 17 miljoonaa euroa.
YM:n hallinnonalan TELI-alueelle liittyvä tutkimus- ja kehittämistoiminta	?	YM	Ko. määrärahat yht. noin 8 miljoonaa euroa (YM:n verkkosivut)
YM:n määrärahat Metsähallituksen luontopalveluille luonnon virkistyskäytön edistämiseen	10 000 000	YM	YM:n määrärahat Metsähallituksen luontopalveluille yht. 27 miljoonaa euroa (Metsähallitus 2011).
MMM:n määrärahat Metsähallituksen luontopalveluille luonnon virkistyskäytön edistämiseen	3 700 000	MMM	MMM:n määrärahat Metsähallituksen luontopalveluille yht. 7,1 miljoonaa euroa (Metsähallitus 2011).
Terveyttä edistävän liikunnan kehittäminen			
OKM:n lasten ja nuorten liikunnan kehittämisen määrärahat	5 050 000	OKM/LY	
OKM:n terveyttä edistävän liikunnan kehittämisen määrärahat	1 150 000	OKM/LY	
Opetusministeriön käytettäväksi -momentin määrärahat TELI-alueelle	?	OKM/LY	Ko. määrärahat yht. 10,6 miljoonaa euroa (NETRA).
OKM:n avustus Kunnossa kaiken ikää -ohjelmalle	2 050 000	OKM/LY	
RAY:n avustus Kunnossa kaiken ikää -ohjelmalle	250 000	STM	RAY:n avustus SuomiMies seikkaile -kampanjaan (RAY)
STM:n terveyden edistämisen määrärahat	332 000	STM	Ko. määrärahat yht. 4,1 miljoonaa euroa (NETRA & avustuspäätökset)
STM:n avustukset sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeisiin (Kaste-ohjelma)	?	STM	Ko. määrärahat yht. 29,7 miljoonaa euroa (NETRA).
STM:n eräiden erityishankkeiden määrärahat	?	STM	Ko. määrärahat yht. 8,4 miljoonaa euroa (NETRA).
Kansalaisjärjestöjen toiminta			
OKM:n valtionavustukset liikunnan kansalaisjärjestöjen toimintaan	44 400 000	OKM	Avustusmäärärahoista ei ole erotettu TELI-toiminnan osuutta
RAY:n avustukset sosiaali- ja terveysalan kansalaisjärjestöjen ja säätiöiden toimintaan	268 000 000	STM	Avustusmäärärahoista ei ole erotettu TELI-toiminnan osuutta
Muita luokittelemattomia TELI-alueelle liittyviä määrärahoja			
OPH:n erityisavustukset opetuksen järjestäjille liikunnallisen kerhotoiminnan kehittämiseen	?	OKM/KTPO	Ko. määrärahat v. 2010–2011 yht. 8 miljoonaa euroa (LED-nk 2011).
Valtionosuudet kuntien liikuntatoimintaan	18 900 000	OKM/LY	
Valtionosuudet ja -avustukset liikunnan koulutuskeskuksille	20 100 000	OKM/LY	
OKM:n liikunnan koulutuksen, tutkimuksen ja tiedonvälityksen määrärahat	5 700 000	OKM/LY	
STM:n hallinnonalan TELI-alueelle liittyvän tutkimustoiminnan määrärahat	?	STM	
STM:n hallinnonalan liikuntaan liittyvät kuntoutuksen määrärahat	?	STM	
MMM:n maaseudun kehittämisen määrärahat	?	MMM	
TEM:n TELI-alueen yritystoimintaan liittyvät yritystoiminnan avustukset	?	TEM	
Tekesin kehittämisavustukset TELI-alueelle liittyvään yritystoimintaan	?	TEM	Mm. Vapaa-ajan palvelut 2006–2012 sekä Innovaatiot sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmässä 2008–2015 -ohjelmat



VALTION LIIKUNTANEUVOSTO
Statens idrottsråd



Opetus- ja
kulttuuri-
ministeriö



LTS

Liikuntatieteellinen Seura
Finnish Society of Sport Sciences

LINJOJA LIIKUNTAAN VUODESTA 1920

