

ERILAISET LIIKUNTATOIMET YHTEISELLÄ ASIALLA

Suomen kunnat ovat viimeisten vuosikymmenten aikana joutuneet sopeutumaan ennen kokemattomiin muutoksiin, joille loppua ei ole näkyvässä. Muutoksista huolimatta kuntien liikuntatoimet edistävät edelleen parhaansa mukaan asukkaiden liikuntaa. Asiakkaina ovat kaikki Suomen kuntien asukkaat, joten asiakaskunta on hyvin heterogeeninen ja heijastelee erilaisia toiveita ja tarpeita. Tässä artikkelissa tarkastellaan liikuntajohdon käsityksiä kuntien ongelmista ja niiden mahdollisista ratkaisumalleista.

Kuntien eriytyneet liikuntatoimet

Kunnissa tehtävät liikuntapäätökset vaikuttavat koko Suomen kansaan. Myös liikunnan näkökulmasta kaikki suomalaiset ovat jonkun kunnan asukkaita. Tehtävänä on edistää asukkaiden hyvinvointia, ja kunnat ovat perinteisesti tuottaneet edullisia liikuntapalveluita tasapuolisesti kaikille kuntalaisille. Tämän tehtävän toteuttaminen on muuttunut suomalaista hyvinvointivaltiota ja julkishallintoa 1990–2000-luvuilla koetelleiden taloustaantumien sekä eriytyvän liikuntakulttuurin kasvavien vaatimusten seurauksena yhä vaikeammaksi ja kuntakohtaisia eroja kasvattavaksi (Suomi ym. 2012, 125–128; Ilmanen 2015).

Eroja korostaa se, että yhteiskunnan eri sektorien väliset rajat ovat hämärtyneet. Esimerkiksi liike-elämä on lainannut liikunnan julkishallinnolle tuloksen tekemisen tavoitteen sekä vahvan markkinatietoisuuden (ks. Yliaska 2014; Lehtonen 2017, 3–4, 76–77). David Billis (2010) on kuvannut ilmiötä yläkäsitteellä hybridisaatio, jolla hän tarkoittaa eri yhteiskuntasektoreille tyypillisten toimintakäytäntöjen ja -logiikoiden sekoittumista sekä sektorikohtaisten erityispiirteiden sumentumista. Hybridisaatiota ilmentäen ja taloudellisten ongelmien vauhdittamana kunnissa on etsitty uusia, tehokkaampia ja aiempaa edullisempia liikuntapalvelujen tuottamisen tapoja muun muassa ulkoistamisten ja tilaaja-tuottajamallien avulla (Karimäki 2020, 55).

Kunnissa on tehty myös runsaasti hallinnollisia uudistuksia, joilla on pyritty mukautumaan muuttuvaan yhteiskuntaan (Airaksinen 2019, 37). On ilmeistä, että uudistusten tahti on kunnissa erivaiheista (Hakari 2013, 33). Tätä selittää osaltaan se, että Suomen kunnat eroavat kooltaan, olosuhteiltaan, väestörakenteeltaan ja kantokyvyltään merkittävästi toisistaan, eikä kasvavalle eriytymiselle ole myöskään perustuslaillisia esteitä (Valtionvarainministeriö 2020, 11; Lavapuro ym. 2019)

Kuntakohtaiset erot näkyvät myös liikuntatoimien henkilöstömäärissä sekä hallintomalleissa. Pienissä kunnissa ei liikunnalla ole juurikaan omaa viranhaltijaa ja hallintomallit vaihtelevat kunnittain (Ilmanen 1996, 218-219; Karimäki 2020, 55). Suomen kuntien liikuntapalvelut operoivat muuttuvassa toimintaympäristössä varsin erilaisin eväin.

Liikuntajohto kyselyn kohteena

Tässä artikkelissa selvitetään Suomen kuntien liikuntajohtajien ja liikunnasta vastaavien viranhaltijoiden arvioita liikuntapalveluiden nykytilasta, tulevaisuuden haasteista sekä niiden ratkaisumahdollisuuksista. SmartSport osuuskunta keräsi aineiston lokakuussa 2020 kysely- ja raportointityökalu Webropolia käyttäen.

Kyselyn kohteena olivat kaikki manner-Suomen kuntien liikuntajohtajat ja liikunnasta vastaavat. Vastauksia saatiin 139 kunnasta. Vastausprosentti on 47.

Kunnat jaettiin kyselyssä neljään kokoluokkaan vuoden 2020 asukaslukujen mukaan:

I Alle 5000 asukkaan kunnat (124 kpl, asukkaita yhteensä 350.000)

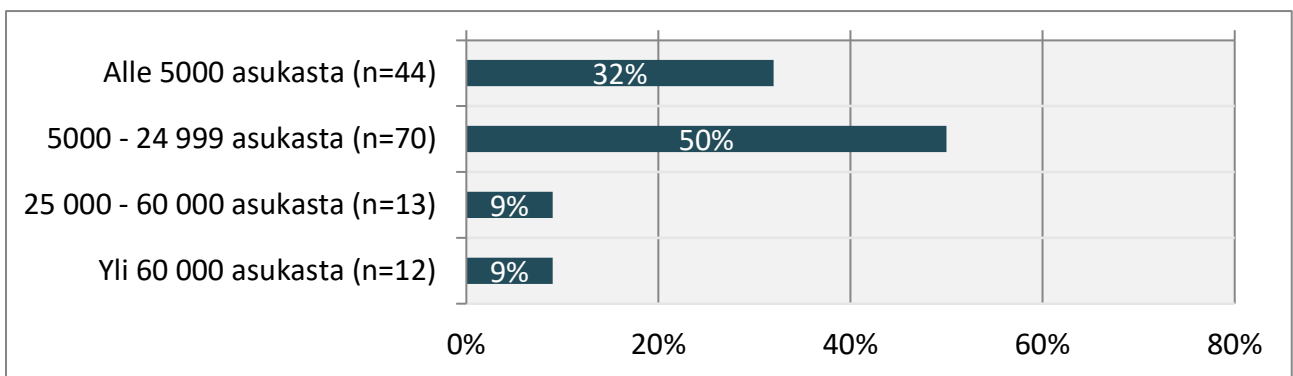
II 5000-24.999 asukkaan kunnat (131 kpl, asukkaita 1,5 miljoonaa)

III 25.000-60.000 asukkaan kunnat (23 kpl, asukkaita 900 000)

IV Yli 60.000 asukkaan kunnat (17 kpl, asukkaita 2,8 miljoonaa)

Kuviossa 1. on esitetty kyselyyn vastanneiden osuudet kuntakoon mukaisesti.

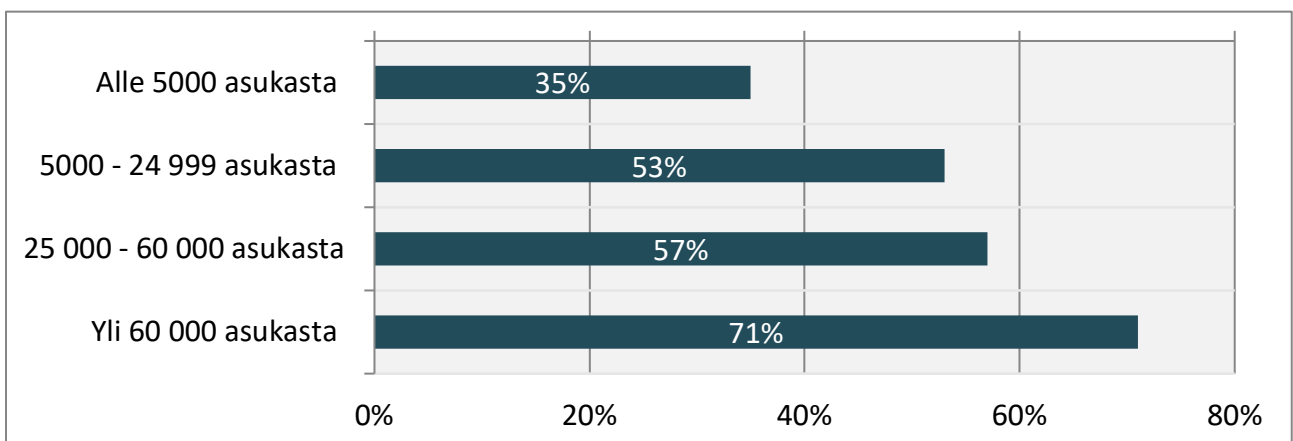
KUVIO 1. Kyselyyn vastanneet kuntakoon mukaan



Vastausjakauma ei juurikaan poikkea kokoluokan suhteen koko maan jakaumasta (χ^2 -yhteensopivuustesti, $p=0.116$).

Eniten vastauksia saatiin kahdesta pienimmästä kokoluokasta. Vastausprosentit nousevat kuitenkin kuntakoon kasvaessa (kuvio 2.). Suurimmasta kokoluokasta vastauksia saatiin 71 prosenttia. Pienimmässä kokoluokassa vastauksia saatiin vain noin kolmannekselta. Tämä johtunee siitä, että kaikissa pienissä kunnissa ei ole liikunnan viranhaltijaa tai työntekijää, jonka tehtäviin kyselyyn vastaaminen luontevasti kuuluisi. Esimerkiksi viranhaltija, joka hoitaa useampaa työtehtävää voi kokea vastaamisen itselleen vieraaksi tai liian paljon aikaa vieväksi.

KUVIO 2. Vastanneiden osuus kuntakoon mukaan jaoteltuna

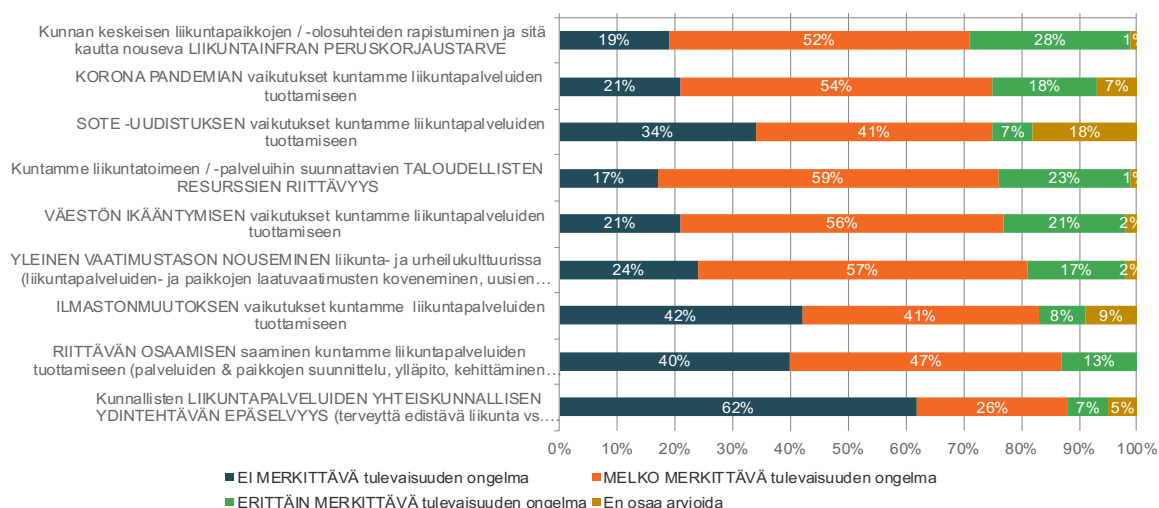


Koetut ongelmat

Vastaajilta kysyttiin millaisia ongelmia liikuntatoimet kohtaavat lähitulevaisuudessa. Kuviossa 3 on esitetty strukturoituun lomakkeeseen kirjatut ongelmakohdat ja niihin saadut vastaukset.

KUVIO 3. Ongelmat liikuntapalveluiden tuottamisen suhteen

Miten merkittäviksi ongelmiksi ennakoit alla mainittujen asioiden muodostuvan kuntanne liikuntapalveluiden tuottamiselle lähitulevaisuudessa?



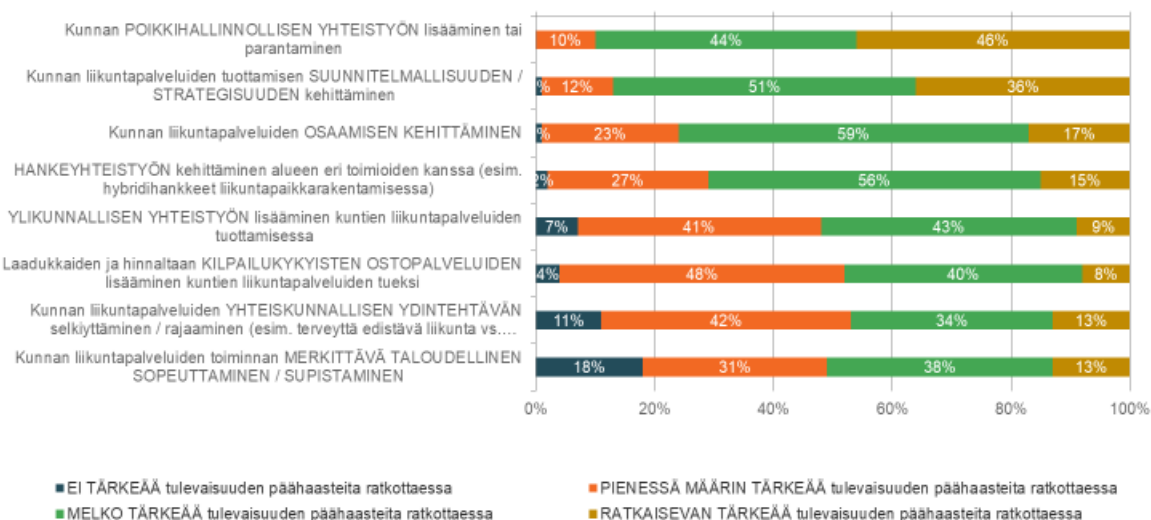
Huoli taloudellisten resurssien riittämättömydestä koskee lähes kaikkia kuntia. Vain 17 prosenttia koki tämän merkityksettömäksi ongelmaksi. Talouteen liittyy epävarmuus liikuntapaikkojen peruskorjaamiseen tarvittavan rahoituksen varmistamisesta. Tämä nähtiin erittäin merkittävänä ongelmana kaikista useimmin. Myös väestön ikääntyminen ja erityisen ajankohtainen koronapandemia koettiin yleisesti ongelmiksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen (SOTE-uudistus) vaikutuksista oli vastaajilla eniten epätietoisuutta.

Esitetyt ratkaisut

Vastaajilta tiedusteltiin seuraavaksi ratkaisumalleja edellä esitettyihin ongelmiin. Vastaukset on esitetty kuviossa 4.

KUVIO 4. Ratkaisumallit haasteisiin vastattaessa

Missä määrin uskot alla mainittujen asioiden tarjoavan mahdollisuuksia kuntien liikuntapalveluiden tulevaisuuden päähaasteisiin vastaamisessa?



Poikkihallinnollisen yhteistyön kehittäminen koettiin merkittävimmäksi keinoksi liikuntapalveluiden haasteita ratkottaessa. Vastaajista 90 prosenttia koki sen melko tärkeäksi tai ratkaisevan tärkeäksi. Seuraavaksi merkittävin keino oli liikuntapalveluiden tuottamisen suunnitelmallisuuden ja strategisuuden kehittäminen.

Poikkihallinnollista yhteistyötä syvennettävä

Poikkihallinnollinen yhteistyö on kunnan sisäistä yhteistyötä ja siten kuntien omissa käsissä. Liikunnan edistäminen edellyttää liikunnan viranhaltijan ja asiantuntijoiden aktiivisuutta ja aloitteellisuutta sekä verkostoitumista kunnan sisällä (ks. myös Soudunsaari & Hentilä 2018, 9). Liikunnan ammattilainen on usein liikunnan edistämisen poikkihallinnollisen projektin tai prosessin käynnistävä ja ylläpitävä voima.

Näkemyks poikkihallinnollisuuden merkityksestä on yhteinen eri kokoisilla kunnilla. Kuntaorganisaation kasvaessa sisäinen yhteistyö ei kuitenkaan etene enää luontevasti ”kahvihuonekeskusteluilla”. Kuntakoon ja organisaation kompleksisuuden lisääntyessä tarvitaan tahtoa ja yhteistyötä vahvistavia palavereita sekä päämäärätietoista yhteiseen tekemiseen sitoutumista.

Yksi keino on istuttaa liikunnan edistäminen osaksi kuntastrategiaa, jolloin liikunnasta tulee konkreettisesti koko kunnan asia (ks. myös Sosiaali- ja terveysministeriö 2013, 46; Soudunsaari & Hentilä 2018, 10).

Liikuntatoimen omat resurssit eivät ulotu terveyspalveluiden, opetuspalveluiden ja teknisten palveluiden puolelle, mikäli nämä eivät ole sitoutuneet liikunnan edistämiseen omien keinojensa puitteissa. Olennaista on yhdistää liikunnan asiantuntemus muiden toimialojen osaamiseen.

Suomen kunnissa on harjoitettu sisäistä verkostoitumista jo useamman vuosikymmenen ajan. Erityisesti 1990-luvun alun taantuma nosti poikkihallinnollisen yhteistyön tarkastelun liikunta- ja hyvinvointipoliittisiin

keskusteluihin. (Huhtanen & Itkonen 2018.) Historian valossa voisi siis olettaa, että poikkihallinnollisuus on kunnissa vakiintunut toimintaperiaate.

Vastausten perusteella on ilmeistä, että monessa kunnassa on vielä 2000-luvulla sisäisen yhteistyön suhteen parantamista. Tätä selittää osaltaan kuntien määrän nopea vähentyminen kuluvaan vuosituhannen aikana. Kuntakenttä on supistunut peräti kolmanneksella hyvin lyhyessä ajassa (Kuntaliitto 2020).

Muodostettaessa uusia kuntia, syntyy aiempaa suurempia organisaatioita ja henkilökohtaiset suhteet eivät välttämättä ole enää toimivia yhteisen tekemisen perustana. Suuremmassa yksikössä on enemmän työntekijöitä ja enemmän ylläpidettäviä liikuntapaikkoja entistä laajemmalla alueella. Reviirin laajentuminen heijastuu myös poliittiseen päätöksentekoon, jossa uuden kunnan eri alueiden tasapuolinen kohtelu on aiempaa haastavampaa.

Kuntarakenteita muutettaessa arvioidaan myös perinteisiä hallinnonalarakenteita, esimerkiksi hyvinvointipalvelujen alueella, mikä pakottaa tarkistamaan aiempia käsityksiä hallinnonalarajoista ja poikkihallinnollisesta yhteistyöstä. Kehitys tekee liikunnan edistämistä entistä monimutkaisempaa. Kun lisäksi kaikkien yksiköiden talous on tiukilla, ovat lähtökohdat poikkihallinnollisen yhteistyön syventämiselle vaikeat.

Suunnitelmat ja strategiat työkaluina

Toinen merkittävä keino ratkoa kaikenkokoisten kuntien ongelmia on liikuntapalveluiden tuottamisen suunnitelmallinen ja strateginen kehittäminen. Tämä on yksinkertaistetusti sitä, että liikuntapalveluita tuotetaan kunnassa asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Tässä voi syntyä merkittäviä eroja kuntien välillä sen mukaan mikä on liikunnan painoarvo yhteistä kuntastrategiaa rakennettaessa. Mikäli liikunta on mukana kuntaa ja sen kaikkia toimialoja koskevassa tavoitteiden asettelussa, liikunnan edistämisen painoarvo on valtuustosalissakin vahva.

Kunnissa on sisällytetty liikuntaa kuntastrategioihin 2010-luvulla enenevässä määrin (TEA-viisari 2020). Suunta on oikea, mutta tarkempi analyysi ja seurantatieto vaikutuksista kuntakohtaiseen liikunnan edistämiseen puuttuu.

Liikunnan oma strategiatyö on myös tärkeää. Sen avulla jäsenetään liikuntatoimen sisäistä toimintaa ja vahvistetaan suunnitelmallisuutta. Monissa kunnissa on tehty asiantuntijoiden johdolla liikuntasuunnitelmia, liikumisohjelmia ja olosuhdeohjelmia, joiden avulla toimintaa otetaan haltuun. Mitä paremmin suunnitteluprosessi onnistuu (esim. laaja-alainen osallisuus), sitä vahvemman selkänöjan liikuntatoimi saa omalle työlleen.

Ydintehtävän määrittelyssä riittää pohdittavaa

Isojen kuntien eriytyvät haasteet nousevat esiin kysymyksessä, jossa tiedusteltiin yhteiskunnallisen ydintehtävän selkiyttämisen tärkeyttä. Tällä viitattiin terveyttä edistävän liikunnan sekä kilpa- ja huippu-urheilun toisistaan poikkeaviin odotuksiin kuntien liikuntatoimia kohtaan (Taulukko 1.).

TAULUKKO 1. Yhteiskunnallisen ydintehtävän selkiyttäminen (terveysliikunta vs. kilpa- ja huippu-urheilu)

	Ei tärkeää (%)	Pienessä määrin tärkeää (%)	Melko tärkeää (%)	Ratkaisevan tärkeää (%)
Alle 5000 asukasta	18,20	47,70	22,70	11,40
5000-25.000 as.	10,30	44,10	36,80	8,80
25.001-60.000 as.	0	38,50	38,50	23,10
Yli 60.000 as.	0	8,30	58,30	33,30

Yli 60.000 asukkaan kunnissa pidettiin yhteiskunnallisen ydintehtävän selkiyttämistä yli 90 prosenttisesti vähintään melko tärkeänä lähitulevaisuuden päähaasteita ratkottaessa. Tilastollisesti ero pienimpään kokoluokkaan on merkitsevä ($p=0,002$) ja suhteessa toiseksi pienimpään kokoluokkaan melkein merkitsevä ($p=0,014$), Kruskal-Wallis testin mukaan.

Kyse on eriytyneen liikuntakulttuurin ääripäistä: hyvinvointia tukevasta liikunnasta ja toisaalta ammattiuurheilijan harjoittamasta huippu-urheilusta (Itkonen ym. 2018, 86). Vastausten perusteella eri logiikalla toimivien liikuntakulttuurin osa-alueiden yhteensovittaminen on erityisesti isoissa kunnissa haastava tehtävä.

Asetelmaa voidaan konkretisoida liikuntarakentamisen suhteen. Rakennetaanko uusi liikuntapaikka huippusuoritusten vaatimilla erityisehdoilla (esim. televisiointi ja katsomo-olosuhteet) vai harrastajan pelkistetyimpiin tarpeisiin? Käytännössä eri suuntiin vieviä toiveita pitäisi pystyä edistämään samanaikaisesti. Tämä synnyttää tilannekohtaisen ristiriidan, jonka kanssa liikuntajohdon tulisi kyetä elämään. (vrt. Hyyryläinen ym. 2018, 18)

Ratkaistavana on se, missä määrin liikuntatoimen ja kunnan tulee toteuttaa yhä kirjavamman harrastajajoukon erilaisia vaatimuksia ja miten kunnan talous ja laajempien harrastajaryhmien tarpeet ohjaavat valintoja. Kun kunta toimii tällä tavalla erilaisissa verkostoissa syventämällä yhteistyötä ulkopuolisten toimijoiden (esim. lajiliitot) kanssa, se kuitenkin samalla pyrkii kunnan riippumattomuuden säilyttämiseen (Hyyryläinen ym. 2018, 19)

Tutkimusta tarvitaan

Eriytyneistä liikuntatoimista tarvitaan lisää tietoa ja tutkimusta. Esimerkiksi tarkastelu kunnan maantieteellisen ja alueellisen sijainnin sekä tilastollisen kuntaryhmityksen mukaisesti täydentäisi kuvaa toimintakentästä.

Tarve on akuutti, sillä liikuntatoimia yhdistää voimakas huoli talousresurssien riittämättömyydestä. Pienet liikuntatoimet taistelevat olemassaolostaan ja isommissa yksiköissä on jatkuva paine varmistaa riittävä talouskasvu ja saavutettu palvelutaso. Käyttötalouden ongelmien lisäksi monessa kunnassa 1970- ja 1980-lukujen kasvun vuosina rakennetut liikuntapaikat ovat tulleet tai ovat tulossa saman aikaisesti peruskorjausvaiheeseen tai elinkaarensa päähän.

Talouso Ongelmien lisäksi ainakin koronapandemia ja väestön ikääntyminen aiheuttavat päänvaivaa liikuntajohdolle ja kuntien päättäjille. Tutkimusten pohjalta olisi mahdollista rakentaa eriytyneille liikuntatoimille uusia tai jalostaa hyväksi todettuja toimintamalleja, joilla paikallinen liikunta voisi luovia nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä.

Artikkeli on julkaistu Liikunta & Tiede lehdessä 3/2022

KIRJOITTAJAT:

Ari Karimäki, LitT, Jyväskylän Yliopisto & North Sport Consulting

Kerkko Huhtanen, LitM, Jyväskylän Yliopisto

Pertti Matilainen, FK, Jyväskylän Yliopisto

Jan Norra, LitM, North Sport Consulting

LÄHTEET:

Airaksinen, J. 2009. Hankala hallintouudistus. Tampereen yliopisto. Acta Universitatis Tamperensis 1397. Väitöskirja.

Billis, D. 2010. Towards a theory of hybrid organizations. Teoksessa Billis, D. (eds.) Hybrid organizations and the third sector: Challenges for practice, theory and policy. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 46-69.

Hakari, K. 2013, Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnouudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista. Tampereen yliopisto. Acta Universitatis Tamperensis 1871. Väitöskirja.

Huhtanen K. & Itkonen H. 2018. Suomalaisen sosiaalipolitiikan ja liikuntapolitiikan yhtenevät päämäärät 1920–80-luvuilla. Liikunta & Tiede 55 (6), 111–119.

Hyyryläinen, E. Karhu, M. & Luoto, I. 2018. Tulevaisuuden kunta kehittyi organisaatioparadoksien ristiaallokossa. Focus Localis. Vol 46, no 1, 8-21.

Ilmanen, K. 1996. Kunnat liikkeellä. Kunnallinen liikuntahallinto suomalaisen yhteiskunnan muutoksessa 1919-1994. Jyväskylän yliopisto. Studies in Sport, Physical Education and Health 43. Väitöskirja.

Ilmanen, K. 2015. Liikuntapalvelujen muutos 1800-luvun lopulta 2000-luvulle. Teoksessa H. Itkonen & A. Laine (toim.). Liikunta yhteiskunnallisena ilmiönä. Jyväskylän yliopiston liikuntakasvatuksen laitos, 19–37.

Itkonen, H., Lehtonen, K. & Aarresola, O. 2018. Liikuntakulttuurin muutos, kansalaistoiminta sekä kilpa- ja huippu-urheilu. Teoksessa Itkonen, H. Lehtonen, K. & Aarresola, O. (toim.) Tutkimuskatsaus liikuntapoliittisen selonteon tausta-aineistoksi. Valtion liikuntaneuvoston julkaisuja 2018:6, 86-118.

Karimäki, A. 2020. Kuntien liikuntapalveluiden tulevaisuus: laaja-alainen yhteistyö korostuu. Liikunta & Tiede. Vol. 57, no 4, 54-57.

Kuntaliitto 2020. Kuntien ja kaupunkien lukumäärä 1917-2020.

Lavapuro, J., Mutanen, A., Salminen, J. & Turpeinen, M. 2019. Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin. Perustuslain reunaehdot kuntien tehtäväkentän eriytymiselle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 67.

Lehtonen, K. 2017. Muuttuvat rakenteet - staattiset verkostot. Suomalaisen liikunta- ja urheilujärjestelmän rakenteelliset muutokset 2008–2015. Jyväskylä: LIKES-tutkimuskeskus. Väitöskirja.

LIPAS. Valtakunnallinen ja julkinen liikunnan paikkatietojärjestelmä.
<https://www.lipas.fi/tilastot/rakennusvuodet>. 16.6.2020

Mäkinen, J. Aarresola, O. Lämsä, J. Lehtonen, K. & Nieminen, M. 2016. Managing civic activities by performance: impacts of the government's performance-based funding system and the domain structure in Finnish sports policy. International Journal of Sport Policy and Politics. Vol. 8, no 2, 265-285.

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2013. Muutosta liikkeellä. Valtakunnalliset yhteiset linjaukset terveyttä ja hyvinvointia edistävään liikuntaan. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:10.
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/69937/URN_ISBN_978-952-00-3412-2_korj.pdf?sequence=1&isAllowed=y. 8.3.2021.

Soudunsaari, L. & Hentilä, H-L. 2018. Liikunnan edistäminen kunnissa. Hyviä käytäntöjä kuntien poikkihallinnolliseen yhteistyöhön yhdyskuntasuunnittelun kontekstissa. Oulu: Oulun yliopisto.

Suomi, K., Sjöholm, K., Matilainen, P., Nuutinen, L., Myllylä, S., Glan, V., Pavelka, B., Vehkakoski, K., Vettenranta, J. & Lee, A. 2012. Liikuntapaikkapalvelut ja väestön tasa-arvo: Seurantatutkimus liikuntapaikkapalveluiden muutoksista 1998–2009. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

TEA-viisari. Tietoa kuntien terveyden ja hyvinvoinnin edistämistyöstä.
https://teaviisari.fi/teaviisari/fi/tulokset?view=LIISit&y=2018&y=2016&y=2014&y=2012&y=2010&r=KOKO_MAA&chartType=pointer&cmp=r. 16.6.2020

Valtiovarainministeriö. 2020. Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:13. Helsinki.

Yliaska, V. 2014. Tehokkuuden toiveuni. Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle. Helsingin yliopisto. Väitöskirja.