

Jouko Kokkonen, Teijo Pyykkönen

Liikunnan aluehallinto – hallintohierarkian hiljainen väliporras



LTS

Liikuntatieteellinen Seura
Finnish Society of Sport Sciences

Jouko Kokkonen, Teijo Pyykkönen

Liikunnan aluehallinto – hallintohierarkian hiljainen väliporras

Liikuntatieteellinen Seura ry, Helsinki 2018

Liikuntatieteellisen Seuran tutkimuksia ja selvityksiä nro 14
© Kirjoittajat ja Liikuntatieteellinen Seura, Helsinki 2018
Teksti: Jouko Kokkonen, Teijo Pyykkönen
Taitto: Antero Airos
Kirjapaino: Mondia Oy
ISBN 978-952-5762-08-2
ISSN 1798-2464

Saatteeksi

Julkisen liikuntahallinnon tuntemattomin osa-alue on keskushallinnon ja kuntien väliin sijoittuva liikunnan aluehallinto. Vaikka liikuntahallintoa aluetasolla on harjoitettu lähes 70 vuotta, se on harvoin yltänyt otsikoihin. Aluehallintoa ei ole alleviivattu edes liikuntahallinnon sisällä. Liikunnan säädöksissä ja linjauspaperissa lyhyt maininta on yleensä riittänyt.

Liikunnan aluehallinto ei synnytä intohimoja sen enempää liikuntasektorin ulko- kuin sisäpuolella. Tätä voi pitää jonkinlaisena yllätyksenä, sillä käytännössä kansalaiset näkevät liikunnan aluehallinnon työn tuloksia lähes päivittäin. Aluehallinnolla on usein keskeinen rooli, kun päätetään valtionavustuksista kuntien liikuntapaikkarakentamiselle sekä paikallistason liikuntaohjelmille ja -hankkeille. Toisaalta aluehallinnon tehtäviin ei kuulu kilpa- ja huippu-urheilun edistäminen (kuin rakentamisen kautta), mikä osaltaan selittää heikkoa näkyvyyttä.

Aluehallintovirastoihin (AVI) sijoitettu liikunnan aluehallinto on paitsi liikuntaa myös aluehallintoa. Meneillään on Suomen historian mittavin aluehallintouudistus. Maakunnista kaavillaan itsehallintoalueita ja AVIen toiminnan on määrä loppua. Tätä taustaa vasten myös liikunnan aluehallintoa on syytä katsoa ”uusin lasein”. Jos aluetasolla kaikki myllätään, miten käy aluetason liikuntahallinnon?

Liikunnan aluehallinto näyttäisi olevan merkittävässä saumakohdassa siksikin, että useita liikunnan aluehallintoa ohjaavista ja toteuttavista virkamiehistä on viime vuosina jäänyt tai pian jäämässä eläkkeelle. Henkilövaihdokset ennakoivat usein toimintatapojen muutosta.

Tässä selvityksessä liikunnan aluehallintoa tarkastellaan sekä osana liikuntahallinnon kokonaisuutta että osana aluekehittämistä: miten liikuntasektorin organisointuminen ja ratkaisut ovat istuneet aluekehittämisen isoon kuvaan?

Selvityksen tavoitteena on arvioida tapahtunutta ja kuvata vallitseva ”nollatilanne”: mikä on liikunnan aluehallinnon tilanne ennen tekeillä olevaa maakuntauudistusta? Nollatilanteen kirjaaminen tukee tulevien aluehallintomuutosten myöhempiä arviointia. Lopuksi raportissa otetaan kantaa siihen, minkälaisia mahdollisuuksia tai odotuksia mahdollinen maakuntauudistus näyttäisi tuovan.

Selvityksen toteuttamisesta on vastannut Liikuntatieteellinen Seura. Tutkijoina ovat toimineet Jouko Kokkonen ja Teijo Pyykkönen. Työnjaon mukaisesti Kokkonen on tarkastellut liikunnan aluehallintoa osana valtion liikuntahallinnon kokonaisuutta mm. haastattelemalla keskeisiä toimijoita (luvut 3 ja 4). Pyykkönen on keskittynyt aluepolitiikan laajaan kuvaan ja aluekehittämisen vaiheisiin sekä liikuntahallinnon rooliin siinä (luvut 1 ja 2). Yhteenveto (luku 5) on yhteinen. Liikuntatieteellinen Seura on saanut selvitykseen avustusta opetus- ja kulttuuriministeriöltä.

Helsingissä 15.10.2018

Jouko Kokkonen
erikoistutkija
Liikuntatieteellinen Seura ry
jouko.kokkonen(at)lts.fi

Teijo Pyykkönen
vapaa tutkija
teijo.pyykkonen(at)gmail.com

Tiivistelmä

Jouko Kokkonen, Teijo Pyykkönen: Liikunnan aluehallinto – hallintohierarkian hiljainen väliporras. Liikuntatieteellisen Seuran tutkimuksia ja selvityksiä nro 14, Helsinki 2018.

Liikunnan aluehallinto on kehittynyt omaleimaisena osana valtionhallintoa 1950-luvulta lähtien. Nykyisen hallinnon pohjana ovat 1980-luvun alussa perustetut läänien urheilulautakuntien sihteerien virat. Osa tuolloin nimitetyistä viranhaltijoista on edelleen aluehallintovirastojen palveluksessa. Päätoimisten työntekijöiden lisäksi alueilla on työskennellyt sivutoimisia rakennustarkastajia.

Liikunnan aluehallinnon rakenteisiin on kohdistunut jatkuvia hallinnollisia muutospaineita. Sen asema on taas määrittymässä uudelleen osana aluehallintouudistusta. Toimintaympäristö on muuttunut myös suomalaisten ikärakenteen muutoksen ja väestön muuttoliikkeen vuoksi.

Selvityksessä tarkastellaan liikunnan aluehallintoa sekä osana liikuntahallinnon kokonaisuutta että osana aluekehittämistä. Selvitys kuvaa aluepolitiikan muutosta sekä analysoi liikunnan aluehallinnon lähimenneisyyttä, nykyisyyttä ja tulevaisuutta lainsäädännön, tutkimuskirjallisuuden ja viranhaltijoiden haastatteluiden pohjalta.

Liikunnan aluehallinnon toiminnan sisältö ei ole oleellisesti muuttunut. Ytimessä on valtionavustuspäätösten valmistelu ja tekeminen. Merkittävän osan liikunnan aluehallinnon viranhaltijoiden ajasta vie liikuntapaikkarakentaminen. Aluehallintovirastoissa toimiva liikunnan aluehallinto on valtionapuviranomainen alle 700 000 euron liikuntapaikkahankkeissa. Opetus- ja kulttuuriministeriö on delegoinut alueille päätöksentekoa myös toiminnallisten avustusten osalta. Rakentamista ja hankkeita koskevat päätökset ovat liikuntapolitiikan toteuttamista käytännössä.

Liikunnan aluehallinnon tärkeimpiä yhteistyökumppaneita ovat kunnat ja liikunnan aluejärjestöt. Molemmat ovat pääosin tyytyväisiä yhteistyön luonteeseen ja sisältöön.

Suomessa on määrä vahvistaa maakuntia sekä luopua nykyisenkaltaisesta aluehallinnosta vuoden 2021 alussa ja siirtyä koko maan kattavan Lupa- ja valvontaviraston (LUOVA) aikaan. Alueelliset toimipisteet säilyvät, mutta niitä johdetaan keskitetysti. Aluehallinnon uudistamiseen kytkeytyviä keskeisiä kysymyksiä ovat työnjako alueilla työskentelevien viranhaltijoiden välillä, paikallistuntemuksen säilyttäminen ja rakennustarkastuksen jatkon turvaaminen. Valtion on myös kyettävä solmimaan toimivat yhteistyösuhteet maakuntien kanssa.

Avainsanat: aluehallinto, läänit, aluehallintovirasto, kunnat, liikuntapaikkarakentaminen, alueelliset liikuntaneuvostot, aluepolitiikka, maakuntauudistus.

Sisällys

Saatteeksi	3
Tiivistelmä	4
1. Liikunnan aluehallinto – valtion liikuntapolitiikkaa alueilla	7
Myös alueiden kehittämistä?	7
Kohti maakuntauudistusta ja ”Luovaa”?	8
Liikunnan aluehallinnon muututtava joka tapauksessa	9
2. Alueiden ja kaupunkiseutujen nousu toimijoiksi	10
Kunnille itsehallinto – ja paljon tehtäviä	11
Alue- ja maakuntahallinnon vaikea uudistaminen	12
Liikuntahallinto ja maakuntauudistus	15
3. Säädöksissä sivuosassa	20
Hallinto saa muodon	20
Suurläänit eivät merkinneet isoa muutosta	22
Uuden aluehallinnon aika	23
4. Liikunnan aluehallinto toteuttajiensa silmin	26
ELY vieras ympäristö liikunnan aluehallinnolle	27
Kunnat tärkein yhteistyökumppani	29
Rakennustarkastajat tarjonneet tietoa liikuntapaikkarakentamisen erityisvaatimuksista	33
Liikunnan aluejärjestöt kouluttavat	34
Mahdollisuus avustuksiin aktivoi	36
Keskikokoinen kunta hyötyy usein eniten	38
Hankemaailma työllistää aiempaa enemmän	40
Suhteet ministeriöön kunnossa	41
Liikuntapolitiikan jalkauttaminen ei aina helppoa	45
Alueellisista liikuntaneuvostoista ollaan montaa mieltä	46
5. Yhteenveto	49
Alkuperäislähteet	53
Kirjallisuus	53
Liite 1 Haastattelut	55



TEIJO PYYKKÖNEN

1. Liikunnan aluehallinto – valtion liikuntapolitiikkaa alueilla

Suomessa on liikunnan aluehallintoa, mutta ei alueiden liikuntahallintoa. Maakuntaudistus haastaa kysymään: tulisiko olla?

Liikunnan aluehallinto sijoittuu hallintohierarkiassa väliportaan hallintoon eli keskushallinnon (ministeriöiden) ja kuntien väliin. Hallinnossa harva asia on säilynyt niin muuttumattomana kuin liikunnan aluehallinto. Vaikka sitä on vuosikymmenten kuluessa istutettu vuoroin lääneihin, suurlääneihin, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin (ELY) ja viimeisimpänä aluehallintovirastoihin (AVI), niin työskentelyn lähtökohdat ja tavoitteet eivät ole juurikaan muuttuneet. Itä-Suomen AVIn johtaja Matti Ruuska: *”Yllättävän vähän muutosta on tapahtunut isossa kuvassa.”* Samoilla linjoilla on Lounais-Suomen AVIn liikuntatoimen ylitarkastaja Keijo Kuusela: *”Säädösten kautta ei hirveästi ole tapahtunut muutoksia.”*

Ensimmäinen (1979) ja viimeisin (2015) liikuntalaki – sekä niiden perustelut – osoittavat, kuinka liikunnan aluehallinnon keskeisenä tehtävänä on ollut ja on ”valtion liikuntapolitiikan toteuttaminen” alueilla. Liikunnan aluehallinnon virkamiehet ovat käytännössä olleet opetusministeriön/opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) etätyöntekijöitä tai kuten toimijat itse sanovat ”työrukkasia” (luku 4).

Työskentelyssä on korostunut sektorikeskeisyys (liikunnan optimoiminen) ja vertikaalisuus (yhteistyö ”ylös” OKM:n ja ”alas” kuntien suuntiin). *”Liikunnan aluehallinto, kuten valtion hallinto muutenkin, on yhtä putkea; siinä ei ole rajat ylittävää yhteistyötä”*, kärjistää OKM:n liikuntayksikköä pitkään johtanut Raija Iisalo-Mattila.

Käytännön työtä ovat ohjanneet toisaalta ministeriön johdolla jaettavat avustukset ja toisaalta kuntien liikuntarakentamistoiveet. *”Meillä aluehallinnossa elämänlankana on ollut valtion avustustoiminta ja siinä lähinnä rakentaminen”*, tiivistää Lapin aluehallintoviraston ylitarkastaja Kai-Matti Joonas. Ilman liikuntapaikkarakenta-

miseen liittyviä tehtäviä liikunnan aluehallintoa tuskin olisi nyky muodossa.

Myös alueiden kehittämistä?

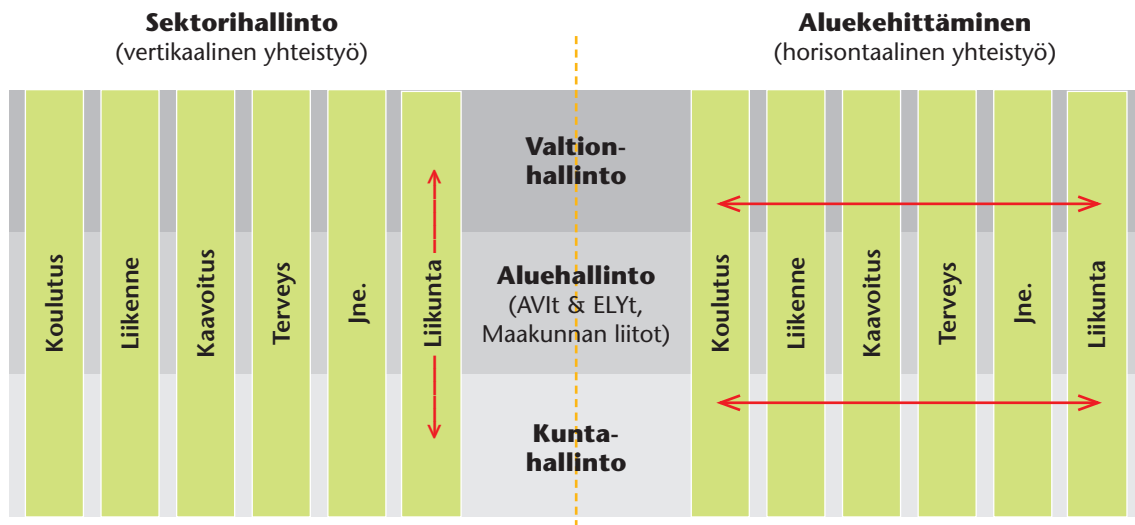
Liikunnan aluehallinto tähtää liikunnan edistämiseen alueilla, mutta onko se myös alueiden kehittämistä liikunnalla? Tukevatko sektorikeskeisyys ja vertikaalinen toiminta myös alueiden tavoitteita? Voimmeko puhua myös alueiden liikuntapolitiikasta?

Alueiden kehittämisen logiikka on toisenlainen kuin sektorihallinnon. Se perustuu alueen kaikkien toimintojen yhteiseen kehittämiseen. Eri sektoritavoitteet pyritään sovittamaan yhteen ennen toteuttamis päätöstä. Alueiden kehittämisessä vuoropuhelua ei käydä vain ”ylös” ja ”alas”, vaan ennen kaikkea horisontaalisesti alueen eri toimijoiden kesken. (Kuva 1, s.8)

Sen lisäksi, että logiikat ovat aluekehittämisessä ja liikunnan edistämisessä erilaiset, myös ”isäntä” on eri: maakunnan liitot (kuntayhtymät) vastaavat aluekehittämisestä ja OKM liikunnan edistämisen linjoista alueilla. Maakunnan liitoissa liikunta ei juuri näy, ja vastaavasti OKM:n alue-tason liikuntahallinnossa ei maakuntiin juurikaan viitata. Käytännössä Suomessa ei ole alueiden liikuntapolitiikkaa.

Käynnissä oleva maakuntaudistus herättää kysymään, kuinka kauan voidaan jatkaa tavalla, jossa liikunnan aluehallinto ohjaavat OKM:n liikuntatavoitteet, mutta eivät alueiden (maakuntien) tavoitteet?

Toistaiseksi liikunnan aluehallinto on voinut elää OKM:n suojeluksessa ja sektorikeskeisesti erikoisasemansa ansiosta: rahoitus tulee liikunnalle korvamerkityistä veikkausvoittovaroista. Veikkauksen tuotto on pitkään ollut verraten vakaata eivätkä talouden yleiset heilahdukset ole juurikaan vaikuttaneet tuoton määrään. Aluehallintovirastoissa liikuntasektoria onkin katsottu ”vähän kateellisena”.



Kuva 1. Sektorioptimointi ja aluekehittäminen suunnittelujärjestelmässä (yksinkertaistettu kuvaus).

Oma rahoituskanava on mahdollistanut liikunnan aluehallinnon omalakisyyden – ensin lääneissä, sitten ELYissä ja nyt aluehallintovirastoissa. Muusta toiminnasta irrallisen – tai ainakin autonomisen – tekemisen voi nähdä myös kehitystä jarruttaneena tekijänä. Läänien aikaan omaksutut toimintatavat juurtuivat liikuntahallintoon, ja pitkälti samoilla periaatteilla toimitaan yhä. Liikunnan aluehallinto on yhä mahdollista mieltää keskushallinnon jatkeeksi. Liikunnan sisältä tilannetta ei ole juurikaan kritisoitu, päinvastoin. Muutospaineet tulevat alueiden kehittämisen suunnasta.

Kohti maakuntauudistusta ja ”Luovaa”?

Aluehallinto on ollut uudenlaisen poliittisen kiinnostuksen kohteena 1990-luvun alkupuolelta alkaen (luku 2). Aluekehittämisen tavoitteita on muokattu, toimijoita lisätty ja tehtäviä tarkistettu mm. EU:hun liittymisen (1995) myötä. EU korostaa alueiden merkitystä ja niiden itsenäisyyttä. Suomessakin on opittu uusi termi: ”Alueiden Eurooppa.”

Alueiden kehittämisvastuu siirrettiin 1990-luvulla lääneiltä maakunnan liittojen tehtäväksi. Näin alueiden kehittämistä on ohjailtu yli kaksi vuosikymmentä sekä keskushallintoa edustavien virastojen että kuntia edustavien maakuntien suunnilta. Valtion alueyksiköt ja maakunnat ovat joissakin tapauksissa kilpailleet keskenään aluei-

den kehittämisestä (Jauhiainen ja Niemenmaa 2006, 205).

Nyt aluehallinnon uudistamisessa pyritään ottamaan historiallisen suuri askel. Meneillään (10/2018) oleva maakuntauudistus tähtää maakunnalliseen itsehallintoon vuoden 2021 alusta. Uuteen maakuntaorganisaatioon (18 maakuntaa) on tarkoitus siirtää tehtäviä ELY-keskuksista, TE-toimistoista, aluehallintovirastoista, maakuntien liitoista ja muista kuntayhtymistä sekä kunnista. Uudistukseen sisältyy valtion aluehallinnon lakkauttaminen. Aluehallintovirastojen lopettaessa päättyy myös ko. virastojen liikuntatoimi nyky muodossaan.

Uudeksi valtakunnalliseksi – ei alueelliseksi – virastoksi on kaavailtu Valtion lupa-, ohjaus- ja valvontavirastoa (Luova). Viraston on määrä olla ministeriöiden yhteisessä ohjauksessa toiminnan kokonaisuuden osalta, mutta kunkin ministeriön ohjauksessa toimialan sisältöohjauksen osalta. Myös nykyisiä liikunnan aluehallinnon tehtäviä on tarkoitus toteuttaa Luovan puitteissa.

Toistaiseksi ei ole selkeää kuvaa eri ministeriöiden valmiuksista hajauttaa tehtäviään ja päätösvaltaa maakuntiin. Samoin epävarmuutta esiintyy kuntien suunnalla. Kunnat saivat 1990-luvulla haluamansa itsenäisyyden, mutta nyt niiden tulisi luovuttaa osia tehtävistään itsehallintomaakunnille. Maakuntauudistuksessa ei olekaan kyse vain maakunnista ja Luovasta, vaan kolmen hallintoportaan uudenlaisesta työnjaosta ja yhteistyöstä.

Maakuntauudistus ei ole (vielä) eduskunnassa kuulutettu. Itsehallintoa on yritetty ennenkin – tuloksetta. On arvioitu, että vuodesta 1867 alkaen on tehty noin 40 ehdotusta maakuntaitsehallinnon aikaansaamiseksi (Reina 2012) eli keskimäärin joka neljäs vuosi. Toistaiseksi alueellista itsehallintoa on Suomessa vähän (vain kunnissa) verrattuna moniin OECD-maihin (Moisio 2014).

Maakuntauudistusta jarruttaa se, ettei Suomessa ole yksimielisyyttä toivotusta aluerakenteesta tai aluekehittämisen periaatteista. Sipilän hallitus (2015–2019) ajaa itsehallinnollisten maakuntien mallia. Vaihtoehdoksi on esitetty – etenkin suurimpien kaupunkien suunnalta – vahvojen kaupunkiseutujen varaan rakennettua mallia.

Mahdollista on, ettei kumpikaan malli sellaisenaan toteudu. Aluesuunnittelun ja -politiikan professori Sami Moisio vastaa (2017b) kysymykseen ”saavatko maakunnat Suomessa itsehallinnon?” seuraavasti: ”Suomeen syntyyneen maakuntia, joilla on runsaasti tehtäviä, mutta alhainen poliittisen ’vapauden’ taso.” Aluehallinnon sekaavuus voi hyvinkin jatkua.

Liikunnan aluehallinnon muututtava joka tapauksessa

Alueiden kehittäminen tulee ilman maakuntauudistustakin muuttumaan. Valtion rooli alue- ja kaupunkikehityksen säätelijänä on jo parin vuosikymmenen ajan kaventunut ja todennäköisesti kaventuu entisestään (luku 2). Nykyään aluekehittämistä rakennetaan enemmän maakuntien ja kaupunkiseutujen omien vahvuuksien ja valinto-

jen varaan. Valtion tulisi ”vain” luoda siihen mahdollisuus.

Suunnitteilla olevan Luova-viraston toiminnassa pyritään irtautumaan sektorikeskeisyydestä. Sektoreilla tulee olla tavoitteita, mutta niistä pitää pystyä keskustelemaan ja niitä pitää pystyä yhteen sovittamaan. Aluehallinnon uudistamisprosessissa on viitattu valtioneuvoston kanslian tutkimukseen (2016) eurooppalaisista hallintojärjestelmistä: ”Eri maissa toteutettu kehitys kohti valtakunnallisia virastomalleja on vahvistanut sektorijattelua, ja tätä ei saisi tapahtua Suomessa” (alueuudistus.fi).

Aluekehittämisen uudet tuulet ja etenkin maakuntauudistus haastavat myös liikuntahallinnon uudistumaan. Paineet osallistua alueiden kehittämiseen yhdessä eri hallinnonalojen kanssa kasvavat siinäkin tapauksessa, että maakuntauudistus ja Luova eivät toteudu. Keskusvaltajohtoisen yhtenäisvaltion parhaat vuodet ovat takana. Kehityksen suunnannäyttäjiksi ovat nousseet kilpailukykyiset kaupungit ja elinvoimaiset alueet. On myös muistettava, ettei liikunnan aluehallinnon autonomian jatkuvuudesta ole takeita, jos Veikkauksen roolia liikunnan rahoittajana kavennetaan.

Varautumista aluehallinnon muutoksiin haittaa se, ettei itsehallinnollisten maakuntien ja perustettavan Luovan tehtävistä tai yhteistyöstä tunnu olevan varmuutta sen enempää ministeriöissä, alueilla kuin kunnissa. ”*Ei ole vielä täysin kirkastunut mikä tulee olemaan OKM:n liikuntahallinnon ja Luova-viraston kontaktipinta maakuntiin*”, tunnustaa OKM:n ylitarkastaja Sari Virta.

TEIJO PYYKKÖNEN

2. Alueiden ja kaupunkiseutujen nousu toimijoiksi

Aluekehittämisessä on hylätty valtiojohtoisuus ja otettu tilalle alue- ja kaupunkivetoisuus. Sen innoittamana on haluttu vahvistaa aluehallintoa, mikä on osoittautunut harvinaisen vaikeaksi tehtäväksi.

Aluepolitiikka saatettiin julkisuudessa vielä 1980-luvun lopulla mieltää kehitysaluepolitiikaksi, sillä ”maksettiinhan virkamiehillekin syrjäseutulisiä”. Todellisuudessa kehitysaluepolitiikasta alettiin siirtyä monimuotoisempaan aluepolitiikkaan 1960-luvun lopulla. (esim. Jauhiainen ym. 2006, Moisio 2012a)

Laaja, tasa-arvoa korostava aluepolitiikka oli vallalla 1970- ja 1980-luvuilla, jolloin julkinen sektori oli vahvasti sitoutunut hyvinvointivaltion rakentamiseen: ”Valtio ohjasi alueiden kehittämistä ja aluepolitiikkaa hierarkkiseen ja kokonaisvaltaiseen suunnitteluun tukeutuen” (Jauhiainen ym. 2006, 91). Suunnittelun ohjenuorana oli ”tasapuolisen alueellisen huolenpidon” periaate, mikä tarkoitti valtion eri alueiden kehityskuvien samankaltaistamista (Moisio 2012a, 142).

Keskusjohtoista ja hierarkkista suunnittelukulttuuria alettiin kritisoida 1980-luvun lopussa. Julkisuudessa aluepolitiikkaa luonnehdittiin menneisyyteen kuuluvaksi puoluepoliittiseksi peliksi, jossa riideltiin hajauttamisesta ja keskittämisestä sekä oman vaalipiirin suosimisesta (”siltarumpupolitiikasta”). Aluepolitiikkaan myös kyllästettiin, koska ”Suomi oli jo suunnitelmia täynnä”. Aluepolitiikan tulevaan muutokseen vaikuttivat kuitenkin enemmän muut tekijät kuin julkinen keskustelu.

Suomalaisen aluepoliittisen ajattelun merkittäväksi murrosvaiheeksi nähdään 1990-luku. Suuri lama, Neuvostoliiton kaatuminen, Suomen liittyminen Euroopan unioniin, Nokia-Suomen nousu, maan avartuminen globaaliin talouteen ja poliittisen kentän painopisteen siirtyminen oikealle haastivat alueellisen suunnittelun teorian ja käytännöt. Aluepolitiikkaa alkoivat ohjata kil-

pailukyyn, kansainvälisyyteen, innovaatioihin, ohjelmallisuuteen, osaamiskeskuksiin ja alueiden omaan elinvoimaan liittyvät teemat. Hyvinvointivaltiota rakentanut aluepoliittinen suuntaus kiihtui, ja valtakunnallisen aluesuunnittelun aika alkoi olla ohi. (Jauhiainen ym. 2006, Moisio 2012a)

Aluepolitiikasta tuli 1990-luvulla talousveitoista ja globaalien markkinoiden pakkoihin sopeutumista korostavaa. Piti avautua maailmalle. Keskustan linjauksissa alkoi hajauttamisen vaatimus liudentua. Kokoomus ja sosialidemokraatit löysivät toisensa kaupunkiseutuja koskevassa aluepolitiikassa. (Moisio 2012b).

Liittyminen EU:hun lisäsi alueiden, mutta myös kaupunkikeskusten arvostusta. EU:n linjauksen mukaan ”kaupunkiseudut ovat osaamisepusteisen talouden ja työllisyyden kasvun moottoreita” (Jauhianen ym. 2006, 98). Mitä enemmän kaupungit kilpailevat keskenään, sitä enemmän sen uskottiin hyödyntävän myös valtion kokonaiskilpailukykyä. Alueellisten erojen tasaamisen sijaan tärkeäksi nousi erikoistuminen sekä paikallisten ja alueellisten vahvuuksien vahvistaminen. Moisio pitää 1990-luvun suurena käänteenä juuri kaupunkiseutuvetoisen aluekehittämismallin omaksumista (Moisio 2012b).

Myös Oulun yliopiston suunnittelumaantieteen professori Jussi J. Jauhiainen katsoo, että aluepolitiikkaa hallitsivat 2000-luvun alussa kaupunkiverkostot, aktiivinen kaupunkipolitiikka ja innovaatiopolitiikan alueellistaminen (2006, 105).

Aluepolitiikan muutokset olivat vuosituhannen vaihteessa niin merkittäviä, että erotuksena vanhasta aluepolitiikasta alettiin puhua mm. kaupunkivetoisesta ”kilpailukykypolitiikasta” (Sotara & Viljamaa 2003, 22). Alueellisten erojen tasaamisesta siirryttiin kohti erikoistumista ja vahvuuksien vahvistamista.

Myös Moisio alleviivaa kilpailun tuloa aluepolitiikkaan. Hän kutsuu 1980-luvun lopulla käynnistynyttä ja 2010-luvulle yltävää aluepolitiikan jak-

soa ”hajautetun kilpailuvaltion” kaudeksi (Moisio 2012a, 163–194). Siinä kilpailu nähdään nimenomaan positiivisen kehityksen moottoriksi.

Moisio arvioi, että hajautettu kilpailuvaltio oli 2000-luvun alussa leimallisesti noin 25 kaupunkikeskuksen Suomi (Moisio 2012a, 193). Nykyään Suomen aluekehitystä määrittää hänen mukaansa ”5–10 suurehkoa kaupunkiseutua” (Moisio Nouisaisen mukaan 2015).

Kaupunkikeskeinen aluekehitys tunnistettiin myös OKM:n vuoteen 2020 ulottuvassa strategiassa vuonna 2010. Sen mukaan alueiden profiloitumista haluttiin tukea: ”Alueet eriytyvät ja erilaistuvat. Isot kaupunkialueet sekä kasvukeskukset lisäävät kasvua myös lähialueilleen, metropolialue myös koko maalle. Opetus- ja kulttuuriministeriö tukee toimillaan alueiden profiloitumista ja vahvojen alueellisten osaamis- ja luovuusympäristöjen sekä kansainvälisesti kilpailukykyisen metropolialueen kehittymistä” (OKM 2010).

Aluepoliittisen ajattelun muutos näkyi myös Kuntaliiton linjauksissa vuonna 2010. Kuntien ja alueiden elinvoimaisuuden edistämiseksi Kuntaliitto asetti neljä strategista linjausta:

1. Vahvistettava kuntien ja alueiden edellytyksiä hakeutua yhteistyöhön ja verkostoihin omien resurssien ja osaamisen täydentämiseksi
2. Vahvistettava kuntien, seutujen ja alueiden edellytyksiä luoda omiin vahvuuksiinsa perustuvia kilpailukykyisiä ja innovatiivisia toimintaympäristöjä
3. Tuettava alueellisen hallinnon uudistamista sekä kuntiin perustuvien maakuntien liitosten rakenteen ja aseman selkiyttämistä ja vahvistamista
4. Vahvistettava kuntien ja alueiden omaehtoisuuden kehittämisen resursseja kansallisesti ja Euroopan unionissa.

Hallinnon aluekehitykseen liittyvät strategiat ovat heijastaneet vallalla olevaa ideologiaa. Aluepolitiikan painopisteet ovat herkkiä vaihtumaan poliittisten voimasuhteiden muuttuessa. Keskustavetoisten hallitusten aikana (2003–11; 2015–) pinnalla ovat olleet alueellistaminen, koko maan asuttuna pitäminen, kuntien yhteistyö ja maakuntahallinnon vahvistaminen. Sipilän hallituksen näkökulmaa ilmentää ”Menestystarinoita aluekehittämisestä”-julkaisu (TEM 2017), joka kertoo Suomen olevan ”alueidensa summa”.

Kokoomusjohtoisten hallitusten aikana (2011–15) on puolestaan tavoiteltu kuntaliitoksia (kuntamäärän huomattavaa vähentämistä) sekä vahvoihin peruskuntiin pohjautuvaa kuntarakennetta.

Aluepolitiikan yhteiskunnallisia merkityksiä ja muutosta väitöskirjassaan (2008) tutkineen Tea Remahlin mukaan ”Suomessa kaivattaisiin perusteellista ja asiapitoista keskustelua siitä, minkälaista aluerakennetta maassa halutaan tulevaisuudessa ylläpitää, millä perusteilla ja mitä toimenpiteitä se vaatii. Tämä on haasteellista, sillä aluepolitiikkaan liittyy paljon ideologisia näkemyseroja, eturistiriitoja sekä käsitteellistä epäselvyyttä” (Remahl 2008, 126).

Kunnille itsehallinto – ja paljon tehtäviä

Valtion ohjaus ja vanha valtiosuusjärjestelmä yhdenmukaistivat kuntien palvelurakennetta 1980-luvun lopulle saakka. Taloudellinen taantuma 1990-luvun alussa sekä rationaalisen, ylhäältä alas suuntautuvan suunnitteluideologian hylkääminen vaikuttivat olennaisesti paikallistason ohjaukseen: valtio alkoi purkaa kuntien normiohjausta.

Vapaakuntakokeilun siivittämänä uudistettiin (1994) kuntalaki. Sen mukaan kunta ”hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetty tehtävät”. Käytännössä kuntien tehtävät kasvoivat mittoihin, joita harva oli kyennyt ennakoimaan.

STM:n kansliapäällikkö Markku Lehto tiivisti (2005) tuloksen osuvasti: ”Suomesta tuli kunnallisvaltio”. Kunnista tuli tärkeitä valtiolle, joka oli siirtänyt huomattavaa hyvinvointivastuuta kunnille. Sen sijaan valtio ei enää ollut yhtä tärkeä kunnille kuin aiemmin. Kunnat kyllä saivat valtiolta haluamansa vapauden, mutta eivät haluumiaan resursseja laajentuneiden tehtävien hoitoon. Valtion ja kuntien suhteet kiristyivät 2000-luvulla, kun valtio pienensi valtiosuusja ja lisäsi kuntien vastuita (Jauhiainen ym. 2006, 233).

Huoli kuntien kyvystä suoriutua tehtävistään kasvoi 2000-luvun alussa. Kuntien palvelurakenteet erilaistuivat. Sitä lisäsivät kuntien eroavuudet asukastiheydessä, pinta-alassa, väestörakenteessa ja vauraudessa. Kaikki kunnat eivät enää selvinneet tehtävistään.

Vanhasen I hallituksen (2003–07) aikana käynnistetty kunta- ja palvelurakennemuudis-

tus (Paras) ohjasi kuntia yhteistoiminta-alueiden muodostamiseen palveluiden turvaamiseksi. Tavoitteena oli vähintään 20 000 asukkaan yhteistoiminta-alueet. Paras-hankkeen aikana yhteistoiminta lisääntyi, ja samalla kuntien määrä väheni ”vapaaehtoisten” kuntaliitosten kautta runsaalla sadalla (444 → 336) vuosina 2004–2012. Keskustan johdolla käynnistetty Paras-hanke lopetettiin Kataisen hallituksen aloittaessa kesällä 2011.

Vuonna 2018 Suomessa on 311 kuntaa, joista 108 käyttää itsestään kaupunki-nimitystä. Kunnat ovat kooltaan melko pieniä (keskimäärin noin 17 700 asukasta). Yli 100 000 asukkaan kaupunkia on yhdeksän. (Kuntaliitto.fi)

Valtion ja kuntien välinen ohjaus- ja tietoyhteys on 1990-luvun alun jälkeen ratkaisevasti ohentunut. Kun vahva normiohjaus ei enää kunnallisen itsehallinnon aikana ole tullut kyseeseen, ministeriöt ovat panostaneet informaatio-ohjaukseen jakaen kehittämistavoitteita, hyviä käytäntöjä ja suosituksia. Niitä kuntien on sopinut noudattaa tai olla noudattamatta: ”Suosituksia ym. luetaan, jos muilta kiireiltä ehditään” (Lehto 2005).

Aluepolitiikan käytännön merkitys kunnille ja alueille muuttui oleellisesti 1990- ja 2000-luvuilla. Remahl päätyy väitöskirjassaan tulkintaan, jonka mukaan ”pitkälti alueiden omaehtoiseen toimintaan ja keskushallinnon informaatio-ohjaukseen perustuvalla aluepolitiikalla on yhteiskunnassa suurempi diskursiivinen ja symbolinen kuin materiaallinen arvo ja rooli” (Remahl 2008, 126).

Valtion ohjauksen ohentuminen ja valtionosuuksien karsiminen on suunnannut kuntia ja kaupunkiseutuja omatoimisuuteen, oppimiseen, omien vahvuuksien hyödyntämiseen ja verkostojen luomiseen – myös kansainvälisesti. Kaupunkien kilpailutilanne on johtanut ”paikkamarkkinointiin ja tietoiseen imagonrakentamiseen” (Jauhiainen 2006, 261).

Kuntien ja kaupunkiseutujen erilaistuminen ei ole pysähtynyt 2010-luvulla – päinvastoin. Aluepoliittisista ratkaisuista huolimatta työikäisen väestön keskittyminen Etelä- ja Länsi-Suomeen sekä keskuksiin on jatkunut. Teolliset seudut ovat supistumisen kierteessä. Maakuntakeskukset kehittyvät eri tahtiin.

Vaikka suurimpien kaupunkien ja kaupunkiseutujen strateginen ja taloudellinen merkitys on Suomessa olennaisesti kasvanut, ”se ei ole johtanut suuriin muutoksiin niiden poliittisessa ase-

massa” (Moisio 2018). Kaupunkien vahva kehitys on kuitenkin ”voimaannuttanut kaupungit vaatimaan uudenlaista poliittista ja taloudellista liikkumavaraa ja asemaa (...) Valtiovallan näkökulmasta kiistan ydin on siinä, millainen poliittinen ja taloudellinen liikkumavara kaupungeille tai kaupunkiseuduille voidaan antaa niin, ettei yhteisvaltion perusta ala murentua” (Moisio 2018).

Suurten kaupunkien kasvaneeseen strategiaan merkitykseen nojaa myös julkisuudessa paljon tilaa saanut esitys rakentaa pääkaupunkiseudulle metropolihallinto, joka vauhdittaisi alueen liittämistä globaalisesti merkittävien kaupunkien verkkoon.

Alue- ja maakuntahallinnon vaikea uudistaminen

Aluekehittämisen tasoista parhaiten tunnetaan valtio ja kuntataso. Niiden väliin jäävä aluehallinto (väliportaan taso) on jo työläämin haluttuun otettavissa. Suomen aluehallinto koostuu sekä valtion aluehallinnosta että maakunnan liitoista (kuntayhtymistä). Näiden välillä on vaikea nähdä selkeää organisoitua yhteensovittamista.

Aluepolitiikka sijoittuu ”politiikan takariviin”. Aluehallinto on sekavaa eikä tarjoa näkyviä vaikuttamisen eikä vallan paikkoja esimerkiksi aluevaalien kautta, minkä johdosta aluehallinto ei ole ollut suuren kiinnostuksen kohteena. Maakunnan liitoilla on ollut maakunnan kehittämisessä roolia, mutta se joutuu kilpailemaan väliportaan ”heruudesta” aluehallinnon kanssa, joten silläkin on vain rajallisesti ohjausvaltaa.

Valtioneuvoston kanslialla ja lääninhallituksilla oli aluekehittämiseen liittyvä suunnitteluvastuu 1990-luvulle asti. Laki alueiden kehittämisestä (1993) käänsi katseen alueiden omaehtoiseen kehittämiseen. Se siirsi aluekehityksen vastuuta valtiolta kunnille ja lääninhallituksilta maakunnan liitoille (Moisio 2012, 180). Suomen liittyminen EU:hun (1995) merkitsi myös maakunnan liittojen roolin aiempaa vahvempaa tunnustamista.

Merkitystä oli myös Aluehallinto 2000 -hankkeen seurauksena toteutetulla (1997) läänien määrän vähentämisellä (12:sta viiteen). Uudet suurläänit keskittyivät yleisiin hallintotehtäviin ja lailisuusvalvontaan, mikä sekä vahvisti maakunnan liittojen suunnittelu- ja kehittämisroolia.

Muutokset ilmensivät siirtymää ohjatusta valtionhallinnosta kohti alueiden itsensä määrittelemää kehityksen hallintaa. ”Suomessa ei kuitenkaan siirretty laajasti valtaa keskushallinnosta tai kunnista maakuntiin. Rahoitusvastuu säilyi edelleen merkittävästi keskushallinnolla” (Jauhiainen ym. 2006, 96). Moisio katsoo, että juuri valtion voimakas kontrolli on jarruttanut alueiden omaehtoista kehittämistä (Moisio 2014).

Suomessa on 18 maakuntaa (lisäksi Ahvenanmaa). Maakunnan liitto on alueensa lakisääteinen kuntayhtymä, jossa jokaisen kunnan on oltava jäsenenä. Liittojen päätehtäviä ovat alueidensa kehittäminen ja maakuntakaavoitus. Liitot ovat alueensa edunvalvoja myös kansainvälisessä kilpailussa. Maakunnan liittojen toimistoissa työskentelee noin 650 henkilöä (2017). (Kuntaliitto.fi)

Keskushallinto on halunnut ylläpitää maakuntien rinnalla omaa aluehallintoa. Tultaessa 2000-luvulle valtion aluehallinnon viranomaisia oli useita ja niiden ohjausjärjestelmät vaihtelivat (Reina 2012). Lääninhallitusten lisäksi toimivat työvoima- ja elinkeinokeskukset, alueelliset ympäristökeskukset, tiepiirit, metsäkeskus jne.

Vanhasen II hallituksen (2007–10) ohjelma oli aluehallinnon kehittämisen suhteen ”melko radikaali” (Reina 2012). Ohjelma pyrki koko aluehallinnon uudistamiseen mm. täsmentämällä työnjakoa ja poistamalla päällekkäisyyksiä. Keväällä 2008 käynnistetyn Aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU) työryhmän tuli myös ”selvittää aluekehittämisen voimavarojen kokoamista ja niihin liittyvän päätösvallan siirtämistä maakuntien liitoille”. Työryhmän tekemien selvitysten jälkeen valmiutta päätösvallan siirtämiseen aluetasolle ei ministeriöistä kuitenkaan löytynyt. Esimerkiksi opetusministeriön valtiosihteerin linjasi, että ”opetusministeriö painottaa jatkossakin omaa vahvaa ohjausotettaan” (OPM:n verkkolehti 24.4.2008).

ALKU-hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja Timo Reina arvioi hankkeen jälkeen (2012), että ”hallinnon uudistamisen polut ovat useimmiten mutkaisia ja kivisiä. Erityisen vaikeaksi on osoittautunut aluehallinnon uudistaminen”. Hänen mukaansa aluehallinnon hajanaisen viranomais- ja tehtävärakenteen kokoamisen vaikeuteen on looginen syy: ”Juuri aluehallinnossa yhdistyvät hallinnonalakohtaiset, alueelliset ja eri yhteiskunnallisista näkemyksistä kumpuavat intressit ja intohimot.”

Selkeimmin ALKU-hankkeen tavoitteista jäätettiin Reinan mukaan tehtävien delegoinnissa keskushallinnosta alue- ja paikallistasolle. Myös ALKU-hankkeen arviointiryhmä totesi, etteivät maakunnan liittojen odotukset ”täysin täyttyneet” (Karppi ym. 2011). Toisaalta muistutettiin, että maakuntien liittojen aseman vahvistamisessa edettiin hankkeessa niin pitkälle kuin ”se poliittisesti ja hallinnollisesti oli mahdollista” (Reina 2012).

Aluehallinnon uudistamishankkeen tuoma muutos oli hankkeen arviointiryhmän mukaan kokonaisuudessaan pikemminkin hiljainen kuin radikaali. Näkyvin seuraus oli kahden uuden aluehallintoviranomaisen perustaminen läänien tilalle. Läänit lakkautettiin vuoden 2009 lopussa ja vuoden 2010 alusta aloittivat Elinkeino-, liikenne- ja luonnonvarakeskukset (ELY-keskukset) sekä Aluehallintovirastot (AVIt).

ELYt ja AVIt toivat hallinnollisia muutoksia myös opetusministeriön toimialalle, vaikka ministeriössä ”ei ollut tyytymättömyyttä läänien puitteissa toteutettuun aluehallintoon” (OPM:n verkkolehti 24.4.2008). Liikunnan aluehallinto sijoitettiin ensin (2010) ELY-keskuksiin ja siirrettiin myöhemmin (2014) AVI:n piiriin.

ALKU-hankkeen arviointiryhmä katsoi, että uusien aluehallintoratkaisujen seurauksena saattoi ohjausasetelmassa syntyä ristipaineita: ”Ministeriöt, joiden ohjauksessa hallinnon palvelut tuotetaan, joutuvat sovittamaan hallinnonalakohtaisen toiminnallisen ohjauksensa VM:n (AVIt) ja TEM:n (ELY-keskukset) harjoittamaan strategiseen ohjaukseen.” Verraten autonomisen liikuntahallinnon osalta ”ristipaine” ei ilmeisestikään muodostunut niin haitalliseksi kuin useilla muilla hallinnonaloilla.

Reinan (2012) mukaan maakuntien päättäjät arvioivat ALKU-uudistuksen parantaneen heidän vaikutusmahdollisuuksiaan ja vahvistaneen maakuntien asemaa paikallisen poliittisen tahdonmuodostuksen välittäjänä.

Pekka Juntunen päätyy väitöskirjassaan (2010) näkemykseen, jonka mukaan valtapolitiikka ja reviiri-intressit leimasivat 1990- ja 2000-luvun aluehallinnon uudistamispyrkimyksiä. Siksi uudistukset jäivät ”varovaisiksi ja hallituiksi”. Uudistuksissa maakunnan liitot kuitenkin vahvistuivat – ainakin muodollisesti. Toisaalta myös valtion aluehallintoviranomaiset säilyivät yhä selkeämmin keskushallinnon alueellisina edustajina.

Vaikka maakunnilla ja valtion aluehallinnolla oli omat toimintaroolinsa, niiden keskinäinen yhteistyösuhde kuitenkin tiivistyi vuoden 2010 uudistuksessa, arvioi Juntunen.

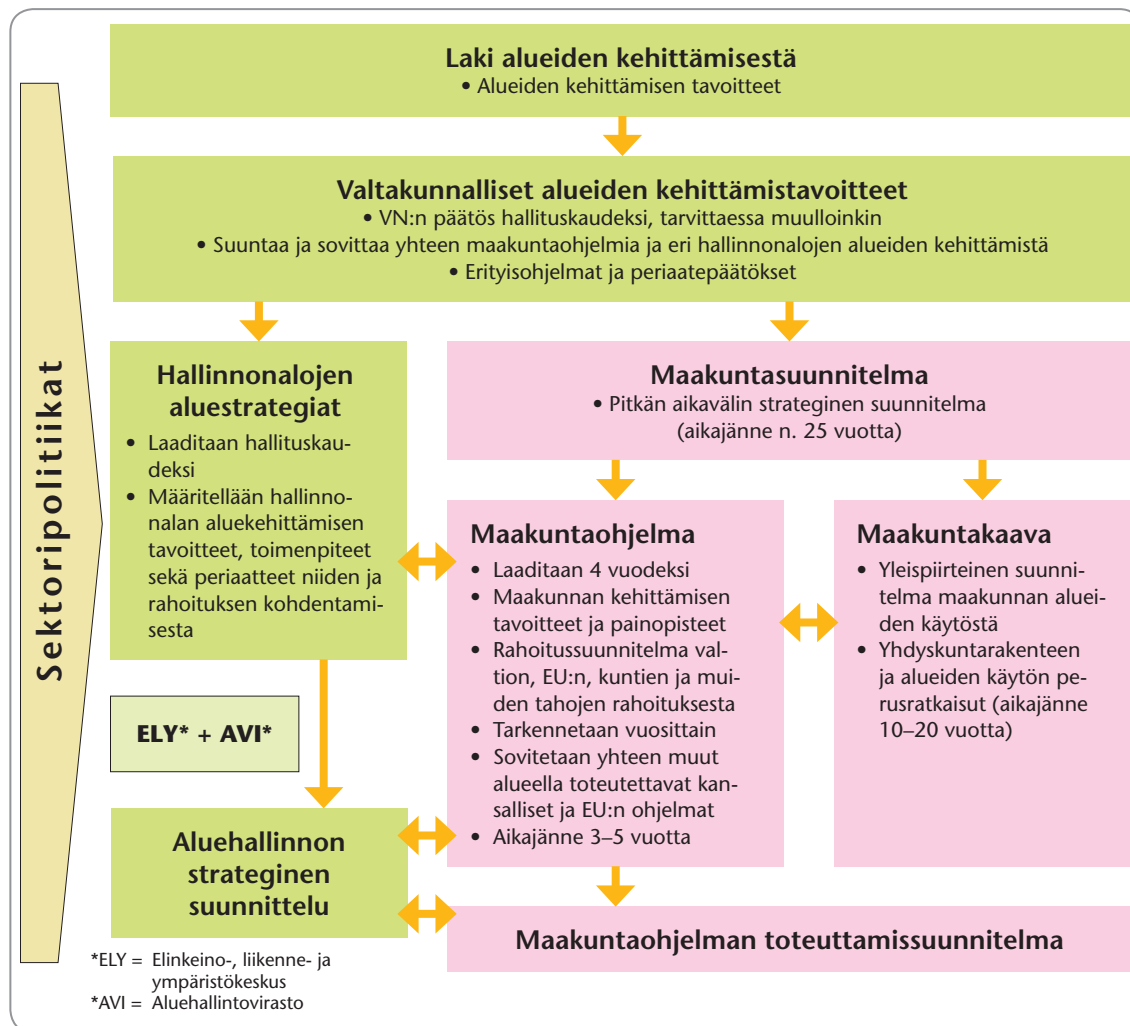
Vallitseva, vuoden 2010 alussa voimaan tulleen aluekehityslain mukainen alueiden kehittämisen suunnittelujärjestelmä ja sen eri osioiden väliset yhteydet on esitetty kuvassa 2. Maakuntien tuottamia suunnitteluasiakirjoja ovat maakuntasuunnitelma, maakuntaohjelma, maakuntakaava ja maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma. Muut osiot ovat keskushallinnon ohjauksessa.

Reinan (2012) mukaan suomalaisessa aluehallinnossa toimittiin ennen ALKU-hanketta ”kahden tulen” – keskushallinnon ja paikallishallinnon – välissä sekavalla järjestelmällä: viranomaisia oli paljon, ja keskeisten viranomaisten aluejaot poikkesivat huomattavasti toisistaan. Vuoden 2010 aluehallintouudistus vei hänen mukaansa hal-

lintoa parempaan suuntaan, mutta lopputulos ylsi lähinnä ”kokonaisvaltaisen reformin alkusoi-toksi”.

Kokonaisvaltaista reformia edustaa käynnissä oleva maakuntauudistus eli maakuntahallinnon ja aluehallinnon sulauttaminen. Maakunnan liittojen valta kumpuaa kunnista, ja aluehallinto edustaa keskusvaltaa. ”Monitoimintaisten itsehallinto-alueiden tehtävänä olisi kuitenkin toteuttaa alueellista tehtävää eikä toimia sen enempää kuntien kuin valtionhallinnonkaan jatkeena”, muistuttaa Sami Moisio (2015).

Eduskunnan käsittelyssä oleva lakiehdotus maakuntauudistuksesta viittaa Moisio mukaan siihen, että maakunnallinen itsehallinto toteutuu Suomessa hyvin rajoitetussa muodossa. ”On täysin mahdollista, että uudistuksen seurauksena Suomeen muodostuu kapean tai lähes olemattoman itsehallinnon maakuntia, kaventuvan tehtä-



Kuva 2. Alueiden kehittämisen suunnittelujärjestelmä vuonna 2010 (Kuntaliitto 2010)

väkentän kuntia ja näin muodoin vahvistuva valtion keskushallinto” (Moisio 2017).

Vallitsevassa ”aluepoliittisessa pelissä” on vaikea ennakoida voittajaa. Ja mikäli maakunta-uudistus venyy yli seuraavien eduskuntavaalien (2019), alueuudistukseen saatetaan pyrkiä uusilla painotuksilla – esimerkiksi kaupunkiseutujen roolia korostaen.

Maakuntauudistuksessa näkyvintä keskustelua ovat herättäneet juuri maakuntien ja kaupunkialueiden erilaiset intressit. Hallintokilpailun makua on esiintynyt erityisesti suurimpien kaupunkien ja maakuntauudistusta ajavan Sipilän hallituksen välillä. Kaupunkiseutujen etuja ei ole pidetty yhtenevinä maakuntien etujen kanssa: ”Globaali talous on nopeasti kehittymässä suuntaan, jossa kasvavat kaupungit ja kaupunkiseudut kilpailevat keskenään. Kaupunkien menestys on yhä tärkeämpää koko maan menestykselle. Nyt pitäisi vahvistaa kaupunkien toimintakykyä. Maakuntauudistus päinvastoin heikentäisi kaupunkien käytössä olevaa keinovalikoimaa” (Vapaa- vuori ja Lyly 2017).

Maakuntia ja kaupunkiseutuja vähemmän julkisuutta on saanut perustettava, kahdeksan ministeriön yhdessä ohjaama monialainen Valtion lupaja ja valvontavirasto (Luova). Sen 18 toimipaikkaa voivat olla toimialoiltaan ja henkilömääriltään hyvinkin erilaisia keskenään.

Valtakunnallisen Luovan odotetaan yhdenmukaistavan hallintoratkaisuja eri puolilla maata. Samalla pelätään, että aluetuntemus ja alueellinen verkostoituminen menetetään. Nykyisen aluehallinnon vahvuutena on nimenomaan pidetty paikallisten olosuhteiden ja toimijoiden tuntemista.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ylijohdaja Terttu Savolainen esittää (2018), että myös Luova tulisi organisoida alueellisesti. Maakuntaja sote-uudistuksen projektijohtaja Päivi Nerg puolestaan näkee (2018), että Luovan asiantuntemusta ja resursseja voidaan hyödyntää joustavasti asiantuntijoiden sijainnista riippumatta: ”Henkilöstö voi alueellista läsnäoloa ja erityistä aluetuntemusta edellyttäviä tehtäviä lukuun ottamatta toimia missä tahansa maakunnassa.”

Ilmeistä on, että maakuntauudistuksen jälkeen aluetuntemusta on ajateltu kertyvän erityisesti maakunnille. Näin ollen aluetuntemuksen hyödyntäminen Luovassa edellyttää toimivaa yhteistyötä Luovan ja maakuntien välillä.

Miten Luova palvelee maakuntia ja sitä kautta kuntia? Alueuudistus.fi -sivuston mukaan maakunnat ja kunnat saavat Luovalta ”vuorovaikutteista ohjausta ja tukea tehtäviensä hoitamiseen”.

Luovan ja maakuntien suhde kaipaa selkeyttämistä. Olennainen kysymys on, miten maakunta-uudistus purkaa kilpailuasetelmaa, joka nykyään on valtiojohtoisen ja kuntalähtöisen aluekehittämisen välillä.

Liikuntahallinto ja maakuntauudistus

”Läänien liikuntalautakuntien rinnalle on nostettu muita aluehallinnon vaihtoehtomalleja, joista [liikunta]tehtävien siirto maakuntien liitoille merkitsisi käytännössä 1950-luvun taitteessa syntyneen linjan valtio-läänit-kunnat supistumisesta kaksitahoiseksi: valtio-kunnat.” (Klemola 1995)

Opetusministeriön osastopäällikkönä pitkään toimineen Heikki Klemolan 1990-luvun näkemyksen ovat useat virkamiehet jakaneet myöhemmin. Suhtautuminen maakuntien liittoihin on ollut varauksellinen. Klemolan mukaan ”yleisvaltakunnalliset näkökohdat” puolsivat liikunnan organisointia ilman maakuntien liittoja: ”Mikäli yhteiskunnan taloudellista tukea yhä toivotaan, ja mikäli hallinnon johdolla tapahtuvaa liikuntasuunnittelua edelleen tarvitaan, (...) on arvioitava missä laajuudessa läänien liikuntalautakuntien tehtäviä pitää jakaa.” (Klemola 1995)

Liikuntahallinto on ”joutunut myöntymään” maakuntien liittojen suuntaan vain kerran, eikä silloinkaan tapahtunut olennaista vallansiirtoa: alueellisten liikuntaneuvostojen asettaminen siirrettiin lääninhallinnon loppuessa (2010) maakunnan liitoille. ”Yhteiskunnan taloudellisesta tuesta” päättäminen säilyi OPM:llä/OKM:llä ja aluehallinnolla.

Meneillään oleva maakuntauudistus tähtää kolmiportaiseen hallintoon, jossa itsehallinnollisia maakuntia ei liikuntakaan voi ohittaa. Vaikka maakuntien itsehallinto toteutuisi vain osittain, antaa sekin aiheen tarkistaa ministeriön johdolla toimivaa liikuntaorganisaatiota ja sen tehtäviä.

Meneillään olevan maakuntauudistuksen merkittäviä ”kipukohtia” ovat 1) Sektorikeskisydestä irtautuminen, 2) Alueiden omaehtoi-

suuden lisääminen ja 3) Päättösvallan delegointi ja resurssien siirtäminen alueiden kehittämiseen. Seuraavassa teemoja tarkastellaan liikuntahallinnon osalta.

Sektorij- ja AVI-keskeisyys • Suomalainen liikuntapolitiikka on korostetun sektorikeskeistä: liikuntaa edistetään liikuntahallinnon keinoin liikuntaa optimoiden. Näin siitä huolimatta, että liikunnan linjauksissa on pitkään tiedostettu myös muiden hallinnonalojen sekä ihmisten elinympäristöjen merkitys liikunnan edistämässä.

Liikunnan edistämisen on monien muiden toimintojen tavoin todettu olevan ns. ”pirullinen ongelma”: horisontaalista ongelmaa – esimerkiksi liian vähäistä liikkumista – pyritään ratkaisemaan vertikaalisella organisaatiolla (sektorihallinnolla). Mitä vähemmän liikkuvista on kyse, sitä enemmän tarvitaan eri hallinnonalojen yhteistyötä.

Toistaiseksi sektorikeskeyttä on liikuntahallinnossa pyritty purkamaan houkuttelemalla eri hallinnonaloja liikuntasektorin itselleen asettamien tavoitteiden toteuttamiseen. Tämän eteen on tehty töitä etenkin 2000-luvulla.

Maakuntauudistuksen innoittamana valtion liikuntaneuvosto on halunnut myös maakuntien suuntaavan toimintaansa liikuntasektorin tavoitteiden mukaisesti:

”Liikuntaneuvosto pitää välttämättömänä sitä, että sote-uudistuksen yhteydessä jokaisen maakunnan toiminnassa liikunta nostetaan keskeiseksi osaksi terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä sekä sairauksien ehkäisyä, hoitoa ja kuntoutusta.” (Valtion liikuntaneuvosto 2016)

Sen sijaan valtionhallinnon liikuntalinjauksissa ei ole juurikaan tuotu esiin liikuntasektorin mahdollisuuksia tai tarvetta osallistua muiden sektorien eikä etenkään alueiden kehittämiseen – ja sitä kautta vaikuttaa myös liikunnan edellytyksiin. Harvinainen maininta alueiden kehittämistä löytyy Liikuntasuunnittelu-julkaisusta (Klemola ja Purme 1981, 87):

”Lääninhallituksen johdolla laadittuihin alueellisiin kehittämissuunnitelmiin (LAKS) ja muuhun läänintason kehittämistyöhön olisi saatava mukaan [läänin] urheilulautakunnan panos esim. seuraavasti:

- urheilulautakunta osallistuu lausunnon antajana tai jonkin osan aktiivisena valmistelijana suunnitelmien laadintaan
- huomiota kiinnitetään mm. liikunnan osuuteen läänin julkisten varojen käytöstä sekä alueiden käyttöön liikunnan näkökulmasta.”

Aluekehittämisestä vastaavia maakunnan liittoja ei ole tavattu mainita liikunnan säädöksissä tai työpapereissa. Liikunnan aluehallinnon ja maakuntien yhteistyöstä on niukasti tietoa. Yksikön päällikkö Ismo Myllyaho Länsi- ja Sisä-Suomen AVIsta myöntää, että työ tapahtuu paljolti AVIn sisällä: *”Sitten jos mennään AVIn ulkopuolelle muihin viranomaisiin, niin se ei ole erityisen aktiivista.”*

Toisaalta liikuntahallinto ei poikkea muista hallinnonaloista, sillä sektorikeskeisyys elää ja voi hyvin hallinnon eri aloilla ja tasoilla. Jauhiainen arvioi (2006, 233), että monet hallinnon kehityssuunnat – kuten hallinnonalakohtaiset tulostavoitteet – jopa voimistivat sektorijattelua vuosituhaten alussa.

Hallinnon liiallisesta sektorikeskeytydestä (siiloutumisesta) on viime vuosina puhuttu paljon. Tilalle on tarjottu mm. ilmiölähtöistä lähestymistapaa ja hallinnon yhtenäisyyden vahvistamista. Siinä keskeistä on rakentaa ”ilmiökartoituksilla” yhteinen ymmärrys yhteiskunnallisista ajankohtaisista ilmiöistä ja niiden ratkaisutavoista (esim. Sitra 2018).

Käynnissä oleva maakuntauudistus pyrkii sekin purkamaan sektorikeskeyttä. Ilmiökartoituksen sijaan aluekehittämisessä on tarkoituspäntöä ”aluekartoitukseen” (tilannekuviin).

Paljon odotuksia uudistuksessa on kasattu valtion ja maakuntien välisille ”aluekehityskeskusteluille”, jotka perustuvat ”maakuntakohtaisiin tilannekuviin”. Määrällisillä ja laadullisilla tilannekuvilla pyritään lisäämään ymmärrystä alueiden kehittämisen kannalta keskeisistä kysymyksistä. Tilannekuvan kokoamiseen osallistuvat sekä maakunnat että eri hallinnonalat. Tilannekuvien pohjalta ministeriöiden on tarkoitus yhdessä laatia näkemys alueiden tilanteesta. Aluekehityskeskusteluissa on määrä yhdessä keskustella tilannekuvien pohjalta eri hallinnonalojen ja maakuntien tavoitteista ja toimista alueen kokonaisuus huomioiden. (TEM 2018b)

Maakunnat ovat jo (2018) ”simulointimiellessä” laatineet tilannekuvaraportteja. Liikuntaa niissä ei yleensä mainita. Ilmeistä on, että maakuntauudistuksen toteutuessa myös liikuntahal-

linnolle olisi eduksi lisätä yhteistyötä maakuntien eri toimijoiden kanssa ja osallistua liikunnan edistämiseen yhteisen aluekehittämisen kautta. Yhden ponnistuspuheen tarjontaa liikunnan peruspalveluiden alueellinen arviointi. Nykyisin se on AVIen lakisääteinen tehtävä, jonka tuloksia on hyödynnetty liikuntakentällä vaatimattomasti.

Alueiden omaehtoisuus • Liikunnan aluehallinnon tehtävänä on toteuttaa valtion liikuntapolitiikkaa. Näin ollen liikunnan julkinen hallinto voidaan nykyisellään mieltää myös kaksiportaiseksi (valtio, kunnat) vailla todellista väliporrasta. Alueiden oma ääni on kovin hiljainen.

”Liikuntaedellytysten – erityisesti liikuntapaikkojen – tasapuolinen tarjoaminen kaikille kansalaisille” on ollut valtion liikuntahallinnon tavoite 1970-luvulta lähtien. Myös arviointi on paljolti perustunut alueellisen tasapuolisuuden tavoitteeseen (esim. Suomi ym. 2012, Valtion liikuntaneuvosto 2014). Ohjauksen ja arvioinnin periaatteena on erityisesti 2010-luvulla ollut yhdenvertaisuus, joka käytännössä on tulkittu myös samankaltaisuudeksi.

Aluekehittämisessä etäännyttiin valtakunnallisuudesta ja samankaltaistamisesta 1990-luvulla, ja tilalle nostettiin alueiden omaehtoisuus, omat vahvuudet ja keskinäinen kilpailu. Liikuntapolitiikassa on vasta varovasti kannustettu alueita omien vahvuuksien hyödyntämiseen ja sitä kautta kohti omaehtoista ja -leimaista liikuntakulttuuria. Varovaisuutta kannustamisessa on hallinnossa perusteltu mm. eri toimijoiden autonomian kunnioittamisella. Kannustus saatetaan kokea ohjaukseksi.

”Onko lääneillä liikuntapolitiikkaa?” kysyttiin vuonna 1986 (Pyykkönen), kun Uudenmaan lääni – lääneistä ensimmäisenä – sai valmiiksi liikuntapolitiittisen ohjelmansa. Sen keskeiseksi lähtökohdaksi määriteltiin Uudenmaan läänin erityispiirteet. Niiden varaan ei ohjelmaa kuitenkaan rohjettu rakentaa. Nyt kun aluekehittämisessä on siirrytty samankaltaistamisesta alueiden omien vahvuuksien hyödyntämiseen, kasvavat myös eri hallintosektoreiden paineet tarkistaa aluetason tavoitteitaan. Liikunnassa se merkitsisi alueiden liikuntakulttuuristen erityispiirteiden tunnistamista ja vahvistamista osana alueen kokonaiskehittämistä.

Liikunnan julkishallinnollinen ohjaus alueilla tapahtuu nykyään kahdesta suunnasta – ylhäältä

ja alhaalta: OKM harjoittaa ensisijaisesti informaatio-ohjausta. Valtakunnallisilla suosituksilla on taipumus pikemminkin samankaltaistaa kuin rohkaista omaehtoisuuteen.

Myös kunnilla on taipumus – esimerkiksi liikuntarakentamisessa – noudattaa vallalla olevia trendejä. ”Kuntien valtiolle osoittamissa rakentamishakemuksissa on vähän uudenlaisia avauksia”, vahvistaa OKM:n ylitarkastaja (2000–2018) Mauri Peltovuori. Hakemuksillaan kunnat ohjaavat valtionavustuksia: avustuksia myönnetään vain hakemuksesta, joten käytännössä kunnat vaikuttavat valtionavustusten kautta tapahtuvaan kehitykseen.

Kuntien liikuntarakentaminen on varsin itsestä. Naapurikuntien hankkeita ei välttämättä tunneta. Siksi alueiden liikuntapaikkojen kokonaisuus muotoutuu enemmän tai vähemmän tilkutäkiksi. Toistaiseksi liikuntaa ei ole kovinkaan voimallisesti edistetty aluekokonaisuuden näkökulmasta. Kokonaiskuvan miettiminen on jäänyt lähinnä AVIen virkamiehille, mutta heitä on niin vähän, ettei liikunnan alueelliseen kehittämiseen ole juurikaan aikaa. Maakuntauudistuksen toteutuessa lisääntynee tarve tarkastella liikunnan tilaa ja edellytyksiä myös aluekokonaisuuksien näkökulmasta.

Kunnan tai alueen elinvoimaisuus ja hyvä kilpailukyky lisäävät mahdollisuuksia omaehtoisiin ratkaisuihin. Sen sijaan taantuvissa kunnissa ja reuna-alueilla peruspalvelutkin ovat vaarassa kadota. Liikuntaratkaisuisuissa suuret kaupungit ovat jo nyt varsin itseriittoisia – toisin kuin keski-suuret ja etenkin pienet kunnat, joille aluehallinnon kautta saatu taloudellinen ja opastuksellinen tuki on ratkaisevan tärkeä. Jatkossa saatetaan joutua nykyistä tarkemmin ottamaan kantaa siihen, minkälaista aluepolitiikkaa liikuntarakentamisen ja -hankkeiden valtionavustustoiminnalla tuetaan.

Maakuntauudistusta ja Luovaa koskevassa hallituksen esityksessä eduskunnalle (HE 14/2018) ”liikunnan edistäminen maakunnissa tapahtuu Valtion lupa- ja valvontaviraston asiantuntijaeliminä toimivien alueellisten liikuntaneuvostojen toiminnan kautta. Päävastuu liikunnan edistämisestä säilyy kunnilla”.

Hallituksen esitys ei välttämättä muuta nykytilannetta: kunnat ovat edelleen avainasemassa, alueelliset liikuntaneuvostot ovat edelleen asiantuntijaelimiä, ja ministeriöllä on edelleen merkittävä

ohjausvoima rakentamis- ym. hankkeissa. Näkyvän muutos saattaa olla se, että aluehallintoviraston tehtävien sijaan viitataan ”liikunnan alueellisesti hoidettaviin valtionhallinnon tehtäviin” (HE 14/2018).

Toisaalta maakunnat asettavat alueelliset liikuntaneuvostot. Lisäksi se, että liikunnan edistäminen maakunnissa tapahtuu ”alueellisten liikuntaneuvostojen toiminnan kautta”, antaa – ainakin teoriassa – mahdollisuuden edistää maakunnan näköistä liikuntakulttuuria.

Vuonna 2017 tehdyn kyselyn perusteella nykyisten alueellisten liikuntaneuvostojen jäsenet eivät arvioi työnsä vaikuttavuutta korkealle. Osa vastaajista arvelee, että ”vahvistuva maakunnallisuus” tulee auttamaan liikuntaneuvostojen työtä (Mäenpää 2017).

Maakuntaudistuksen yksi tavoite on vahvistaa valtion eri hallinnonalojen yhteistä vuoropuhelua maakuntien kanssa. Maakuntaudistuksen toteutuessa mielenkiintoinen kysymys on, miten ”liikunnan alueellisesti hoidettavat valtionhallinnon tehtävät” (Luova) ja ”maakuntien liikunnan edistäminen” (alueelliset liikuntaneuvostot) sovitetaan yhteen. Jos sovittaminen onnistuu, liikunnan hallintohierarkia saattaa aidosti kehittyä kohti kolmiportaisuutta, mikä tukisi omaehtoisten alueellisten/maakunnallisten liikuntakulttuurien kehittymistä.

Delegointi • Valtasuhteiden selkeyttäminen eri hallintotasojen ja toimijoiden välillä on meneillään olevan maakuntaudistuksen keskeinen kysymys. Uudistuksen valmistelussa keskustelua on käyty etenkin siitä, miten vahvaa itsehallintoa maakunnille annetaan. Minkälainen valmius on toisaalla kunnilla ja toisaalla keskushallinnolla siirtää päätös- ja toimivaltaa sekä resursseja?

Usein toistettu periaate on, että julkisen hallinnon tehtäviä tulisi hoitaa niin alhaisella hallinnon tasolla kuin tehtävät on mahdollista hoitaa kunnolla. Tätä korostettiin mm. ministeri Siimeksen johtaman ministerityöryhmän loppuraportissa ”Valtion keskushallinnon uudistaminen” vuonna 2002:

”Ministeriöstä ja muusta keskushallinnosta siirretään alue- ja paikallistasolle kaikki ne tehtävät, joiden osalta se on mahdollista.”

OPM:n työryhmä tarkasteli (2003) keskushallintohankkeen suositusten pohjalta ministeriön

tehtävien delegointi- ja alueellistamismahdollisuuksia. Työryhmä katsoi opetusministeriön hallinnonalan erityispiirteiden heikentävän delegointimahdollisuuksia. Työryhmän raportissa päädyttiin liikunnan osalta ehdotukseen, että ”selvitetään liikunta-alan operatiivisten tehtävien siirtomahdollisuudet”.

Keskushallintohankkeeseen viitaten Juha Heikkalan johtama ”Liikuntapaikkarakentamisen avustamisen kehittäminen”-työryhmä (LAK) päätyi vuonna 2004 esittämään OPM:n keskittymistä strategiseen ohjausotteeseen sekä lääninhallituksen toimivallan ja resurssien lisäämistä (delegointia) liikuntapaikkarakentamisen avustamisessa. Työryhmäraportin liitteenä oli ponsi, jossa ministeriön virkamiehet esittivät eriävän mielipiteensä: ”Nykyiseen tasoon delegoitu järjestelmä toimii mielestämme hyvin.” Heikkalan työryhmän esitykset eivät johtaneet muutoksiin.

Valtion liikuntahallinnon työnjako on isossa kuvassa pysynyt jokseenkin muuttumattomana 1990-luvulta lähtien. Toistaiseksi liikuntahallinnossa ei ole nähty tarvetta laajemmin (julkisemmin) keskustella tehtävien delegoinnista. Halutomuutta delegointiin on Raija Mattila-Iisalonen mukaan esiintynyt etenkin ministeriön poliittisessa johdossa: ”*Nimi paperissa, olen päättänyt.*”

Valmiutta ministeriön tehtävien delegointiin on sen sijaan osoitettu liikunnan aluehallinnossa sekä valtion liikuntaneuvostossa ja alueellisissa liikuntaneuvostoissa.

Toistaiseksi merkittävää delegointia on harjoitettu vain liikuntarakentamisen alueella. AVI:ssa toimiva liikunnan aluehallinto on valtionapuviranomainen pienien (enintään 700 000 euroa) liikuntapaikkojen perustamishankkeissa. ”*OKM saa vuosittain 250–300 liikuntarakentamisen avustushakemusta, joista yli 80 prosenttia käsittelee AVI, joten ainakin rakentamisen alueella voi puhua delegoinnista*”, muistuttaa Mauri Peltovuori.

Ministeriö on päätöksentekijä vuosittain noin 50 isossa rakentamishankkeessa. ”*Delegointia ei haluta lisätä korottamalla hankkeiden eurorajaa, koska silloin vähennetään poliittisen päättäjän valtaa*”, arvioi myös Peltovuori. Samoin vähenisivät valtion liikuntaneuvoston mahdollisuudet lausuntojen antamiseen.

Nykyistä laajempi delegointi myös lisäisi AVI:n virkamiesten työtaakkaa, joka on muutenkin ollut kasvussa.

Maakunnan liittojen asettamat alueelliset liikuntaneuvostot ovat asiantuntijaelimiä eivätkä osallistu varsinaiseen päätöksentekoon. Pelkkä asiantuntijarooli ei neuvostojen kaikkia jäseniä tyydytä (Mäenpää 2017). Vastaavanlaista tyytymättömyyttä on esiintynyt valtion liikuntaneuvostossa (Pyykkönen 2015).

Nykyisellään liikuntahallinnon päätöksenteko tapahtuu korostetusti ministeriötasolla. Vain liikuntarakentamisen alueella myös liikunnan aluehallinnolla on selkeä ja pysyväisluonteinen tehtävä. Maakunnan liitoilla on vaikuttamismahdollisuus lähinnä alueellisten liikuntaneuvostojen kautta.

Maakuntauudistuksen seurauksena maakunnat vaikuttavat nykyistä enemmän myös liikunnan edellytyksiin. Mikäli vuorovaikutukseen maakuntien kanssa halutaan panostaa ja ”maakunnalliseen liikuntailmeeseen” vaikuttaa, edellyttää se valtionhallinnon liikuntatehtävien delegointia. Luova-viraston yhteistyötä maakuntien kanssa helpottaisi, jos päätösvaltaa olisi ”pöydän molemmin puolin”

JOUKO KOKKONEN

3. Säädöksissä sivuosassa

Aluehallinnossa toimivien liikuntatoimen viranhaltijoiden tehtävät perustuvat liikuntalakiin ja -asetukseen, muihin säädöksiin ja ministeriön antamiin ohjeisiin. Säädöstasolla aluehallinnosta on lausuttu vähän. Hallintoa määrittelevät liikuntalait (1979, 1999 ja 2015) ja niiden toimeenpanoa määrittelevät asetukset. Alueellista liikuntahallintoa koskevat laki- ja asetustekstit ovat niukkasanaisia. Sama koskee myös lakiesitysten perusteluja.

Liikunnan aluehallinto toimi neljännesvuosisadan puolilaittomassa tilassa. 1950-luvun alussa perustetuilla läänien urheilulautakunnilla oli ohjenuoranaan Valtion urheilulautakunnan (VUL) hyväksymä ohjesääntö, jota täydensivät lääninhallitusten käytännöt. Hallinto syntyi väliportaan omasta aktiivisuudesta ja käytännön tarpeesta. Veikkausvoittovaroja riitti jaettavaksi liikuntarakentamiseen ja jonkun oli tehtävä esitys niiden jaosta sekä yritettävä katsoa rahojen käytön perään.

Urheilulautakunnat toimivat yhteistyössä VUL:n kanssa, vaikka eivät olleet sen alaisia. Maaherran johdolla lautakunnat pitivät kokouksia ja kiersivät tutustumassa liikuntapaikkoihin läänin kunnissa. Maaherran mukanaolo antoi toimielimelle arvovaltaa. Lautakuntien kanssa tekivät yhteistyötä heti niiden perustamisesta lähtien oman toimen ohella työskennelleet rakennusneuvot, joista alettiin käyttää 1960-luvulla rakennustarkastaja-nimitystä. He olivat aluehallinnon ensimmäisiä varsinaisia työntekijöitä.*

Opetusministeriön perustettiin urheilu- ja nuorisotoimisto 1966. VUL muuttui tässä yhteydessä Valtion urheiluneuvostoksi, joka toimi ministeriön asiantuntijaelimenä. Läänien urheilu-

lautakunnista tuli ministeriön asiantuntijaelimiä lääneissä. Opetusministeriö rahoitti edelleen läänien urheilulautakuntien toimintamenoja.

Säädöspohjalle aluehallinnon siirsi vuoden 1976 alussa voimaan tullut asetusta läänin urheilulautakunnasta. Asetus virallisti lautakunnan aseman lääninhallinnossa. Jokaisessa läänissä oli oltava lääninhallituksen ja opetusministeriön apuna urheilulautakunta, johon kuului lääninhallituksen valitsemina puheenjohtaja ja 8–16 jäsentä. Virallistaminen takasi lääninlautakuntien perusmäärärahojen jatkuvuuden. Vuonna 1976 opetusministeriö ohjasi lautakunnille 370 000 markkaa (268 000 euroa). Asetukseen sisältynyt sihteerien palkkaaminen siirtyi valtiontalouden ongelmien vuoksi vuoteen 1981.

Liikuntalakia valmistellut komitea ei vuonna 1976 valmistuneessa laajassa mietinnössään juurikaan käsitellyt aluehallintoa. Se totesi pahimman puutteen olevan urheilulautakuntien vähäiset henkilöstöresurssit. Komitea arvioi myös, että ”*läänintason liikuntahallinnon kehittämisen esteenä voitaneen pitää myös väliasteen hallinnon kehittämättömyyttä*”. (Klemola 1995, 161, 178; Vasara 2004, 230–231.) Eduskunnan sivistysvaliokunta piti mietinnössään hyvänä, että lautakuntien asemaa oltiin vahvistamassa siirtämällä niille päätösvaltaa. Tämä ei kuitenkaan toteutunut vielä 1980-luvun alussa.

Hallinto saa muodon

Vuoden 1980 alussa voimaantulleen liikuntalain mukaan jokaisessa läänissä oli oltava lääninhallituksen yhteydessä toimiva urheilulautakunta, joka toimi opetusministeriön ja lääninhallituksen apuna liikuntalain piiriin kuuluvissa asioissa. Lautakunta antoi myös lausunnon liikuntapaikkarakentamiseen myönnettyistä avustuksista tai lainoista. Työtä jännevoitti päätoimisten, aluksi tilapäisten sihteerien palkkaaminen vuosittain

*) Selvityksessä on käytetty aiheyhteyteen vakiintunutta rakennustarkastaja-sanaa, vaikka kyse on rakennustarkastuksenomaisesta toiminnasta. Liikunnan aluehallinnon palveluksessa toimivat eivät anna määräyksiä, vaan opastavat ja konsultoivat.

vahvistetun määrärahan turvin. Kuopion läänin liikuntalautakunnan puheenjohtaja Pentti Pasanen arvioi 1983 sihteerien monipuolistaneen lautakunnan toimintaa. (Klemola 1995)

”Yhteydenpito kuntiin ja etenkin liikuntalautakuntiin on parantanut. Sihteeri on aktiivisesti ollut yhteydessä kuntiin, avustanut liikuntasuunnitelmien teossa, järjestänyt useita koulutus- ja informaatiotilaisuuksia... Erityisesti tiedotustoiminta on kehittynyt säännöllisesti ilmestyvän liikuntatiedotteen myötä.”

Asetus läänin liikuntalautakunnasta 1987 muutti tilapäiset sihteerit pysyvästi virassa oleviksi liikuntatoimentarkastajiksi, jotka toimivat läänin liikuntalautakunnan esittelijöinä ja sihteerinä. Liikuntatoimentarkastaja vääntyi leikillisesti ”läärintartsaniksi”. Jokaisessa läänissä oli yksi tarkastaja. Läänissä oli lisäksi vähintään yksi sivutoiminen rakennustarkastaja. Opetusministeriön päätöksellä tarkastajia saattoi olla useampia. Tehtävien täyttö kuului lääninhallitukselle. Alueellisen liikuntahallinnon palveluksessa oli 1990-luvun puolivälissä 26 henkilöä, joista 11 päätoimisia liikuntatoimen tarkastajia.

Maaherra piti silmällä, että hakija sopi hänen poliittiseen pirtaansa. Keijo Kuuselan valintaa Paavo Aition (SKDL) johtamaan Turun ja Porin lääniin ei ainakaan haitannut se, että hän toimi TUL:n seurassa Liedon Lujassa, vaikka ei ollut sitoutunut mihinkään puolueeseen. Liikuntahallinto ei ollut poikkeus, sillä poliittiset nimitykset olivat osa toimintakulttuuria.

Useimmissa lääninhallituksissa maaherra johti urheilu- tai liikuntalautakuntaa, jolloin virkamies oli suoraan hänen alaisensa. Kun väliporrasta ei ollut, niin liikunnan painoarvo oli korkea. Poliittisuus näkyi liikuntalautakunnan kokoonpanossa. Jäsenet edustivat läänin eri alueita ja heillä oli selvästi tunnistettava (urheilu)poliittinen tausta. Jos maaherra ei toiminut puheenjohtajana, niin hän piti huolen, että paikalla oli hänen katsantokantaansa sopiva henkilö. Pohjois-Karjalassa muilla kuin keskustalaisilla ei ollut maaherra Esa Tiaisen kaudella asiaa puheenjohtajaksi.

Maaherra piti silmällä tarkasti myös lääninsä urheilu-/liikuntalautakunnan kokoonpanoa. Ismo Myllyaho muistaa maaherra Mauno Kangasniemen edellyttäneen Vaasan läänissä, että hän selvittää jäsen ehdokkaiden poliittisen taustan: ”Jos sen



Vaasan läänin liikuntalautakunta 1995–1997 ja lääninhallituksen liikuntatoimen viranhaltijat lääninhallituksen edustalla. Edessä vasemmalla lautakunnan puheenjohtaja, maaherra Tom Westergård. (Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston arkisto)

ajan kokoonpanoja katsoo, niin suuren osan niistä ihmisistä muistaa mikä puolue siellä oli taustalla, paitsi sitoutumattomilla porvareilla, joilla ei, lainausmerkeissä, ollut varsinaisesti sellaista.” Lautakunnat olivat miesvaltaisia. Naisten osuus kaikkien lääninlautakuntien jäsenistä oli 17 prosenttia vielä 1980-luvun lopussa. (Klemola 1995, s. 176)

Vuoden 1987 asetuksessa läänin urheilulautakunta muuttui liikuntalautakunnaksi. Merkittävämpää oli lautakunnalle siirretty päätösvalta ”pienistä” korkeintaan 2,0 miljoonan markan (620 000 €) rakennushankkeissa. Perusteena oli avustuskäytännön yksinkertaistaminen, nopeuttaminen ja päätöksenteon siirtäminen lähemmäksi hakijoita. Lautakunnat saivat valtaa, mutta niiden jäseniä harmitti se, että avustusten kokonaispotti oli pienentynyt huippuvuosista. Liikuntapaikkarakentamiseen suunnattu määräraha puolittui reaaliarvoltaan vuosina 1980–1986. Lautakunnat jakoivat avustuksia 1990-luvun alussa vuosittain yhteensä noin 18–19 miljoonaa markkaa (4,5–4,8 miljoonaa euroa). (Klemola 1995, s. 170, 172, 180) Läänintarkastaja esitteli rakennusmäärärahat, ja lautakunta teki siltä pohjalta päätöksen. Turun ja Porin läänissä liikuntalautakunta oli jakautunut Varsinais-Suomen ja Satakunnan jaostoihin, jotka käsittelivät ensin rakennusavustukset. Keijo Kuuselan mukaan läänin osien välinen vääntö oli toisinaan kovaa:

”Kyllä silloin käytiin aika semmoista tiukkaa keskustelua, että miten määrärahat jakaantuvat, kuinka paljon on jaettavana toisella ja toisella puolella. Tuli tarkat tilastot miten se kehittyi, vähän niin kuin väestöpohjasuhteessa. Kyllä silloin maakunnista tulleet jäsenet enemmän vartioi omia reviireitään.”

Suurläänit eivät merkinneet isoa muutosta

Läänien määrä supistui Manner-Suomessa viiteen syyskuun alussa 1997. Etelä-Suomi koostui Uudenmaan ja Kymen lääneistä, Hämeen läänin eteläosasta ja muutamista Mikkelin läänin kunnista. Itä-Suomen läänin liitettiin Kuopion ja Pohjois-Karjalan läänit sekä pääosa Mikkelin läänistä. Länsi-Suomen lääni muodostettiin Turun ja Porin, Vaasan ja Keski-Suomen lääneistä sekä Hämeen läänin pohjoisosasta. Oulun ja Lapin

läänien alue säilyi ennallaan. Viiden läänin lisäksi valtionhallinnon tehtäviä keskitettiin 15:een työvoima- ja elinkeinokeskukseen.

Suurlääneihin liikunnan aluehallinnosta tuli osa sivistysosastoa. Laki liikuntalain muuttamisesta 1997 siirsi liikuntarakentamisen määräraha-päätökset liikuntalautakunnilta lääninhallituksille, joiden vastuulle tuli samalla liikunnan edistäminen. Viranhaltijat esittelivät rakentamisavustukset sivistysosaston päällikkönä toimineelle läänin sivistysneuvokselle, joka teki päätöksen. Lääninhallituslaki lakkautti vuoden 1998 alussa läänien liikuntalautakunnat, joiden tehtävät siirtyivät lääninhallituksille. Tilalle perustuille alueellisille liikuntaneuvostoille jäi oikeus antaa lausunto avustusesityksestä.

Vuoden 1998 liikuntalain perustelujen mukaan läänin liikuntatoimi vastasi liikuntatoimen yleisestä johdosta, kehittämisestä ja yhteensovittamisesta liikunnan yhteistyössä valtionhallinnossa. Vanhoissa lääneissä liikunta-asioista vastanneet viranhaltijat, liikuntatoimen tarkastajat, säilyttivät virkansa. Osan toimenkuva muuttui, kun siihen sisällytettiin esimerkiksi nuorisotoimen tehtäviä. Perusasetelma kuitenkin säilyi ennallaan. (Kokkonen 2010, 244; Vasara 2004, 338.) Toimintamäärärahat läänien liikuntatoimet saivat liikuntalain (18.12.1998/1054) perusteella opetusministeriöltä. Keijo Kuuselan mukaan suurlääni toimi Länsi-Suomessa hyvin:

”Meillä oli pitkät perinteet Hämeen, Vaasan ja Turun ja Porin läänin yhteistoiminnasta. Lautakunnat piti yhteisiä neuvottelupäiviä ja me viranhaltijat oltiin paljon yhteistyössä, melkein viikoittain soiteltiin. Oli semmoinen tiimi olemassa jo ennen yhdistymistä. Sitten siihen tuli vielä Keski-Suomi mukaan. Sitten meitä oli, kun joka alueella oli ollut yksi esittelevä virkamies, niin sitten meitä oli yhtäkkiä kolme virkamiestä, mutta hyvin nopeasti me saatiin se organisoitua, niin että jokainen esitteli omalla alueellaan.”

Länsi-Suomen läänin kolmen viranhaltijan – Keijo Kuuselan, Antti Lehtisen ja Ismo Myllyahon – yhteistyö helpotti asioiden käsittelyä. Jopa könttäsummana läänin tulleen rahan jakamisesta löytyi helposti yhteinen näkemys. Matti Ruuskan mukaan Itä-Suomen lääni toi uuden ulottuvuuden läänin viranhaltijoiden ja kuntien liikunta-

toimessa palvelevien työhön, kun tiedon- ja kokemustenvaihto laajeni.

Liikuntalautakuntien tilalle perustettuja alueellisia liikuntaneuvostoja alkoi toimia yhteensä seitsemän. Länsi-Suomen läänissä oli kolme neuvostoa suurläänivaiheessa. Liikuntaneuvostot muuttuivat asiantuntijaelimiksi, joilla oli rakentamisavustuksesta annetun lausunnon lisäksi mahdollisuus ottaa kantaa ajankohtaisiin kysymyksiin. Statusta laski osaltaan se, että maaherrat eivät enää toimineet puheenjohtajina. Puolue- ja liikuntapoliittisten intohimojen vaikutus väheni neuvostoja koottaessa.

Uuden aluehallinnon aika

Läänit katosivat Suomen kartalta vuoden 2010 alussa, kun niiden tehtävät siirrettiin pääosin kuudelle aluehallintovirastolle (AVI) ja 15 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle (ELY). Jonkin verran läänien tehtäviä saivat maakunnat. Aluehallintovirastojen alue on muutoin sama kuin suurläänien, mutta Länsi-Suomen lääni jaettiin Lounais-Suomen ja Länsi- ja Sisä-Suomen alueiksi.

Alueellinen liikuntahallinto päättyi kirjasto- ja nuorisotoimen tavoin ELY-keskusten alaisuuteen. Eduskunnan sivistysvaliokunta olisi sijoittanut kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen aluehallintovirastoihin. Hallintovaliokunta asetti ELY-keskusten kannalle, mikä ratkaisi sijoituspaikan. Valiokunnan mielestä pääosa näiden hallinnonalojen tehtävistä oli luonteeltaan kehittämistehtäviä, joiksi liikunnan aluehallinnossa luettiin liikuntapaikkojen rakentamisen ja liikuntatoimen harkinnanvaraiset avustukset, asiantuntijatehtävät ja informaatio-ohjauksen. Muista sivistysosaston hallinnonaloista tuli osa aluehallintovirastoja. Alueellisten liikuntaneuvostojen nimitysoikeus siirtyi maakunnille. Niiden määrä laski kuuteen: jokaisen aluehallintoviraston alueella toimii yksi neuvosto.

Vuoden 2010 alusta valtion liikuntatoimesta alueilla vastasi koko maassa kuusi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta (Lappi, Pohjois-Pohjanmaa, Pohjanmaa, Pohjois-Savo, Varsinais-Suomi ja Uusimaa), jotka Lappia lukuun ottamatta toimivat laajennetuilla toimialueilla. Tämä tarkoitti sitä, että ELY-keskukset vastasivat koko AVI-alueensa liikuntatoimesta. (Mustonen 2013, s. 45–47)

Liikuntatoimen viranhaltijat vastustivat järjestyä ennakkoon, eikä se osoittautunutkaan toimivaksi. Vain Pohjanmaalla homma pelasi: ELY:n johto tuki kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimea, jotka muodostivat organisaatiossa oman kokonaisuutensa. Kokonaisuudessaan työnjako ohjaavan ministeriön (TEM) ja toiminnan sisällöstä vastanneen ministeriön (OKM) välillä ei toiminut. Toiminnallinen tulossopimus OKM:n kanssa nousikin keskeiseen asemaan liikunnan aluehallinnon jatkuvuuden kannalta. Se turvasi liikuntatoimelle riittävät toimintamäärärahat ja henkilöstöresurssit. Keijo Kuusela tiivistää viranhaltijoiden tunnot ELY-ajalta:

”Siinä tuli iso valuvika, kun opetusministeriön alaiset tehtävät jäivät AVIn puolelle, ainoastaan euromerkkiset asiat ELYyn. Se hajotti sektorihallinnon ihan täysin. Me olimme siellä ihan muukalaisia, voi sanoa. Se oli ennätysmäisen epäonnistunut harha-askel.”

Liikunta-asetuksen (17.12.2009/1135) mukaan ELY-keskuksiin siirretyllä liikuntatoimella oli vastuullaan seuraavat tehtävät: 1. peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointi, 2. liikuntapaikkarakentamisen ohjaus ja tukeminen, 3. terveysliikunnan kehittäminen, 4. erityisryhmien liikunnan edistäminen, 5. kansanvälinen yhteistyö, 6. alueellisen kansalaistoiminnan tukeminen, 7. valtakunnallisten ohjelmien toteuttaminen, 8. alueellisen yhteistyön kehittäminen ja 9. muut opetusministeriön tehtävät.

Aluehallintouudistuksen jälkeen ELY-keskusten liikuntatoimille delegoitiin maahanmuuttajien liikunnan kehittämisyhteistyön jako vuoden 2010 alusta lähtien aluksi kolmivuotisena kokeiluna. Avustusmuoto on muuttunut sittemmin pysyväksi. (Mustonen 2013, s. 63–65) Hankkeisiin liittyvät tehtävät ovat 2010-luvulla lisääntyneet, kun OKM on delegoinut alueille avustusten jaon liikunnallisen elämäntavan paikallisille kehittämishankkeille Liikkuva koulu -hankkeen toimijoille.

Vuoden 2014 alussa liikunta-, nuoriso- ja kirjastotoimi siirtyivät osaksi aluehallintovirastoja, mikä merkitsi paluuta tutumpaan ja parempaan toimintaympäristöön. Opetus- ja kulttuuriministeriön aluehallintotehtävistä muodostui jälleen kokonaisuus. Lisäksi yhteistyö sosiaali- ja tervey-

denhuollon kanssa parantui. AVIt muistuttavatkin monessa suhteessa lääninhallituksia. Ylitarkastaja Ulla Silventoinen Pohjois-Suomen AVIsta muistelee tunnelmiaan vuonna 2014:

”Me tultiin tavallaan kuin kotiin, kun tultiin takaisin AVIsta. Ehkä moniammatillisuus ja yhteistyö keskeisten muitten toimialojen kanssa parantui siinä, kun siirryttiin ELYstä AVI:n. Vaikka sanotaan, että eihän sillä väliä ole, missä organisaatiossa olet, mutta kyllä sillä yhteistyön tekemisen kannalta on suuri merkitys.”

Valtaosa viranhaltijoista huokasi helpotuksesta. Pysyviä vahinkoja ei heidän näkökulmastaan ehtinyt syntyä.

Aluehallinnon tehtävät kirjattiin aikaisempaa täsmällisemmin 2015 voimaantulleeseen liikunta-asetukseen. Sen perustelujen mukaan aluehallinto sovittaa yhteen valtion liikuntapolitiikkaa alueellaan erityisesti kuntien toimien kanssa. Aluehallinnon tehtävänä on edistää liikunnallista elämäntapaa, hyvinvointia, terveyttä, työ- ja toimintakykyä sekä osallisuutta. Aluehallintovirastojen vastuulla on opetus- ja kulttuuriministeriön poliittinen ja strateginen ohjaus alueillaan, koska liikunnan toimialalla ei ole keskusvirastoa. Käytännön tehtävät on määritelty asetuksessa liikunnan edistämisestä 2015:

1. Kuntien ja liikunnan sidosryhmien informointi ja koulutuksen järjestäminen liikuntapoliittisista tavoitteista, toimenpiteistä ja resursseista.
2. Eri väestöryhmien terveyttä ja hyvinvointia edistävän liikunnan edistäminen ja tukeminen.
3. Liikuntapaikkarakentamisen ohjaus ja tukeminen sekä valtionavustuksista päättäminen perustamiskustannuksiltaan enintään 700 000 euron hankkeiden osalta.
4. Lausunnon antaminen opetus- ja kulttuuriministeriön toimivaltaan kuuluvista liikuntapaikkarakentamisen perustamishankkeiden rahoitussuunnitelmaesityksistä ja perustamiskustannuksiin myönnettävistä avustuksista.
5. Eri hallinnonalojen välisen yhteistyön kehittäminen liikunnan edistämisessä.
6. Kansainvälinen yhteistyö.
7. Muut ministeriön osoittamat tehtävät.

Asetuksessa luetelluista tehtävistä painottuvat yhteistyö kuntien ja muiden sidosryhmien kanssa, terveyttä edistävä liikunta ja liikuntapaikkarakentaminen. Matti Ruuskan mukaan liikunnan keskeisimmät tehtävät ovat valtionavustusten jakoon liittyvät tehtävät sekä koulutus- ja arviointitehtävät, johon sisältyy peruspalveluiden arviointi.

Alueellinen liikuntahallinto on kulkenut ensimmäisen liikuntalain eväillä ja välitankkauksilla 2010-luvulle. Keskeisissä mietinnöissä ja raporteissa aluehallintoa on käsitelty vähän. Hallintoa on väännetty viisi kertaa uuteen asentoon, mutta hallinnon sisällä tekemisen sisältö on pysynyt pitkälti samana. Työtä vain ollut tullut lisää väen vähenemisen ja tehtävien lisääntymisen vuoksi. Toiminta on itse asiassa muuttunut yllättävän vähän vakiinnuttuaan 1980–1990-luvulla. Matti Ruuskan mukaan on hyvä, että perusvire on säilynyt samanlaisena:

”Tätä pysyvyyttä ja vakauttahan pitää olla ainakin hallinnossa. Se antaa kansalaisille perustan luottaa siihen.”

Toisaalta harvoin, jos koskaan, on kysytty, millainen aluehallinnon pitäisi olla. Väliporras on nähty välttämättömänä, mutta itsestään selvänä rappuna, jonka kautta on kuljettu alas ja ylös. Aluehallinto on mukautunut rooliinsa ja tottunut hoitamaan osansa yhteiskunnassa. Keijo Kuuselan sanoin:

”Kyllä tämä rooli tulee siitä, että me ollaan ministeriön apuna tekemässä käytännössä aika pitkälle samoja tehtäviä kuin mitä on OKM:llä, tällä aluetasolla. Ja taas toisinpäin, otetaan kuntien suunnasta vastaan asioita ja viedään eteenpäin hallintoon. Mikä on väliporras perusajatuskin koko ajan.”

Liikunnan aluehallinnossa on yhdeksän päätösmista viranhaltijaa, joista seitsemän on ylitarkastajia ja kaksi rakennustarkastajia. Yksi ylitarkastaja hoitaa sekä liikunta- että nuorisotoimen tehtäviä. Lisäksi Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kulttuuritoimesta vastaavan yksikön päällikkö hoitaa liikuntahallinnon asioita. Itä-Suomessa opetus- ja kulttuuritoimesta vastaavan johtajan toimenkuvaan kuuluu liikuntahallinnon tehtäviä. Lisäksi kolme suunnittelijan, yksi tarkastajan ja yksi osastosihteerin nimikkeellä työskentelevää hoitaa osaksi liikuntahallintoon liittyviä

asioita. Sivutoimisia rakennustarkastajia on enää kaksi. Rakennustarkastajien määrä on vähentynyt 2000-luvulla eläköitymisen vuoksi. Ministeriössä aluehallinnosta päävastuu on yhdellä ylitarkastajalla. Rakennusasioista vastaa yksi rakennusneuvos.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on sopinut aluehallinnon kanssa vuosittaisista tehtävistä ja osoittanut niiden hoitamiseen toimintamäärära-

hat. Pelikenttä ja -säännöt ovat siis selvät ja kaikille samat. Käytännössä tilanne on sama kuin joukkuepelien erotuomarilla. Melko väljät toimintaohjeet ovat antaneet mahdollisuuden käyttää harkintaa ja tehdä tulkintoja säädösten sallimissa rajoissa. Siten maassa on ollut käytännössä ainakin kuusi hiukan toisistaan poikkeavaa toimintatapaa. Seuraava luku kertoo, miten toimijat hahmottavat kenttensä.

Liikuntahallinnon kehitys

1950 Lääneissä alkavat toimia epäviralliset liikuntalautakunnat, joita johtaa maaherra. Lautakunnat palkkaavat oman toimen ohella toimivia rakennustarkastajia opastamaan rakentamisessa ja valvomaan veikkausvoittovaroista myönnettujen avustusten käyttöä.

1975 Asetus läänien urheilulautakunnista virallistaa niiden aseman ja takaa vuosittaisen perusrahoituksen. Valtiontalous ei vielä anna myöten palkata päätoimisia sihteereitä.

1981 Läänien urheilulautakunnat saavat päätoimiset sihteerit, jotka toimivat suoraan maaherran alaisuudessa. Liikuntalain mukaan läänin urheilulautakunnan tehtävänä on toimia opetusministeriön ja lääninhallituksen apuna lain piiriin kuuluvissa asioissa. Yksi päätehtävistä on liikuntapaikkarakentamisen läänikohtaisten rakentamissuunnitelmien laadinta.

1987 Opetusministeriö delegoi lääninlautakunnille päätöksenteon pienten liikuntapaikkahankkeiden avustamisesta. Läänissä työskentelevä liikuntatoimen tarkastaja toimii esittelijänä. Urheilulautakunnan nimi muuttuu liikuntalautakunnaksi.

1993 Kuntien rahoituslain muutos antaa kunnille oikeuden päättää itsenäisesti liikuntaan osoitetun valtionosuuden käytöstä. Liikuntalain muutos antaa kunnille mahdollisuuden järjestää liikuntatoimen tehtävät haluamallaan tavalla. Liikuntalautakuntien määrä alkaa vähentyä nopeasti.

1997 Suomi siirtyy Manner-Suomessa viiden läänin – Etelä-Suomi, Itä-Suomi, Länsi-Suomi, Oulu ja Lappi – aikaan. Lautakuntien työtä jatkavat alueelliset liikuntaneuvostot, jotka ovat neuvoo-antavia elimiä. Neuvostot menettävät oikeuden jakaa rakentamisavustuksia, joista annettavasta vuotuisesta lausunnosta tulee niiden päätehtävänä.

1998 Uuden liikuntalain mukaan läänin liikuntatoimella tarkoitetaan lääninhallitusta ja sen asettamia alueellisia liikuntaneuvostoja. Jäsenet liikuntaneuvostoihin nimeää lääninhallitus. Opetusministeriö (sittemmin Opetus- ja kulttuuriministeriö, OKM) ohjaa tulossopimuksin aluehallintoa ja myöntää sille käyttövarat.

2010 Lääninhallinto lakkautuu vuoden 2009 lopussa. Läänit ja muu valtion aluehallinto kootaan kuuden aluehallintovirastojen (AVI) ja viidentoista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY) alaisuuteen. Aluehallintovirastojen toimialueet ovat samat kuin suurläänien sillä poikkeuksella, että Länsi-Suomen lääni jaetaan Lounais-Suomen ja Länsi- ja Sisä-Suomen AVEiksi. Liikuntatoimi alueilla sijoitetaan ELY-keskusten alaisuuteen yhdessä kirjasto- ja nuorisotoimien kanssa. Alueellisten liikuntaneuvostojen nimeäminen siirtyy maakunnille.

2014 Liikuntahallinto siirtyy aluehallintovirastoihin yhdessä kirjasto- ja nuorisotoimien kanssa. Ne sijoitetaan osaksi opetus- ja sivistystoiminta, josta kolme hallinnonala oli lohkaistu ELY-keskuksiin läänien lakkauttamisen yhteydessä.

2015 Uuden liikuntalain mukaan liikunnan aluehallinnon tehtävistä vastaavat aluehallintovirastot. OKM ohjaa edelleen liikunnan aluehallintoa tulossopimuksin ja myöntää sille käyttövarat.

2021 Lupa- ja valvontaviraston (LUOVA) on määrä aloittaa toimintansa. Samalla nykyinen valtion aluehallinto lakkautuu, kun aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminta päättyy. Liikuntatoimi alueilla jatkaa toimintaansa LUOVA-viraston alaisuudessa. Alueellisten toimipisteiden on määrä säilyä.

JOUKO KOKKONEN

4. Liikunnan aluehallinto toteuttajiensa silmin

Alueellinen liikuntahallinto on tekijöidensä kokemana pieni ja sitkeä hallinnonala. Kunnat ovat olleet kumppaneista tärkein. Kuntiakin on monenlaisia, mikä lisää työn vaikeusastetta. Kaikkia olisi kuitenkin kyettävä palvelemaan. Liikunnan aluejärjestöistä on tullut toinen merkittävä yhteistyötaho.

”Mikkelin läänissä, missä aloitin, niin sitä-hän joskus pääsi Saabin kyytiin maaherran kanssa, kun hän lähti kuntakäynnille. Saattoi olla joku liikuntapaikkarakentaminen tapetilla. Pitäisi saada kouluun liikuntasali tai joku. Niin lähdettiin maaherran kanssa. Olihan se ihan toisella tavalla se rivi suorana, kun maaherra ajoi pihaan. Se oli silloin niin virallista ja nyt se on välittömämpää. Sellaista ei ole enää. Ei ylijohtaja lähde meillä. Olen Uudenmaan maaherran kanssa käynyt yhdellä kuntakäynnillä, mutta siitä on melkein 20 vuotta aikaa. Sen jälkeen ei ole ollut.”

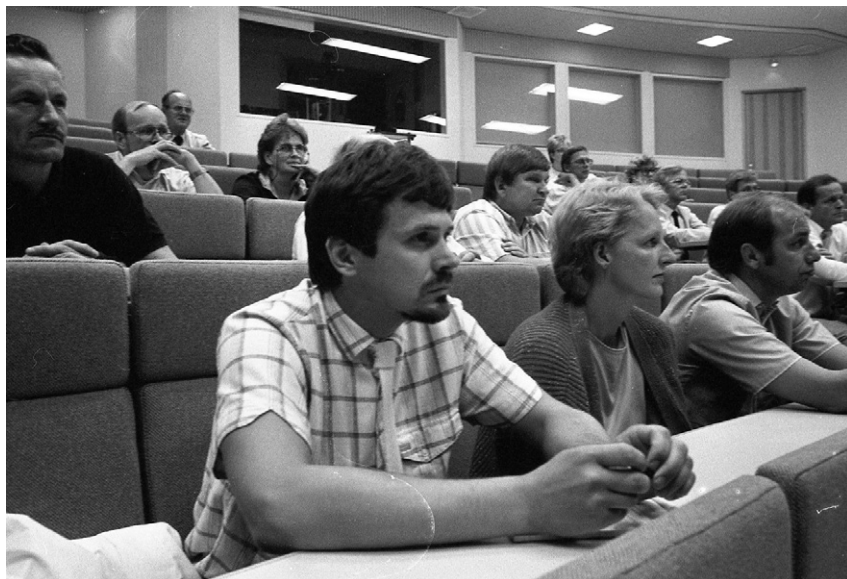
Nykyään puitteet ovat toiset kuin ”vanhojen läänien” aikana, jolloin läänintarkastaja Ilpo Piri

saattoi lähteä maaherran mukana vierailulle Mikkelin läänin kuntiin. Vanhojen läänien aikaan ei ole paluuta, mutta ei suurta kaipuutakaan.

Kuntaliiton pitkäaikaisen liikunta-asiantuntijan Kari Sjöholmin mukaan lääniorganisaatio oli aikanaan selkeä liikunnan näkökulmasta. Muun muassa rakennustarkastuksen asema oli siinä vahva. Sisäasiainministeri Jouni Backmanin johdolla toteutetun suurlääninuudistuksen myötä siirryttiin osin toisenlaiseen järjestelmään, joka Sjöholmille näyttäytyi sekavampana. Entistä kiemuraisemmaksi kokonaisuus muuttui aluehallinnon muutosten myötä 2010. Epävarmuuden aika jatkuu, kun maakunta- ja soteuudistusten kohtalo on auki.

”Toisaalta aluehallinnon tehtävät ja merkitys on lisääntynyt siinä mielessä, että määrärahat ovat aika hyvällä tasolla. Ja on erilaisia hankkeita, on Liikkuva koulu, on arki- ja lähiliikuntapaikkaa. Erilaisia liikunnan edistämishankkeita, joita on rahoitettu aluehallinnon kautta. Niillä on iso merkitys kuntien kannalta.”

Pohjois-Karjalan läänin liikuntalautakunta vieraili Nurmeksessä 1988. Etualalla lautakunnan puheenjohtaja Reijo Ruokonen. (Nurmeksen museo)



Alueellisen liikuntahallinnon voimavarat ovat 2018 pienemmät kuin 1980-luvun huippuvuosina, vaikka tehtäviä on tullut lisää. Keijo Kuusela näkeekin organisaation olevan 2010-luvulla niin ohut kuin hallinnossa voi olla. Se on pakottanut keskittymään ydintehtäviin. Organisaatiota ei voi henkilömäärältään pitää erityisen byrokraattisena. Sixten Wackström kokee koko liikuntahallinnon olevan kooltaan sitä luokkaa, ettei kutistamiseen enää ole varaa.

”Resurssit rupeavat olemaan aika pienet tässä aluehallinnossa ja myös ministeriössä. Sieltä on vähennetty niin paljon porukkaa. Tilanne näyttää vähän uhkaavalta siinä mielessä. Järjestelmä voi olla aika haavoittuva ja kaatuva.”

Toisaalta alueiden laajentuminen on vienyt toimintaa myönteiseen suuntaan. Matti Ruuskan mukaan Itä-Suomen kokonaisuus on tuonut lisää vuorovaikutusta valtiohallinnon ja kuntaihmissen yhteistyöhön ja toimintaan esimerkiksi Itä-Suomen liikuntatoimen työkokouksien kautta. Tiedonvaihto ja kokemustenvaihto ovat rikastuttaneet naapurimaakuntien väen tietämystä.

ELY vieras ympäristö liikunnan aluehallinnolle

Liikunnan uuttamista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin ajaneet perustelivat ratkaisun liittävän liikunnan osaksi alueellista kehittämistä. Ministeriön johto oli Raija Iisalo-Mattilan ja Timo Haukilahden mukaan ELY-vaihtoehdon kannalla ja lääneissä työskennelleet viranhaltijat pääasiassa aluehallintoviraston puolella. Ministeriön perusteena oli muun muassa se, että liikunnan olosuhteiden kannalta tärkeä ympäristö- ja liikenneasiat koottiin ELY-keskukseen. Toiveena oli virittää hallinnon rajojen ylimenevää kehittämistyötä. Ministeriössä oltiin tietoisia siitä, että aluehallinnossa oli pelkoja muuan muassa päällikkövalintojen ja työkuultuurin suhteen.

Ylevät sanat eivät muuttuneet teoiksi. ELY-aika oli alueelliselle liikuntahallinnolle kaikkea muuta kuin elähdyttävä vaihe. Työ- ja elinkeinoministeriön linjaama toimintakulttuuri tuntui vieraalta. Tulokas ei ollut edes erityisen tervetullut. ELY-keskusten johto ja muu henkilökunta karsasti viranhaltijoiden näkyvyyttä ja OKM:n heille osoittamia käyttövaroja. ”Omat rahat” an-

toivat kuitenkin mahdollisuuden elää Ulla Silven-toisen mukaan monelta osin entiseen tapaan:

”Me pystyimme jatkamaan toimintaa suurin piirtein normaalina. Jos meillä ei olisi ollut niitä, niin siellä organisaatiossa asenne oli se, että työtehtävät hoidetaan työpöydän ääressä. Asiakkaisiin ei tarvitse olla kontaktissa. Meidän työssä asiakaskontakti on ihan elintärkeää. Onneksi me pystyttiin säilyttämään se siellä.”

ELY-vaiheessa ei liikuntatoimella ollut muutoinkaan elintilaa entiseen malliin. Viranhaltijat olivat lääniaikana tottuneet ottamaan kantaa ja antamaan lausuntoja myös lehdistölle. Uudessa tilanteessa tämä olisi vaatinut rohkeutta ja röyhkeyttä. ELY-johto halusi pitää tiedottamisen omissa näpeissään. Muutos aikaisempaan oli merkittävä. Kai-Matti Joonan mukaan lääninhallituksen aikaan liikuntahallinto näkyi. ELY-ajan alussa hän luonnehti muutosta uudelle esimiehelleen:

”Nyt me olemme vaan yksi ovi pitkällä käytävällä. Ketään ei kiinnosta, mitä sen oven takana on niin pitkään, kun tekee asiat päivämäärien mukaisessa järjestyksessä, eikä oikaisuvaatimuksia tai hallinto-oikeuteen meneviä juttuja tule. Niin pitkään that’s fine. Mutta kukaan ei kannusta lähtemään ulos ja käymään kentällä, viemään asiaa eteenpäin. Siinä oli oleellinen muutos.”

Vuonna 2010 aluehallinnossa tapahtui kaksi isoa muutosta: irrottaminen sivistustoimesta ja sen myötä totutun rakenteen katoaminen. Hankala ELY-vaihe jäi lyhyeksi ja siirtyminen AVI:n alaisuuteen selkeytti tilannetta. Ismo Myllyaho on pettynyt silti siihen, ettei aluehallinnolle ole monien isojen muutosten vuoksi tahtonut löytä työrauhaa viimeisimmän kymmenen vuoden aikana.

”Me, minä ja meidän henkilöstö on jouduttu laittamaan burjasti työaikaa ja energiaa hallinnon muutosten valmisteluun ja toimintojen käyttöön panoon uudessa ympäristössä. On harmittanut, että näitä on ollut. Olisi voitu kehittää myös ilman suuria myllerryksiä, mutta tälle me emme mahda mitään. Aluehallinto on ollut se, jota on rankasti pyöritetty, tosin kuntapuolella on tapahtunut isoja muutoksia.”

Alueet eivät ole samasta muotista

Liikuntapolitiikan vaikeusastetta nostaa se, että maa on laaja, harvaanasuttu ja väestöltään ikääntyvä. Etelä-Suomen alueella asuu 40 prosenttia maan väestöstä. Etenkin pääkaupunkiseutu erottuu muusta Suomesta suuren asukastiheydensä vuoksi. Suuri väestö takaa harrastajavolyymin, mutta vaikeuttaa toisaalta olosuhteiden järjestämistä. Monet liikuntakulttuurin uudet trendit tulevat pääkaupungin kautta Suomeen. Etelä-Suomen alueella on toisaalta monia taantuvia teollisuuspaikkakuntia, joiden vireä liikuntakulttuuri on hiipumassa.

Länsi- ja Sisä-Suomen, Etelä-Suomen ja Lounais-Suomen aluehallintovirastojen toimialueella on runsaasti ruotsinkielistä väestöä. Liikuntakulttuuriin vaikuttaa suomenruotsalainen kulttuuri, jossa talokootyöllä on erityisen vahva asema. Vanhemmat ovat sitoutuneita Hem och skola -toimintaan.

Lounais-Suomelle on ollut ominaista pienten kuntien runsaus. Alueella on myös saaristoa, jonne suuntautuvat virkamatkat ovat työläitä ja aikaa vieviä.

Länsi- ja Sisä-Suomen alueella Pohjanmaalla elää edelleen talkoohenki. Se kanavoituu muun muassa liikuntarakentamiseen, jota toteuttavat yhtiöt. Pohjanmaalla tartutaan Ismo Myllyahon mukaan herkästi toimeen, kun puute tai epäkohta on havaittu.

Itä-Suomessa näkyy selvästi väestörakenteen muutos. Väki vähenee ja vanhenee, mikä vaikuttaa Pirjo Rimpiläisen mukaan informaatio-ohjauksen sisältöön. Monin paikoin toiminnan järjestämistä vaikeuttavat pitkät välimatkat. Kaikkia ohjelmissa hahmoteltuja hyviä asioita ei ole mahdollista toteuttaa lapsille, joilla saattaa olla 70 kilometrin koulumatka.

Ulla Silventoinen arvioi Pohjois-Suomen alueen olevan maan polarisoitunein. Oulun seudun väkimäärä kasvaa ja väestön keski-ikä on alhainen. Lasten



Suomi on maantieteellisesti iso maa. Utsjoen Kuoho järjesti 22.4.1983 hiihtokilpailut. (Hannu Lindroos/Museovirasto)

ja nuorten suhteellinen osuus väestöstä on suuri. Kainuussa kehityssuunta on päinvastainen: *”Väestö karkaa pois ja sinne jää vanhoja ihmisiä ympäri pieniä pitäjiä.”*

Lapissa on meneillään samantapainen kehitys kuin entisen Oulun läänin alueella. Asutus ja toimeliaisuus ovat keskittymässä kaupunkeihin ja vahvoihin matkailu- tai kaivoskuntiin, joista ovat esimerkkinä Kittilä, Inari ja Sodankylä.

”Utsjoella on kolme kuntakeskusta, kahden eli Nuorgamin ja Karigasniemen välinen matka on 150–160 km ja keskellä on Utsjoen kuntataajama. Periaatteen mukaan jokaiseen kolmeen asukaskeskukseen pitäisi toteuttaa liikuntapaikkoja ja -toimintaa. Se on kunnassa oma haasteensa.”

Aikoinaan liikuntapaikkarakentaminen oli 1970–1980-luvulla yksi kehitysaluepolitiikan väline, jonka avulla Itä- ja Pohjois-Suomeen nousi sisälliikuntatiloja ja uimahalleja. Yleisessä tiedossa oli, että viranhaltijat valvoivat hiukan höllemmin syrjäseutujen hankkeita, mikä edesauttoi liikuntapaikkojen syntyä pieniin ja köyhien kuntiin. Käytännöt ovat sittemmin harmonisoituneet.

Alueet numeroina

Aluehallintovirasto	Kuntien määrä	Asukasluku, miljoonaa	Pinta-ala	Rakentamisavustukset 2009–2018
Etelä-Suomi	62	2,3 (42,4 %)	34 000	47,67 M€ (34 %)
Lounais-Suomi	44	0,7 (12,9 %)	32 000	16,54 (11,8 %)
Länsi- ja Sisä-Suomi	85	1,2 (22,1 %)	65 000	35,18 (25,1 %)
Itä-Suomi	45	0,56 (10,3 %)	61 000	11,01 (7,9 %)
Pohjois-Suomi	38	0,485 (8,9 %)	68 000	20,16 (14,4 %)
Lappi	21	0,18 (3,3 %)	100 000	9,44 (6,7 %)

Onnistumiseksi voi Myllyahon mukaan laskea sen, että hommat ovat lähteneet käyntiin ja jatkuneet myös uudessa ympäristössä. Pitkä työkokemus ja henkilösuhteiden verkosto auttoivat selviytymään ELY-vaiheessa, jonka aiheuttamat vaikeudet eivät juuri näkyneet ulospäin. Turun kaupungin liikunta-toimenjohtajana 1986–2016 toimineen Arto Sinkosen mukaan aluehallinnon muutokset eivät näkyneet Turun kaupungin suuntaan: *”Suurin ongelma oli se, että Keijo Kuuselan sähköpostiosoite muuttui.”* Asiaa auttoi se, että ELY-ratkaisuun melko helposti taipunut ministeriö puolusti TEM:n puristukseen jäänyttä väkeään alueilla. (Mustonen 2013, s. 107) Rakennustarkastajana tuolloin toiminut Erja Metsäranta sanoo, ettei hän antanut ELY-ajan vaikuttaa käytännössä asiakkaisiin päin, vaikka aika oli organisatorisesti rankka. Hänet tunnettiin kunnissa entuudestaan ja keskusteluyhteys säilyi sen ansiosta.

Hallinnollisten myllerrysten keskellä suurin muutos viranhaltijoiden näkökulmasta on tapahtunut vähitellen, kun aluehallinnolle kanavoitujen päätösten määrä on lisääntynyt. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa Jyväskylässä työskentelevä ylitarkastaja Satu Sjöholmin 16 vuoden virkauralla on ehtinyt tulla runsaasti uusia tehtäviä. Työmäärä on vielä hallittavissa, mutta lisä tekisi paha.

”Enempää ei tarvitse tulla. Nyt jos tulee vielä lisää tehtäviä, niin sitten täytyy miettiä, mistä niitä resursseja revitään. Tuntuu, että tehtäviä lisätään, mutta resursseja ei.”

Alueellisen liikuntahallinnon viranhaltijoiden työ on etenkin valtionhallinnon mittapuulla mitaten itsenäistä. Itsenäisyyden käänköpuolena liikunta-toimen työ on voinut tuntua yksinäiseltä varsinkin ELY-vaiheessa. Siirtyminen aluehallintovirastoihin merkitsi paluuta liki läänien sivistystoimen aikakauteen, mikä muutti myös työyhteisön luonetta viranhaltijoiden toivomaan suuntaan.

Kunnat tärkein yhteistyökumppani

Liikunnan aluehallinnon tärkeimpiä paikallisia pelikavereita ovat olleet kunnat. Aluehallinnon ja kuntien suhteessa painottui aluksi tiukka hallinto-ote, jolla vuoden 1979 liikuntalaissa määriteltyjä käytäntöjä ajettiin sisään kunnissa. Kunnissa oli oltava liikuntalautakunta ja asukasluvuun perustunut määrä liikunnasta vastaavia viranhaltij

tijoita, joiden palkkausta valtio tuki avokätisesti. Liikuntaan osoitetun valtionosuuden käyttö oli korvamerkittyä.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muutos vuoden 1993 lähtien vaikutti myös liikunnan aluehallinnon toimenkuvaan. Kunnat ovat saaneet lain tultua voimaan käyttää liikuntaan asukaslukunsa perusteella saamansa valtionavustuksen oman harkintansa mukaan, mikä muutti lääninhallinnon ja kuntien suhdetta. Lisäksi tiukan ohjaavaksi viritettyä liikuntapaikkarakentamisen rahoitussuunnittelua oli höllennettävä. Rakentamisen rahoitussuunnitelma kuitenkin säilyi ja on väljemmin suunnannut kuntien päätöksentekoa. Liikuntapaikkarakentamisen avustuksiin liittynyt tarkka suunnitelmien ennakkotarkastus loppui. Liikuntalakiin 1993 tehty muutos antoi kunnille mahdollisuuden järjestää liikuntatoimen tehtävät haluamallaan tavalla. Kunnat alkoivat yhdistää kulttuurin ja vapaa-ajan toimintojaan uusiksi hallinnollisiksi kokonaisuuksiksi. Samalla liikuntalautakunnat alkoivat kadota kunnista.

Liikunnan aluehallinnossa työskentelevät kokevat työnsä luonteen muuttuneen vuosien varrella aiempaa asiakaskeisemmäksi. Lääninhallituksissa vallinneen virkamiesroolin tilalle on tullut kuntien ja muiden yhteistyökumppanien tarpeita kuuloiteleva ja täyttävä asiakaspalvelija. Osasyynä on valtion kuntiin kohdistuvan ohjauksvallan heikkeneminen, mutta kyse on myös hallinnon muuttumisesta. Käskytävästä ohjaamisesta on siirrytty keskustelun suuntaan. Ylitarkastaja Pirjo Rimpiläinen Itä-Suomen aluehallintoviraston Mikkelin toimipisteestä kokee kuntien tarpeiden palvelemisen olevan työnsä ydintä. Samalla yhteistyö on muuttunut virallisesta välittömäksi. Maaherran kera kuntaan saapuva viranhaltija on jäänyt hallintohistorian hämärään. Ylitarkastaja Ilpo Piri Etelä-Suomen AVIsta kokee aluehallinnon ja kunnan olevan asiakassuhteessa:

”Minun tehtäväni on helpottaa kuntien elämää liikunta-asioissa. Pohtia kuntien kanssa yhdessä, miten tästä päästäisiin eteenpäin ja miten tämä homma voitaisiin ratkaista. Sillä tavalla minulla on omanlainen ajatus, että mikä ei ole erikseen kielletty, on sallittu. Olen yrittänyt pykälää lukea asiakkaan hyväksi.”

Ulla Silventoinen arvioi valtionhallinnon roolin ja siinä toimivien asenteen muuttuneen tarkastavasta ja valvovasta asiakaslähtöiseksi. Satu

Sjöholm näkee luoneensa mutkattomat suhteet yhteistyökumppaneihinsa.

”Koen olevani myös kehittäjä. Inhoan sellaista koppelakkikulttuuria, että istutaan pöydän toisella puolella ja sanellaan. Se ei vaan enää ole tätä päivää.”

Kuntayhteysklien perustana ovat olleet rakentamisavustukset, jotka ministeriö on suunnannut 1960-luvun lopulta lähtien ensisijaisesti kunnille tai niiden omistamille yhtiöille. Tämä painotus on säilynyt. Etenkin Itä- ja Pohjois-Suomessa on myös vaikea löytää muita liikuntarakentamiseen pystyviä tahoja. Kuntien kautta kulkevat paikalliseen liikuntatoimintaan tarkoitettut avustukset ovat tuoneet lisänsä yhteistyöhön 2010-luvulla. Kai-Matti Joona sanoo toiveen tukieuroista avaavan ovia kunnissa.

”Nimenomaan tuo yhteys kuntiin, se on semmoinen syömähänmas. Siinä on hyvä syy lähteä ja siinä syy, miksi ottavat vastaan. (...) Liikuntatoimella on rakentamiseen investointiavustuksia ja sitten toiminta-avustuksia. Kunnanisät haluavat keskustella asioista, ottaa vastaan ja edistää omia hankkeitaan.”

Käytännönläheisen ohjauksen merkitys on korostunut sitä mukaa, kun kunnissa on perustettu erilaisia sivistys- ja vapaa-ajan toimen yhdistelmävirkoja. Liikunta-asiat eivät likikään aina ole viranhaltijan ominta osaamista. Satu Sjöholm kuvaa tilannetta Keski-Suomessa, jossa on 15 alle 5 000 asukkaan kuntaa:

”Mieltäni lämmittää, kun Kuhmoisten kunnasta, Luhangasta tai Toivakasta tulee valtionavustusanomus. Totta kai kaikkia pitää kohdella yhdenvertaisesti, mutta tuntuu hyvältä, että pystyy olemaan edistämässä liikuntapaikkarakentamista. Kyllä minä ajattelen, että meidän rooli on rakentamisen edistäminen, ei pelkästään sen tukeminen.”

Matti Ruuskan mukaan kuntayhteistyö muodostaa aluehallinnon työn pohjan. Kuntien kanssa toimiminen ja niiden työn tukeminen on koko ajan pinnalla aluehallinnossa. Keijo Kuusela näkee aluehallinnon ja kuntien muodostavan yhteistyöverkoston, vaikka kuntahakija ja valtionhallinto ovat eri puolilla hakemuksista päätettäessä: *”Kun keskustellaan ja käydään asioita läpi, niin ollaan samassa rintamassa edistämässä liikunnan asioita.”*

Kuntakäynnit ovat perinteisesti olleet näkyvä osa aluehallinnon viranhaltijoiden työtä. Viranhaltijoiden aika ei kuitenkaan tahdo enää riittää isoilla alueilla kiertämiseen. Mahdollisuus siihen vähentyi jo suurläänien aikana. Kehitys vauhdittui ELY-kaudella, jolloin virastotalossa aikansa kuluttava viranhaltija oli normi. (Mustonen 2013, s. 108) Käynteihin ei välttämättä edes ole samalaista tarvetta kuin aikoinaan. Tieto liikkuu sähköisesti ja erilaiset etäneuvottelukeinot ovat käytössä. Varjopuolena voi olla se, että liikuntatoimen tunnettuus pienenee entisestään, kun viranhaltijat pysyttelevät toimistoissaan. Keijo Kuusela tiivistää:

”Aina voidaan laittaa sähköpostilla ja pitää skype-palavereita. Ei se ole sama, kun ajetaan autolla Karvialle, keskustellaan koko se matka, nähdään jotain ihmeellistä ja tullaan takaisin. Kontaktit ovat tärkeitä tämän päivän elämässä, kun meillä on nämä kaikki vehkeet ja face-to-face-juttu vähenee koko ajan.”

Kuntasuhdetta pitävät yllä koulutustilaisuudet, joissa kuntien viranhaltijat saavat tietoa valtion liikuntahallinnon ajankohtaisista asioista ja hakumenettelyn muutoksista.

Kuntakäynnitkään eivät ole kadonneet kokonaan. Pirjo Rimpiläinen liikkui keväällä 2018 Pohjois-Savon kunnissa terveyttä edistävän liikunnan tiimoilta. Sen lisäksi ohjelmaan kuuluvat valtionavustusta saaneiden hankkeiden tarkastukset. Kai-Matti Joona käy myös kunnissa tutustumassa avustusta saaneisiin hankkeisiin.

”Useasti on kohdannut sellaista palautetta kunnista, että on se hyvä, että edes joku teistä täällä käy. Muuten yhteydenpito kuntien suuntaan on vähentynyt.”

Myös ministeriön rakentamisasiiantuntijat kiersivät takavuosina paljon Suomea. Mauri Peltovuori kertoo istuneensa satoja tuhansia kilometrejä auton takapenkillä ja käyneensä liki Suomen jokaisessa kunnassa. Ilpo Piri vahvistaa osaltaan tämän. Hän kävi Peltovuoren kanssa piirustuksia läpi ja lähti yhteisille tiedonhankintamatkoille.

”Peltovuoren kanssa kierrettiin yhdessä myös kunnissa silloin, kun rahoitusuunnitelmaa oltiin tekemässä. Peltovuori istui takapenkillä ja me kuskasimme häntä ympäri pitäjiä.”

Toimiessaan liikuntapaikkarakentamiseen myönnettävien avustusten esittelijänä Piri kierteli sivutoimisten rakennustarkastajien kanssa tutustumassa kohteisiin, joihin oli haettu valtionapua. Lounais-Suomen aluehallintovirastossa rakennustarkastajana toimiva Pentti Sokajärvi pitää hyvänä, että Peltovuori paneutui merkittäviin hankkeisiin yhdessä alueiden viranhaltijoiden kanssa. Kerran vuodessa hän tutustui alueen merkittäviin hankkeisiin.

Henkilöstömäärän vähentyminen on pakottanut miettimään uusia ratkaisuja. Rakennusneuvos Erja Metsäranta on siirtynyt pitämään työpäivään puristettuja rakentamisklinikoita alueilla.

Keijo Kuuselan mukaan koulutustoiminta ja informaatio-ohjaus ovat suuntautuneet pääosin liikunnasta vastaaville viranhaltijoille ja jonkun verran luottamushenkilöille – kapealle joukolle kunnan toimijoita. Kunnan johtoa tai kuntapäätäjien kärkeä on vaikea saada aluehallinnon tilaisuuksiin. Kari Sjöholm näkee aluehallinnon tarjoaman ilmaisen koulutuksen merkityksen olleen kunnille suuri.

”Se on sitä kautta saanut hyvän tatsin tai kontaktin juuri pieniin kuntiin. Pienten kuntien kannalta aluehallinnon merkitys, lähtien lääninhallituksista nykyiseen aluehallintoon, on ollut merkittävämpi liikuntapaikkojen ja viimeksi arki- ja lähiliikunnan avustuspolitiikan kannalta.”

Koulutuksista vaikuttavimpia ovat Ulla Silventoisen mukaan liikuntapaikkarakentamisen täsmäohjaukset. Esimerkiksi uimahallien energiataloutta koskevalla koulutuksella on vaikutavuutta, koska osallistujat ovat motivoituneita: *”He näkevät, kun tekevät uudistuksia, konkreettisen vaikutuksen, kun sähkölasku pienenee tai vesilasku pienenee.”* Koulutuksiin liittyy Ismo Myllyahon mukaan myös kuntien välinen tasa-arvo. Tilaisuuksissa tieto tulee useampien ulottuville, jolloin muutkin kuin aktiivisimmat pääsevät siitä osallisiksi. Pirjo Rimpiläinen korostaa, että tilaisuuksien on oltava sisällöltään kaikkia kuntia palvelevia.

”Tänä päivänä kunnista on haastavaa lähteä koulutustilaisuuksiin. Jos ne eivät ole sellaisia, että palvelevat kuntia, niin eihän sieltä silloin tulla paikalle.”

Kunnat kehuvat aluehallintoa

Kunnille suunnattu kysely kertoo aluehallinnon onnistuneen toiminnassaan. Hallinto saa kosolti myönteistä palautetta. Aluehallinnon merkitystä kartoittava Webropol-kysely lähti 100 kunnalle, joista vastasi 58. Otantaan kuuluivat 20 maan suurinta kuntaa. Lisäksi kysely lähti 80 kuntaan, joita otettiin mukaan suhteessa alueiden väkilukuun. Vastaajina olivat kuntien liikunta-asioista vastaavat henkilöt. Vastauksia kertyi tasaisesti erikokoisista kunnista, joten tulosten voi arvioida kuvastavan varsin hyvin kuntien käsityksiä liikunnan aluehallinnosta.

Vastanneista kunnista 95 prosenttia on yhteydessä aluehallintoon vähintään kerran vuodessa. Aluehallinto ottaa vastaavasti kontaktia vuosittain 95 prosenttiin kunnista. Useimmiten kunta on ollut tekemisissä aluehallinnon kanssa liikuntarakentamisasioissa. Yhteydenpitoa on runsaasti myös Liikkuva koulu -ohjelman tiimoilta. Liikunnallisen elämäntavan edistäminen on melko tärkeä aluehallinnon ja kuntien yhteistyömuoto. Maahanmuuttajien kotouttaminen liikunnan avulla ja soveltava liikunta eivät ole jatkuvasti kaikkien kuntien asialistalla.

Liikunnan aluehallinto tuntee kuntien käsityksen mukaan hyvin paikallisen toimintaympäristön, järjestää hyödyllistä koulutusta ja on helposti lähestyttävä. Toisaalta sen toimintaa pidetään melko byrokraattisena.

Avovastausten perusteella kunnat pitävät liikunnan aluehallintoa tarpeellisena. Tieto ei yllätä, mutta perustelut avaavat näkökulmia aluehallinnon merkitykseen. Avovastauksissa korostuu henkilökohtaisten yhteyksien merkitys. Kuntakäyntejä arvostetaan ja niitä toivotaan lisää. Liikunnan aluehallintoa tarvitaan kuntien mielestä:

”Kyllä – alueellinen tunnettavuus, joustava asiointi. Keskittäminen on todella huono vaihtoehto, numerot kun eivät kerro koko kontekstia.”

”Yhteiset alueelliset tapaamiset tärkeitä, koulutus/keskustelu ajankohtaisista asioista luontevaa, täyttää paikkansa.”

”Ehdottomasti! Sillä on suuri merkitys. Kun suunnittelemme investointia, olemme tiiviissä yhteistyössä. Myöskin on hyvä että voi kysyä neuvoa.”

”Mitä lähempänä palvelut ovat, sen parempi. Ei kaikkea tarvitse keskittää Helsinkiin.”

”Tarvitaan! Alueellisella hallinnolla on parempi paikallinen tuntemus ja tietämys sekä kuntien sijainnin, olosuhteiden ja väestörakenteen tuomien haasteiden ymmärtäminen ja huomioiminen.”

”Kyllä tarvitaan. Pitää olla esim. liikuntapaikkarakentamista ohjaava, opastava ja neuvova taho aluehallinnossa. Ajankohtaisten koulutusten järjestäjänä tärkeässä roolissa.”

”Tarvitaan yhteistyötahona valtion avustussasioissa sekä jonkinlaisena koordinaattorina kuntien väliseen verkostoitumiseen.”

”Aluehallinto on merkittävä rahoittaja sekä yhteistyökumppani. Koulutukset sekä seminaarit ovat merkittäviä tietojen vaihdon ja keruun suhteen.”

”Valtion liikunnan aluehallinto voisi järjestää enemmän tilaisuuksia, joissa kuntien käytäntöjä voisi avata ja vertailla.”

”Tärkeä osa paikallista liikunnan edistämistä ja yhteistyötä mm. liikuntapaikkarakentamisen avustuksien kautta.”

”Taloudelliseen tukemiseen kyllä, operatiivisessa toiminnassa ei. Jos on henkilökohtaisia kontakteja niin paljon hyötyä, muuten jää aika vieraaksi.”

”Mielestäni kyllä. Aluehallinnon henkilökunnan tuntee ja heihin on helpompaa olla yhteydessä.”

”Kyllä. Sieltä saa asiantuntija-apua liikuntapaikkarakentamiseen ja rahoitukseen sekä erilaisiin hankkeisiin. Ja siellä on paikallistuntemusta.”

”Koulutukset hyödyllisiä ja ne kerrat kun tarvitaan ”tietopalvelua” erilaisiin hankkeisiin niin tiedot ovat olleet tarpeellisia.”

”Kyllä tarvitaan. Aluehallinnon rooli ministeriön välissä jakamassa avustuksia on mielestäni tärkeää, jotta paikalliset tarpeet tulevat paremmin esille ja lähestyttävyyden joustavampaa.”

”Kyllä tarvitaan. On tärkeää, että yhteistyö väliportaanhallintoon on olemassa. Koulutus, rahoitus ja lainsäädäntö tarvitsevat jatkuvaa päivittämistä.”

”Kyllä tarvitaan. Meillä koetaan, että aluehallinnon työntekijät ovat kuin työtovereita. He ovat valmiit auttamaan ja opastamaan. Palvelu on myönteistä ja toimintaan kannustavaa. Heiltä saamme monia tarpeellisia näkökulmia, koska tuntevat alueen toiminnan hyvin. Ilman aluehallintoa ei meillä olisi yhteistä näkemystä liikunnan kehittämisestä ja liikuntapolitiikasta. Emme tulisi toimen ilman heidän kanssansa tehtävää yhteistyötä niin rakentamisen, peruskorjauksen kuin ihan käytännön toiminnan näkökulmasta.”

”Jonkinlainen paikallistuntemus on eduksi, mutta riittääkö siihen yksi valtakunnallinen toimija. Mielestäni ehkä kyllä.”

Miten kuntien ja aluehallinnon yhteistyötä voisi kehittää?

”Enemmän yhteisiin pöytiin kehittämään alueen ylikunnallista liikuntatoimintaa.”

”Ehkä paikalliseen toimintaan tutustuminen toisi läpinäkyvyyttä ja lähentäisi aluehallintoa. Tietysti resurssikysymys mutta esimerkiksi kolmen vuoden sykleissä luulisi onnistuvan / voisi järjestää koulutuksia eri kunnissa.”

”Säännölliset tapaamiset, koulutukset pitäisi jatkua ja lisätä kuntakerroksia. Pois seinien sisältä tutustumaan olosuhteisiin/kunnan erityispiirteisiin ja toimintoihin. Pystytään paremmin tukemaan ja auttamaan sekä neuvomaan esim. korjaus- ja uudelleenrakentamishankkeissa.”

”Hakumenettelyjen ajankohdat sopivat huonosti liikuntarakentamisen aikatauluihin käytännön tasolla kun rahat johonkin on myönnetty.”

”Sähköinen järjestelmä joustavammaksi. Esim. hankkeiden aikana yhteyshenkilöt vaihtuvat, mutta järjestelmään sitä muutosta ei saa tehtyä.”

”Aluehallinnon tulisi olla mukana perustelemassa, miksi kuntiin tarvitaan liikuntapuolelle resursseja ja miksi niitä ei kannattaisi leikata esim. henkilökunnan osalta.”

”Lisäämällä yhteydenottoja kuntiin, jotta aluehallinnollekin tulisi syvällisempi tuntemus paikallisista toimintaympäristöistä – molemminpuolista yhteistyön tiivistämistä.”

”Toiminta vähemmän byrokraattiseksi.”

”Enemmän paikan päällä tapahtuvia asioiden läpikäyntiä kunnittain/kaupungeittain. Kyselyt ja lomakkeiden täytöt ovat etäisiä ja niitä riittää arjessa muutenkin.”

”Alueelliset koulutuspäivät ja tapaamiset ovat olleet loistavia. Pureutuneet juuri sen hetkiseen tilanteeseen ja tarpeeseen. Avilaiset tuntevat meidät erittäin hyvin ja siksi yhteistoiminta on ollut niin helppoa. Toivoisin että yhteistyö jatkuisi edelleen yhtä hyvänä ja välittömänä- hyvänä työtoveruutena, joilla on sama tavoite.”

”Lähialueet ja samankokoiset kunnat yhteen esim. kahdesti vuodessa keskustelemaan ajankohtaisista asioista ja kehittämisjutuista.”

”Aluehallinto voisi jalkautua useammin kuntiin ja tutustua esimerkiksi liikuntapaikkoihin ja kunnan liikuntatoimeen.”

”Olisiko mahdollista selkeyttää ja johdonmukaistaa ministeriön ja aluehallintoviraston työnjakoa? Kuntaliiton suhde aluehallintovirastoon? Alueellisten isompien hankkeiden koordinointi?”

”Yhteistä maakunnallista koulutusta/tiedonantoa ajankohtaisesti. Yhteistyötä alueellisesti: kunnat, aluejärjestöt, lajiliitot, liikunnan ja urheilun instituutit ym. Hyvä informaatio kuntiin: johto, luottamushenkilöt (toki on myös kunnan asia).”

”Säännöllisiä yhteisiä tapaamisia esim. työpajoissa, joihin myös aluehallinnon edustajia osallistuu osallistujina.”

Rakennustarkastajat tarjonneet tietoa liikuntapaikkarakentamisen erityisvaatimuksista

Läänien ja sittemmin uudistetun aluehallinnon palveluksissa toimineilla sivutoimisilla rakennustarkastajilla on ollut merkittävä rooli kuntayhteyksissä. Tarkastajat ovat vastanneet liikuntapaikkahankkeissa rakennusteknisestä asiantuntemuksesta ja liikuntahallinnon päätoimiset viranhaltijat ovat tarkastelleet niiden liikuntapoliittista merkitystä. Tällä hetkellä toimivista rakennustarkastajista Etelä-Suomen AVI:n Sixten Wackström tekee myös liikuntapoliittisen arvioinnin.

Rakennustarkastajien pestit ovat kestäneet yleensä pitkään. Turun ja Porin läänissä Kauko Linko toimi sivutoimisena rakennustarkastajana 1950–1987. Linko oli pitkään myös läänin urheilulautakunnan sihteerinä. Hän vastasi Turun kaupungilla ulkoliikuntapaikkojen rakentamisesta ja kunnossapidosta sekä toimi sittemmin suunnittelijana. Linko kuoli yllättäen, mutta seuraaja löytyi samasta työpaikasta. Ulkoliikuntapaikoista vastannut Pentti Sokajärvi jatkoi tehtävässä. Turun ja Porin läänin toisena tarkastajana toimi tuolloin jääkiekkoolijana tunnetuksi tullut Teppo Rastio, joka oli Rauma-Repola Oy:n palveluksessa. Rastio hoiti rakennustarkastusta sivutoimisena vuosina 1971–2003.

Keijo Kuuselan mukaan yhteisten tarkastusmatkojen järjestäminen Sokajärven kanssa on onnistunut varsin kivuttomasti. Hän sai kaupungilta luvan tehdä matkat virka-aikaan. Sokajärvelle sivutoimilupa järjestyi helposti.

”Nämähän palveli toinen toisiansa. Molemmille oli siitä hyötyä ja ministeriöorganisaatio on aika hyvin kouluttanut. Ajan hermolla paremmin kuin kunnat konsanaan. Siitä oli hyötyä.”

Kaikkien rakennustarkastajien osalta päätyön ja liikuntapaikkarakentamisen asiantuntijuuden yhteensovittaminen ei ollut yhtä helppoa. Sivutoimisuus on ollut joustava ja edullinen ratkaisu aluehallinnolle. Toisaalta oman työnsä ohella toimimisen haastavuus on kasvanut tällä vuosituhanella.

Hämeen läänissä rakennustarkastajina toimivat pitkään Tampereen kaupungilla työskennellyt Antti Aalto ja Hämeenlinnan kaupungin palve-

luksessa ollut Olli Heikkilä. Lääni oli jaettu kahtia Pohjois- ja Etelä-Hämeeseen.

”Kollega Heikkilä hoiti Tampereen ja minä Hämeenlinnan asioita, ettei tule jääviysongelmia. Kun otin tehtävän vastaan, niin lupamennettely oli aika byrokraattinen. Kaikkien hakemusten piirustukset leimattiin vielä ja mitattiin hyvin tarkkaan kaikki pinta-alat. Sosiaalitulat, liikuntatulat, käytävätilat ja kaikki tilat olivat erihintaisia. Ne mitattiin, joka oli aika iso operaatio haun jälkeen, että saatiin rakennukset tarkastettua ja leimattua. Sen jälkeen todettiin vaan, että oli riittävästi kaikkia tiloja. Ei enää mittatikun kanssa käyty läpi.”

Pentti Sokajärven mukaan rakennustarkastajat ovat kyenneet estämään monia virheitä, vaikka he eivät ole rakennusvalvontaviranomaisia. Tarkastaja voi kuitenkin todeta, etteivät muutokset ole pakollisia, mutta valtion rahoitustakaan ei tule, jos niitä ei tehdä. Hankkeen valmistuttua hänen tehtävänä on tarkistaa, että avustus on käytetty asianmukaisesti. Sokajärvi ja Keijo Kuusela ovat osallistuneet lopputarkastuksiin yhdessä.

”Aina niissä lopputarkastustilaisuuksissa keskustellaan myös tulevasta. Kahvikupin ääressä Keijo kysyy, mitä seuraavaksi meinaatte. Neuvoo, että miten sitten kannattaa tehdä.”

Matti Ruuskan mukaan on oleellista, pääseekö aluehallinto riittävän aikaisessa vaiheessa hankkeeseen kiinni. Kun hakemus on tehty, siihen on vaikeampi tehdä muutoksia, jos rakennuslupa on haettu tai sitä ollaan hakemassa. Lopputarkastukset tuottavat tietoa siitä, mistä kannattaa ottaa oppia. Länsi-Suomen läänissä rakennustarkastajana 2003–2017 toimineen Erja Metsärannan mukaan suurin hankaluus oli saada kunnat ja muut rakennuttajat ottamaan riittävän ajoissa yhteyttä aluehallintoon, vaikka asia oli jatkuvasti esillä. Kai-Matti Joona kertoo esimerkin vuoden 2018 hakukierrokselta. Rakennustarkastaja Marjatta Huhtalaa kaikki hakemukset eivät ilahduttaneet:

”Ensimmäiset piirustukset tulivat, niin Marjatan parabdus kuului ovien läpi viiden-kuiden metrin päähän minun työhuoneeseen. Menin katsomaan, niin Marjatta sanoi, että katso mitä täältä tuli. Se oli ihan karmea. Kuka sen oli suunnitellut, oli ehkä nähnyt

liikuntahallin kuvassa, ja senkin ulkoapäin. Siinä ei ollut toiminnallisuudesta tietoaakaan, se oli tehty täysin pieleen.”

Huhtala soitti kuntaan ja antoi palautetta piirustuksista. Kunta otti yhteyttä arkkitehtitoimistoon ja sai nopeasti paremmat piirustukset. Jos aluehallintoa ei olisi ollut asiantuntijana käytettävissä, niin hanke olisi voinut edetä raakileena toteutukseen.

”Jos ajatellaan, että hallin hinta-arvio oli noin kolme miljoonaa, niin kyllä Marjatta ja minäkin tienattiin yhteiskunnalle hyvää. Niitä omia palkkarahoja. Sillä lyhyellä mutta päättävällä parahuksella.”

Ylitarkastaja ja rakennustarkastaja ovatkin monesti muodostaneet kiinteän työparin. Satu Sjöholmin mukaan yhteistyötä tarvitaan hakemusten käsittelyvaiheessa päivittäin.

”Tänäänkin olen rakennustarkastajan kanssa vaihtanut sähköpostia, kun olen katsellut hakemuksia. Sitten tavataan kasvotusten ja katsotaan niitä. Se on oikeastaan ihan välttämätöntä, koska minulla ei ole insinöörin koulutusta. Katson ne hallinnolliset asiat ja rakennustarkastaja rakennustekniset asiat.”

Rakennustarkastuksessa on säilynyt pitkään meneiltä vuosikymmeniltä periytyneitä käytäntöjä. Pohjois-Suomessa Ulla Silventoinen kuljetteli farmariautollaan vielä hiljattain paperisia hakemuskivaskoita Oulun ja Oulunsalon välillä oto-rakennustarkastajalle.

Rakennushankkeet ovat sidoksissa kuntakokoon. Antti Aallon mukaan lähiliikuntapaikat ja kuntopolut saattavat olla isoja hankkeita pienelle kunnalle. Toisessa ääripäässä ovat suurhankkeet, kuten Tampereen kansiareena, jonka ensimmäisistä suunnitelmista Aalto ehti antaa lausunnon ennen eläkkeelle jäämistään. Rakentamisessakin isoimpia hyötyjiä ovat olleet keskikokoiset kunnat, joihin on tehty esimerkiksi jäähalleja.

”Ne on budjettiin nähden isoja hankkeita. Keskikokoiset kaupungit olivat suurimpia hyötyjiä. Joku pieni maalaiskunta, jos sinne kuntolatu tehtiin, ei se ollut hirveästi kunnan budjettiin nähden, mutta apuna pienikin raha oli. Taas isojen kaupunkien hankkeet, monta kertaa Tampere ei hakenut valtiona-

pua, kun tiedettiin, että rajallinen määrä annetaan. Sitten tehtiin omalla rahalla.”

Rakennustarkastusta ollaan uudistamassa. Tavoitteena on informaatio-ohjauksen vahvistaminen. Lähtökohtana on se, että liikuntapaikkarakentaminen on erikoisrakentamista, jota kunnissa tehdään harvoin. Tavoitteena on muuttaa sivutoimisuuteen perustuva järjestelmä päätoimisten viranhaltijoiden työpanokseen perustuvaksi.

Antti Aallon mukaan kaikkien vapaasti käytettävissä ollut rakennustarkastajien ammattitaito on vaarassa joutua hukkaan. Valtiolla järjestelmä on ollut edullinen ja kunnille pitkän linjan ammattilaisten osaaminen ei ole maksanut mitään. Järjestelmä on kuitenkin purkautunut vähitellen. Samalla on luotettu siihen, että suunnittelutoimistoista löytyisi sama ammattitaito kuin rakennustarkastajilta, mikä ei välttämättä pidä paikkaansa.

”Liikuntapaikka saattaa olla yksi ainut, joka suunnittelijalle tulee vastaan, eikä silloin ole ammattitaitoa riittävästi kaikilla. Jos neuvova tarkastustoiminta loppuu kokonaan, se on melkoinen huononnuks. Se on valitettavaa, kun se ei maksanut mitään. Melkein talkoohommina näitä tehtiin, ei se ollut edes rahallisesti kiinni siitä.”

Liikunnan aluejärjestöt kouluttavat

Alueellisen liikuntatoimen toiseksi tärkeimpiä kumppaneita ovat kuntien jälkeen liikunnan aluejärjestöt, joita on Suomessa 15. Niiden toimintaa ohjaavat OKM:n kanssa käydyt tavoitekeskustelut. Aluejärjestöt osallistuvat toiminnallisiin valtionavustuksiin liittyvien koulutusten järjestämiseen.

Aluejärjestöjen rooli on merkittävä Liikkuva koulu -ohjelmassa, Ilo kasvaa liikkuen -varhaiskasvatuksen kehittämissuunnitelmassa ja Kunnossa kaiken ikää -ohjelmatyössä. Aluehallinnossa yhteispelin tarve kuntien ja muiden toimijoiden kanssa on kirjattu liikuntalain perusteluihin 2015:

”Valtionapuviranomaisena toimiminen tarkoittaa myös ohjaus- ja neuvontapalvelua ja keskusteluyhteys kuntien ja liikunnan kansalaistoiminnasta vastaavien kanssa on toiminnassa keskeistä.”

Lounais-Suomessa aluehallintoviraston ja aluejärjestön toiminta-alueet ovat likipitään samat, mikä on helpottanut koulutusten ja informaatio-ohjauksen järjestämistä. Lapissa toimii yksi aluejärjestö, Pohjois-Suomen alueella on kaksi ja Itä-Suomessa kolme. Länsi- ja Sisä-Suomessa aluejärjestöjä on neljä ja Etelä-Suomessa viisi. (Hämeen liikunta jakautuu kahden AVI:n kesken kahtia.)

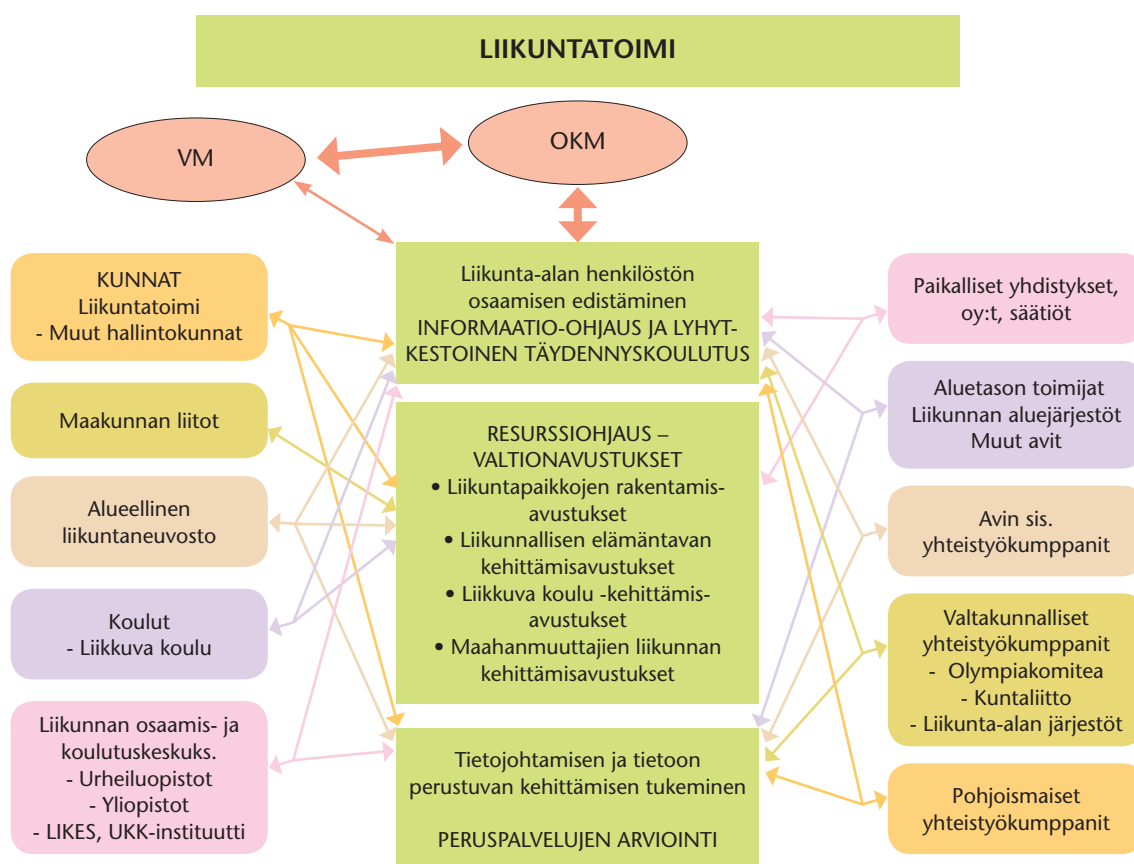
Ilpo Pirin mukaan Etelä-Suomen alueen viisi liikunnan aluejärjestöä ovat olleet hyviä yhteistyökumppaneita. Molemmat osapuolet ovat tehneet mielellään yhteistyötä. Aluejärjestöt kouluttavat kuntien väkeä ja aluehallinto voi samalla opastaa valtionapuasioissa. Aluejohtaja Aino-Maija Siren Pohjanmaan liikunnasta nostaa esille Liikkuvaan kouluun liittyvän koulutuksen. Yhteistyö Satu Sjöholmin ja Simo Luukkaisen kanssa on seminaareja valmisteltaessa mutkatonta:

”Meillä on yhdessä toteutettuja alueellisia seminaareja, joihin tulee kunnista opettajia, rehtoreita, sivistystoimesta vastaavia. Se pro-

sessi, kuinka niitä yhdessä suunnitellaan ja toteutetaan, se on erinomainen. Ne tulokset ovat hyviä sillä tavalla ajateltuna, että meilläkin kahdessa viimeisessä seminaarissa oli 150 ja toisessa 140 osanottajaa.”

Ulla Silventoisen mielestä yhteistyö Pohjois-Pohjanmaan liikunnan ja Kainuun liikunnan kanssa on toiminut Liikkuvassa koulussa hyvin. Pohjois-Suomessa on Silventoisen mukaan säilynyt rahoitusasioissa myös hyvä keskusteluyhteys ELY-keskuksen kanssa. Maaseuturahasto rahoittaa liikuntapaikkoja sekä muutakin toimintaa. ELY-keskus ja liikuntahallinto sovittelevat yhteen ja täydentävät toistensa rahoitusta.

Aino-Maija Sirenin mukaan sekä aluehallinto että ministeriö ovat olleet valmiita kuusotelemaan liikunnan aluejärjestöjen mielipiteitä. Liikuntalain uudistuksen yhteydessä aluehallinnon kanssa esillä oli aluejärjestöjen valtionapuhakelpoisuus, jonka poistaminen oli esillä. Siren kokee, että ”saatiin sieltä positiivista vetoapua ja tukea siihen, että tämmöinenkin organisaatioko-



Liikunnan aluehallinnon yhteistyötahot (Ismo Myllyaho)

konaisuus kuin liikunnan aluejärjestöt tarvitaan”. Lounais-Suomen liikunnan aluejohtaja Jari Haapanen näkee aluehallinnon olevan ennen kaikkea yhteistyökumppani.

”Tavoite on sama eli edistää liikunnallista elämäntapaa toimialueellamme. Tavoitteeseen pääsemiseksi kunta eri hallintokuntineen on tärkeä taho, jonka kautta kansalaiset tavoitetaan. Kehittämistyötä erityisesti olosuhteiden osalta, mutta myös muuta.”

Lapin liikunnan toiminnanjohtaja Maarit Toivola nostaa esimerkiksi yhteistyöstä Lapin AVIn kanssa tehtävät kuntakerrokset. Pitkien välimatkojen takia voimat kannattaa yhdistää. Kohteena on puolenkymmentä saman kulmakunnan kuntaa.

”Aina, kun täältä lähdetään kuntiin, niin ne ovat hyvin vastaanottavaisia. Ei täällä muita käy. Avosylin vastaanottavat tietoa.”

Lapissa aluejärjestön ja AVIn yhteistyö on ollut Toivolan mukaan sujuvaa. Lapin liikunta on käytäntöä paljon Kai-Matti Joonan osaamista tukena hallinto- ja avustusasioissa. Lapin näkökulmasta Rovaniemellä palveleva aluehallinto on myös yhdenvertaisuuskysymys.

”Mitä ylempäs lähdetään pohjoiseen, niin sitä enemmän kunnat jäävät paitsi kaikesta. Kun sinne lähdetään, niin sieltä saatava tieto on tärkeää, ja kun laskeudutaan alas, on taas paljon viisaampi. Jos on tarkoitus Suomen laki pitää, niin hyvinvoinnin pitää ulottua joka kolkkiaan.”

Kasvukeskuksissa ja etenkin Etelä-Suomen alueella aluehallinnon kumppaneina ovat liikuntapaikkarakentamisessa usein urheiluseurat. Niiden kanssa tehtävässä yhteistyössä on omat hankaluuksensa. Sixten Wackström kuvailee yhteispeliä seurojen kanssa:

”Ensin pitää varmistaa, että ne saa sen toteutettua. Löytyy riittävä raha ja riittävä käyttäjämäärä. Ja että se olosuhde on hyvä, että sitä voi käyttää. Siinä mielessä siinä on haasteita kyllä. Ja siinä mielessä, että ne ovat aina uusia asiakkaita.”

Seurat ovat usein asialla, kun rakennetaan jäähalleja, tennis- ja sulkapallohalleja, ratsastusmanee-

seja ja tekonurmia. Monesti kyseessä on ainutkertainen hanke. Vain suurimmilla seuroilla on mahdollisuus ja tarve rakentaa useampi kenttä tai maneesi. Toisaalta seurat ovat tehneet yhteistyötä keskenään ja saaneet neuvoja toisiltaan. Seuraimisissä on Erja Metsärännan mukaan niin lajinsa ja sen vaatiman rakentamisen hyvin tuntevia kuin jalat tukevasti ilmassa liitäviä idealisteja. Yleensä seuraväki kuuntelee tarkasti asiantuntijan sanaa.

”Aika monta jäähallia on jäänyt rakentamatta, kun käynyt läpi, että ymmärtääkö ne oikeasti, mitä se tarkoittaa. Ensiksi on se investointi ja sitten on tuplasti suurin piirtein ne käyttökustannukset. Se ei ihan, jos ei lottoivoittoa ole sattunut saamaan, niin se ei ole ihan mikään kultakaivos. Sitten on semmoisia, joilla on jostain syystä pääomaakin, rakennustaitoa ja ehkä kumppaneita, niin kyllä niitä syntynyt on hyviäkin kohteita.”

Mahdollisuus avustuksiin aktivoi

Ohjauseinoista tehokkain on raha. Eurolla valtio saa vaikutusvaltaa paikallistasonkin liikunnassa. Oikeastaan 20–30 senttiä riittää takaamaan sananvallan rakennushankkeissa. Valtuusto panee usein ehdoksi, ettei hanke käynnisty, ellei valtionavustusta tule. Toiminnallisissa avustuksissa valtiontuki on suhteessa vielä pienempi, mutta sekin kannustaa. Ilpo Pirin mukaan hartaita toiveita voi aina esittää, mutta euro on aina hyvä konsultti:

”Sillä ohjataan toimintaa valtion haluamaan suuntaan. Ministeriö määrittelee, että nyt on tällainen avustuskokonaisuus ja sillä pyritään tähän. Yksi tällainen juttu liikuntapaikkarakentamispuolella on lähiliikuntapaikkarakentaminen. Ei sellaisia tehtäisi, jos opetusministeriö ei olisi keksinyt, että Norjassa on tällaisia ja meille pitää myös saada. Siihen saakka tuettiin ainoastaan virallisen mittaisia kilpaurheilupaikkoja. Lähiliikuntapaikathan ovat epävirallisia liikuntapaikkoja, jotka eivät välttämättä ole virallisen mittaisia, ja joihin ei jaeta mitään harjoitusvuoroja.”

Tehokkainta ohjaus on, jos euroja on tarjolla enemmän. Keijo Kuusela mainitsee esimerkkinä OKM:n strategiseksi kärjekseen nostamat lähiliikuntapaikat ja koulunpihat, jotka on mainittu

erikseen budjettipäätöksissä avustuskohteina. Lounais-Suomen alueella pienistä kohteista yli puolet on jo lähiliikuntahankkeita ja enää alle puolet perinteisiä urheilupaikkoja. Toiminnallisista hankkeista Liikkuva koulu on purrut kunnissa. Ulla Silventoisen mukaan raha on toimiva työkalu:

”Rahallahan ne menee. Onhan se nähty. Liikkuva koulu menee sinne, kun siinä on se raha. Pitää olla se työkalu, millä viet sen. Jos se on vaan tämmöistä, toivotaan–toivotaan-tason hommaa, niin aika vaikeahan niitä on viedä.”

Ismo Myllyahon mukaan valtionavustus auttaa kuntia höllentämään kukkaronnyörejään olipa kyseessä rakentamishanke tai toiminnallinen hanke. Kunnat panevat usein hankkeen toteuttamiseksi valtionavustuksen saamisen. Valtio onkin kyennyt vaikuttamaan paikallistason liikuntapolitiikkaan kaikkein eniten rakentamisessa.

Sanoisin, että liikuntapaikkarakentamisen näkökulmasta, vaikka määräraha on subteellisen pieni, niin se on toiminut hyvänä porkkanana. Kuntapäätäjät on lähtenyt siitä, että rakennetaanko liikuntapaikka meidän kuntaan. Se rakennetaan, jos siihen saadaan

valtion harkinnanvarainen avustus. Monta kertaa ei pohdita edes sitä, mitkä ovat kustannukset myöhemmin. Liikuntapaikkarakentamisen raha on ollut kunnille tärkeä. Ja monta kertaa se on ollut viimeinen porkkana, että rakennetaanko uusi liikuntapaikka tai korjataan vanhaa.”

Samoilla linjoilla on aluehallintoa muun muassa läänin liikuntakunnan jäsenenä, piirijärjestön työntekijänä ja Nuoren Suomen palveluksessa seurannut Reijo Ruokonen. Hän arvioi, että aluehallinnon liikuntapoliittinen vaikuttaminen on liittynyt vahvasti rakentamiseen ja rakentamisavustuksiin.

”Vaikka jossakin isossa kohteessa 500 000 avustus on monen miljoonan hankkeeseen ihan lilliputti, niin sillä on ihmeellinen vaikutus niiden toteutumisessa.”

Ohjausvaikutus on ollut merkittävä myös lähiliikuntapaikkojen rakentamisessa. Liikunnan aluehallinto onkin ollut Ruokosen mielestä olosuhde-työssä merkittävä liikuntapoliittinen vaikuttaja. Myös viranhaltijat kokevat rakentamisen olleen ohjaavinta ja vaikuttavinta. Satu Sjöholm tiivistää valtionavustuksen merkityksen:



Sari Virta tauotti osallistujien istumista OKM:n, Kuntaliiton ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston koulutuskiertueella syksyllä 2015. (Kristian Åbacka)

”Kun ajatellaan, että se rakentamisen tuki normiliikuntapaikkoihin on noin neljäsosa hankkeen kokonaiskustannusarvioista ja lähi-liikuntapaikkojen osalta noin kolmasosa, niin kuntahan joutuu pistämään hirveästi omaa rahaa siihen. Silti kunnat kokevat valtionavustuksen hirveän tärkeäksi, että hankkeita saadaan liikkeelle.”

Keijo Kuusela muistuttaa, että kunnat päättävät viime kädessä, mitä ne haluavat rakentaa. Aluehallinnon vaikutusvalta on perustunut niin avustuksiin kuin rakentamisen laadun varmistamiseen ja parantamiseen. Erityisen tärkeää neuvonta ja valvonta ovat olleet pienille kunnille.

Ohjaukskeinoja on usein vaikea erottaa toisistaan. Saadakseen rahaa valtiolta kunnan on osattava hakea sitä, jolloin viranhaltijan antama tieto ohjaa lähemmäksi rahahanaa. Aluehallinnossa työskentelevät saavat kuntayhteyksien kautta tietoa uusista suunnitelmista. Liikuntatoimen näkökulmasta onkin hyvä päästä kiinni liikuntapaikkarakentamisen hankkeisiin jo suunnitteluvaiheessa, jotta niissä vältetään pahimmat virheet. Hankkeissa ovat apuna OKM:n johdolla tuotetut liikuntarakentamisen oppaat, joista on hyötyä kunnille. Ilpo Piri muistuttaa, että liikuntapaikkojen uudis- tai korjausrakentaminen tulee useimmissa kunnissa eteen korkeintaan kerran vuosikymmenessä.

”Ei sinne rakenneta uimahallia moneen paikkaan, nyt ei rakenneta uimahalleja juuri mihinkään. Entisiä korjataan. On kunnan mestarille tai insinöörille ainoa kerta elämässä, kun sellaiseen paikkaan joutuu ja pääsee, toteuttamaan isoa remonttia tai rakennushanketta. Oppaat auttavat eteenpäin. Ne ovat olleet tehokas keino ohjata rakentamisen suunnittelua sellaiseen suuntaan, mitä ministeriökin on halunnut.”

Keskikokoinen kunta hyötyy usein eniten

Kuntakoon voi tiivistää liikuntahallinnon näkökulmasta viisiportaiseksi: pienet kunnat, isommat kunnat, keskikokoiset kaupungit, suuret kaupungit ja Helsinki. Helsinki on liikuntahallinnon näkökulmasta valtio valtiossa. Pääkaupunkiseutu ja kasvukeskukset ympäristöineen muodostavat

yhden kokonaisuuden. Paikallaan polkevilla ja taantuvilla kaupungeilla on yhteiset ongelmansa. Pienet ja syrjäiset maaseutukunnat ovat oma joukkonsa. Maan kokonaistilanteesta erottuu eniten Helsinki naapurikuntineen. Etelä-Suomen AVI:ssa ylitarkastajana työskentelevä Kristian Åbacka listaa pääkaupunkiseudun ominaispiirteitä:

”Pääkaupunkiseudulla on paljon ihmisiä, kouluja ja maahanmuuttajia. Kokonaiskuva toiminnan kehittämisestä on paljon helpompaa hahmottaa keskisuurissa ja pienissä kunnissa, mitä sillä rahalla on oikeasti tehty. Kun taas Helsinki, Espoo ja Vantaa ovat todella monimuotoisia, isoja ja paljon toimijoita. Se heikentää hahmotuskykyä. Toisaalta PK-seudun kehittäminen on mielenkiintoista.”

Pienissä alle 5 000 asukkaan kunnissa ei välttämättä ole työvoimaa avustusprosessiin tai omarahoitusosuutta ei yksinkertaisesti löydy. Pirjo Rimpiläisen mukaan kunnan mahdollisuudet kehittää liikuntaa ovat paljon kiinni siitä, onko siellä alan päätoimista ihmistä. Monitoimiviranhaltijat joutuvat pyörittämään usean eri hallintoalan asioita. Ulla Silventoinen muistuttaa, että tilanne on monesti hankala:

”Pienet kunnat ovat todella vaikeita. Taloudelliset resurssit ja henkilöresurssit ovat niin pienet, että yksi ihminen hoitaa siellä kaiken maailman asiat, liikunnat, nuorisot. Mene sille vielä ehdottamaan, että voisitteko käynnistää tällaisen kehittämishankkeen, johon voisitte laittaa 25 prosenttia työpanoksestanne. Ei ihan lähde syntymään.”

Pienillä kunnilla on rakennushankkeita harvakseltaan. Toiminnallisia avustuksia osa pienistä kunnista hakee aktiivisesti. Ismo Myllyahon mukaan pienien kuntien auttaminen on ainutkertaisempaa: *”Se arvostus pienissä kunnissa on suurempaa. Jos heitä pystyy auttamaan, niin siitä saa isomman palkinnon, henkisesti.”*

Aluehallinnon näkökulmasta mutkattomimmat yhteistyökumppanit löytyvät kuntahaitarin keskivaiheilta. Kristian Åbackan mukaan keski-suuret, hyvin toimeentulevat kunnat ovat parhaita asiakkaita. Ulla Silventoinen sanoin kumppaneina helpoimpia ovat kunnat, joilla on kohtuullisen hyvä palvelurakenne valmiina.



Tuusulan Kirkonkylän koulun lähiliikuntapaikan avajaiset 24.9.2015. (Kristian Åbacka)

”Oulu on iso ja se heidän oma koneisto on osittain hillittömän raskas, niin siihen koneistoon häviää vähän niitä tehoja. Sitten vaikka Muhos, ihan elinvoimainen kunta, perusinfra kunnossa. Se pystyy meidän hankkeisiin hakemaan rahaa ja myös jalostamaan jo niitä, vaikka liikuntapaikkapalveluja johonkin tiettyyn suuntaan tai erikoistumaan. Semmoinen keskikokoinen hyvinvoiva kunta, jossa raha ei uppoa byrokratiaan.”

Runsaan 20 000 asukkaan Iisalmen kaupungin liikuntatoimenjohtajana vuoteen 2009 työskennellyt Arto Niemelä kokee yhteistyön aluehallinnon kanssa olleen sujuvaa ja toimivaa. Niemelä on sittemmin seurannut kuntakenttää Itä-Suomen alueellisen liikuntaneuvoston ja Pohjois-Savon liikkunnan puheenjohtajana. Iisalmen kaupunki on neuvotellut ”suurten investointien” aikatauluista ennen hakuvaihetta ja saanut informaatiota sopivasta aloitusvuodesta ja muiden kuntien liikuntapaikkahankkeista. Yhtä lailla kaupunki on keskustellut toiminnallisten kehittämishankkeitten sisällöstä ja painotuksista. Tieto on helpottanut avustushakua.

Erja Metsäranta toteaa, että keskisuudessa kunnassa on töissä sopivasti ihmisiä, jotka tuntevat toisensa hallintoalasta riippumatta. Pahimpia ovat hänen mielestään suuret organisaatiot, joissa ihmiset ovat tuntemattomia toisilleen. Pie-

nimissä kunnissa asiaa auttaa se, että esimerkiksi liikuntapaikan rakentaminen on suurtapaus.

”Pienessä kunnassa on monta vuotta haluttu vaikka uimahallia. Sitä on saatettu suunnitella 20 tai 30 vuotta. Ne puhaltavat yhteen hiileen ja keskustelevat toistensa kanssa paljon paremmin.”

Kuntaliitosten yhteydessä vanhat yhteydet ovat osittain katkenneet. Kun liitoskuntien koko henkilöstölle taattiin työpaikat viideksi vuodeksi, niin kokonaiskuva hämärtyi. Kouvolassa viiden kunnan paketoinnin jälkeen vastualueet hämärtyivät niin, että kokeneen viranhaltijankin oli vaikea hahmottaa kenen puoleen kääntyä.

Turun kaupungin osalta yhteistyö on ollut Arto Sinkkosen mukaan sujuvaa. Turku ja aluehallinto ovat voineet yhdessä tuumia, milloin kaupungin kannattaa esimerkiksi hakea rakentamisavustusta. Kaupungin ei ole aina kannattanut aloittaa pienen avustuksen toivossa hakemusprosessia, joka vaatii paljon yhteistyötä ison kaupungin hallintokuntien välillä. Lähiliikuntapaikkojen avustukset ovat olleet niin suuria, että niitä Turkuakin on aktiivisesti hakenut. Aluehallinnon välittämät avustukset ovat myös jouduttaneet koulunpihojen muuttamista lähiliikuntapaikoiksi. Valtionhallinnolla on toisaalta omat koukeronsa, joihin on vain totuttava.

”Kaikki asiat eivät suju sormia napsauttamalla, vaan kyllä se byrokralialta haisee ja maisuu. Ymmärrän, että tiettyjen asioiden pitää mennä niin kuin niiden kuuluu.”

Hämeenlinnan kaupungin liikuntapäällikön Päivi Joenmäen mukaan liikuntapaikkahakemuksien rutiinit toimivat ison kaupungin näkökulmasta oikein hyvin. Koulutuksista saatava hyöty sen sijaan vaihtelee: *”Ymmärrän sen, että pienet kunnat tarvitsevat apua ihan käytännön asioissa, mutta koulutukset eivät palvele aina tämän kokoista kaupunkia kuin Hämeenlinna on.”*

Hankemaa ilma työllistää aiempaa enemmän

Aluehallinnon tehtäväkuva on laajentunut 2010-luvulla avustusten jakoon. Kohteena ovat liikunnallisen elämäntavan edistäminen, maahanmuuttajien kotouttaminen liikunnan avulla ja Liikkuva koulu -hankkeen paikalliskohteet. Toiminnallisten valtionavustusten jakoprosessit ovat samanlaisia, vaikka sisällöt hieman vaihtelevat. OKM ja aluehallintovirasto julkaisevat yhdessä laatimansa hakuohjeen. Liikunnalliseen elämäntavan edistämiseen suunnatuilla avustuksilla tavoitteena on käynnistää kokeilu- ja kehittämissankkeita kunnissa eri väestöryhmissä. Liikkuva koulu on kohdentunut perusopetuksen koulupäivän liikunnallistamiseen. Toiminta siirtyy toiselle asteelle lukioihin ja ammatilliseen opetukseen.

Suurimmat rahat liikkuvat Liikkuvassa koulussa, jonka avustuksia aluehallinto on jakanut vuodesta 2016. Hankkeen rahoituksen suuruus yllätti kokeneetkin toimijat. Juha Sipilän hallitus otti Liikkuvan koulun osaksi Osaamisen ja koulutuksen kärkihanketta ja osoitti sille osoitettu 21 miljoonan euron rahoituksen vuosiksi 2016–2018. Ilpo Pirin sanoin:

”Ja nyt kun hallitusohjelmaan on kirjattu kärkihankkeita, niin tämä Liikkuva koulu oli sellainen, että me olimme vähän ällistyneitä, että noin paljon rahaa pistetään tähän. Että nyt lähtee ja niinhän se lähtikin. Jos sinne 7 miljoonaa per vuosi ruvettiin laittamaan, niin kyllä sillä saa näkyvää aikaan.”

Liikkuvassa koulussa on mukana valtaosa Suomen peruskouluista, joista jokaisesta varmaan ainakin

yksi opettaja on käynyt kolmen vuoden aikana liikuntahallinnon järjestämässä koulutuksessa. Ulla Silventoinen arvioi Liikkuva koulu -koulutusten olleen melko vaikuttavia. Niihin osallistuu paljon opettajia, jotka ovat oikeasti innoissaan asiasta. Liikkuva koulu -ohjelman vaikuttavuutta on vaikea arvioida:

”On tietysti vaikea sanoa, että mitä siellä koulussa tapahtuu. Me näemme, että näin ja näin monta koulua on rekisteröitynyt liikkuvaksi kouluksi. Mitä se kertoo, on toinen kysymys. Mitä siellä koulussa tapahtuu, niin se pitäisi vielä jotenkin konkreettisemmin selvittää. Onko liikunnan määrä siellä oikeasti lisääntynyt? Ja onko kaikki opettajat edes tietoisia, että heidän koulunsa on Liikkuva koulu?”

Liikkuva koulu ei ole Kristian Åbackan mukaan lyönyt läpi samalla voimalla ruotsinkielisessä Suomessa. Kouluissa toimii yleensä vahva vanhempainyhdistys, joka on tavallisesti Hem och skolan -johtoinen. Yhdistykset ovat kunnostaneet koulupihoja ja hankkineet välineistöä, joten Liikkuva koulu -toiminnalle ei tunneta olevan välttämättä tarvetta. Kokonaisuudessaan hankkeen perusviesti on tuottanut runsaasti myönteistä julkisuutta, jonka Sixten Wackström arvioi tukeneen myös aluehallinnon toimintaa.

”Se on se tunti liikuntaa päivässä. Se on hyvin ollut mediassa, mikä tuo selkärankaa, pohjaa ja taustaa tekemiseen. Kunnat pystyvät saamaan omarahoitustaan paremmin. Se pönkittää aika mukavasti toimintaa. Se, että se on ministeriö- ja hallituslähtöistä toimintaa, tuo näkyvyyttä ja vaikuttavuutta.”

Maahanmuuttajien kotouttamisessa tavoitteena on sekä lisätä liikuntaa että helpottaa suomalaisen yhteiskuntaan sopeutumista. Kristian Åbackan mukaan puutteena on se, ettei toiminnan perustana ole valtakunnallista ohjelmaa. Liikunnallisen elämäntavan edistämässä ja maahanmuuttajahankkeessa kunnan viranhaltijat ovat tärkein yhteistyökumppani. Kunta jakaa rahat liikuntaa järjestäville seuroille, joiden edustajia on vaikea saada koulutuksiin. Åbacka seuraa hankkeiden etenemistä myös niiden toiminnan aikana:

”Olen ottanut asiaksi myös hanketoimijoiden verkostoitumisen. Tällaisia 5–10 kunnan

nippuja, joille olen järjestänyt hanketapaamisia. Sitten on myös uusien hankkeiden osalta suoria hanketapaamisia, esimerkkinä vaikka Liikkuva koulu toisella asteella.”

Hankesparraus tuo avustusten myöntämisen ja loppuraportoinnin väliin hiukan lisätyötä, mutta tuottaa hyödyllistä tietoa. Kai-Matti Joonan mukaan hankkeiden osalta ongelmana on kuntien voimavarojen vähetessä toteuttaminen. Pienimmistä kunnista ei löydy siihen välttämättä henkilöstöä.

Ilpo Piri pohtii, onko työpaikkojen jumppakerhojen tukemisessa mieltä. Onko liikunnallisen elämäntavan paikallisten kehittämisavustusten ponttimena aito kehittäminen? Vai onko se normaalia toimintaa, johon halutaan yhteiskunnan tukea? Toiminnallisten hankkeiden suoraa vaikuttavuutta on käytännössä mahdotonta mitata, vaikka OKM:llä siihen halua olisi. Toisaalta kyse on kansalaisyhteiskuntaa tukevasta rahoituksesta, jonka suurin merkitys voi olla muussa kuin suoranaudessa liikunnassa. Resurssiohjauksen teho vaihtelee Ulla Silventoisen mukaan muutenkin.

”Rakentamisen vaikuttavuus on ehdottomasti paras. Liikkuva koulu, se kohdentuu sinne kouluun. Siellä on ne oppilaat ja siellä tapahtuu se action, mikä sillä rahalla on tarkoitus tapahtua. Sitten nämä vähän yleisemmät avustusmuodot, niin en ehkä kauheasti menisi niitten vaikuttavuutta kehuaan.”

Matti Ruuska muistuttaa, että terveystuokunnan edistämiseksi muutokset ovat hitaita, mutta muutosta tapahtuu koko ajan. Ismo Myllyaho kertoo huomanneensa, etteivät keskushallinnossa laaditut sinänsä erittäin ansiokkaat ja hienot kehittämisohjelmat puhuttele kentällä. Infovihkon lähettäminen kuntiin ei vielä liikauta ketään.

”Jos lähettää sellaisen pumaskan kentälle, ja pyytää käsittelemään sitä lautakunnissa, hallituksessa tai valtuustossa, niin reaktio on hyvin laimea. Ehkä me emme ole osanneet niitä oikealla tavalla markkinoida.”

Hämeenlinnan kaupungin liikuntapäällikkö Päivi Joenmäki kertoo lukevansa ministeriöstä tulevia raportteja, joiden sanoma ja tavoitteet ovat sinänsä hyviä. Ongelmana on se, etteivät yläta-

solla kulkevat tekstit sisällä keinoja kehittää paikallista liikuntatoimintaa.

Suhteet ministeriöön kunnossa

Alueilla työskentelevien suhde ministeriöön on liikunnan aluehallinnossa työskentelevien oman kokemuksen mukaan huomattavasti mutkatomampi kuin muilla hallinnonaloilla. Helsingistä on oltu valmiita kuulostelemaan käsityksiä maan eri kolkilta ja käyttämään hyväksi viranhaltijoiden asiantuntemusta. Sekä ministeriössä että aluehallinnossa työskennellyt Ulla Silventoinen määrittelee suhteen liikuntayksikköön olevan ”hirmuisen kiinteä” verrattuna opetus- ja kulttuuritoimen vastuualueen muihin toimialoihin.

”Meillä on hyvin suora ja mutkaton yhteys. Kaikki ihan kateellisena katselevat, että miten teillä voi olla tuommoinen yhteys. Siinä mielessä me olemme ihan eri tasolla kuin moni muu. Varmaan siihen vaikuttaa, että liikuntayksikkökin on pieni resursein. Heidänkin on pakko sitä omaa työmääräänsä purkaa johonkin ja me olemme se paikka.”

Matti Ruuskan mukaan liikunta hoitaa ministeriön osastoista kaikkein parhaiten yhteistyön aluehallinnon kanssa. Perustana on aluehallinnon selkeä vastuuttaminen yhdelle viranhaltijalle. Yhteistyö on sujunut myös rakentamisesta vastaavien henkilöiden kanssa. Ministeriö ei ole Ruuskan mielestä pomottanut, ”vaan halunnut kuulla meitä ja keskustella meidän kanssa”.

Ministeriö toimii periaatteessa strategisemmalla tasolla ja aluehallinnon tehtävänä on käytännön toteutus. Aluehallinto toteuttaa kuitenkin myös liikuntapoliittisia tavoitteita etenkin suhteessa kuntiin. Aluehallintovirastoille on myös siirtynyt valtionavustustehtäviä ja sitä kautta suurempaa ohjauspolitiikkaa.

Virkatien suoruteen vaikuttaa koko liikuntahallinnon lyhyt historia. Nuorella hallinnonalalla on tehty töitä uudisraivaajahengessä. Keijo Kuuselalle ministeriön ja aluehallinnon yhteistyö on ollut yksi motivaatiotekijä työssä. Kuusela on osallistunut rakentamislinjauksien valmisteluun ja Liikkuva koulu -toiminnan pohjustamiseen ohjausryhmissä ja neuvotteluissa ministeriön virkakunnan kanssa. Aluehallinnolla on Kuuselan mielestä ollut iso osuus myös hakuohjeiden



AVlen ja OKM:n väkeä neuvottelupäivillä Hämeenlinnassa keväällä 2017 tutustumassa vuoden liikuntapaikaksi valittuun Ahveniston maauimalaan. Etualalla Hämeenlinnan kaupungin liikuntapäällikkö Päivi Joenmäki ja rakennusneuvos Mauri Peltovuori. (Kristian Åbacka)

laadinnassa ja tulkinassa: ”Jos siellä tulee sellaisia vivahteita, mitä ei ole suoraan ohjeissa, me joudutaan niitä soveltamaan.”

Ismo Myllyaho kertoo mielellään osallistumisista useissa eri otteissa valtakunnalliseen työhön, jossa hän kokenut voineensa tarjota asiantuntemustaan yhteiseksi hyväksi. Matti Ruuskan mukaan ministeriö pyytää selvityksiä toisinaan hyvinkin nopealla aikataululla. Aluehallinto hoiti esimerkiksi keväällä 2018 liikuntapoliittiseen selontekoon liittyvän kuntakyselyn muutamassa päivässä.

Tiivis ja vuorovaikutteinen suhde ei ole kovin yleinen valtionhallinnossa. Tavallisesti keskustelu antaa nuotit, joista soittaa, eikä improvisointia katsota hyvällä. Vaikka liikunnan aluehallinnon suhde ministeriöön on pääosin hyvä ja toimiva, niin sen viranhaltijoiden toiveet ministeriölle poikkeavat jonkin verran toisistaan. Osa kokee, että ministeriön antamat ohjeet jättävät liikaa tulkinnanvaraa. Toisten mielestä ohjaus on riittävää.

Ministeriösuhte on viranhaltijoiden haastatteluiden perusteella kuitenkin jonkin verran ojentunut. Alueilla toimivat kaipaavat enemmän yhteisiä palaveriteita sekä kasvokkain että videoneuvotteluissa. Ilmapiirikään ei ole aivan yhtä välitön kuin aikoinaan. Pirjo Rimpiläinen kokee, että hallinnossa ei ole enää aikaa vaihtaa ajatuksia.

”Ehkä se liittyy hektisyyden lisääntymiseen ja näihin sähköisiin työvälineisiin, että ei enää tavata niin paljon, eikä keskustella asioista vaan enemmänkin pyydetään kommentteja nopealla aikataululla ja ajatuksia. Yhdessä keskusteleminen on selkeästi vähentynyt ja pohdiskelu ja mietiskeily. Se on sitten korvautunut nopean aikataulun kommentoinneilla. Se ei tarkoita sitä, etteikö niitä otettaisi huomioon, mutta nämä ajatukset jäävät ehkä enemmän irrallisiksi kommentteiksi.”

Rimpiläisen mielestä kokonaiskuvaa hämärtää myös se, että alueille suuntautuva ohjaus on hankkeiden myötä jakautunut useiden henkilöi-

den kesken. Kristian Åbacka on joutunut huomaamaan, että kotouttavassa liikunnassa taustatuokea tai linjauksia ei käytännössä ole. Avustuskone pyörii – hakuohje on, päätökset tulevat tehtyä ja määräraha saadaan käytettyä: *”Mutta siitä pidemmälle ainakin maahanmuuttajien puolelta saa olla ihan oma-aloitteinen.”* Liikkuvassa koulussa on ohjelma mukana, mikä antaa hyvän pohjan. Sen sijaan avustuslinjaukset ovat olleet horjuvampia. Ministeriö on toisinaan heittänyt avustustulkinnoissa pallon aluehallinnolle.

”Mutta sitten jos on ristiriitoja täällä, niin jonkun pitäisi lyödä kättä pöytään. Mennään täällä, tulkitaan tämä hakuohje näin.”

Sari Virta tunnistaa tilanteen. Esimerkiksi Liikkuva koulu -kärkihankerahoituksen alkaessa ministeriössä ei ollut kokonaiskuvaa tilanteesta. Hanke ulottui usean eri virkamiehen työskentelyyn. Kun kyse tuli rahoituksen osoittamisesta varustamiseen tai pienimuotoiseen liikuntapaikkarakentamiseen, niin liikuntapaikkarakentamisesta vastaava virkamies tuli ja määrätti, missä se raja kulkee.

”On paljon tilanteita, joissa meidän pitäisi jämäkämmin täällä päässä ehtiä muodostamaan linja. Meillä saattaa olla välillä hyvä yhtenäinen, tiukka näkemys, niin se rupeaa-kin vähän rakoilemaan, kun AVIt sanoo, että joo, mutta kun on tällainen ja tällainen tilanne. Kunnat ovat niin erilaisia, alueet ovat niin erilaisia. Kyllä tuommoisissa tilanteissa pitäisi pystyä sanomaan, että näin tehdään. Sitten kun niin sanotaan, niin osa tykkää ja osa ei. Mutta en tiedä, että päästäänkö tässä koskaan ihannetilaan.”

Ministeriösuhte on kuitenkin Kai-Matti Joonan mukaan ollut aluehallinnon elämänlanka muutoksissa. ELY-aikana vallinnut TEM:n toimintakulttuuri oli perin erilainen. Videokokouksiin osallistuivat kaikki 15 keskusta, joiden edustajat näkyivät pienellä ruudulla. Jokainen odotti kiltisti omaa puheenvuoroaan, ne olivat kovin lyhyitä ja virallisia. Kukaan ei tuntenut toisiaan. Joonaa pitääkin OKM:n liikuntapuolen toteutus tapaa hyvänä.

”Avien, vanhojen läänien ihmiset tuntevat kaikki toisensa, OKM:n porukka on tuttua.”

Kanssakäyminen on hyvin mukatonta. Se on yksi meidän vahvuuksista. On ollut viisasta politiikkaa tuolta Helsingin suunnasta. Tietenkin mahdollistajana ovat olleet meidän määrärahat ja Veikkaus. Jos avien toimintamäärärahoilla toimittaisiin, niin ei olisi mahdollista. Hyöty on erittäin iso, kun nyky-päivänä halutaan kustannuksia ajatella, ja mitä sillä saadaan. Hyvin pienellä porukalla pyöritetään tätä kokonaisuutta..”

Pienellä hallinnonalalla viranhaltijat tuntevat toisensa hyvin, mikä on pääosin myönteinen asia. Omat jännitteensä viranhaltijoiden välillä silti on. Kokonaistilanteeseen vaikuttavat myös OKM:n henkilövaihdokset, jotka ovat tapahtuneet Keijo Kuuselan mukaan *”ehkä liian nopeasti, jos ajattelee jouhevaa jatkuvuutta”*. Aluehallinnon näkökulmasta esittelijöiden vaihtuminen on tuonut horjuvuutta. Tilannetta selkiyttäisivät peruslinjaukset, jotka eivät muuttuisi, kun esittelijä vaihtuu. Ulla Silventoinen toteaa lisäksi, että ministeriöstä ja alueilta annetun informaation pitäisi olla sisällöltään samanlaista.

”Onhan asiakkaat ihan pihalla. Mitäs nyt, kun soitin AVIn, sanottiin näin. Ja kun soitin ministeriöön, niin se sanoi näin.”

Haastattelujen ja toiminnan perusteella muodostuvan kuvan perusteella liikuntatoimi alueilla on kiistatta ollut ministeriön työrukkanen, mutta ei kuitenkaan tahdoton lapanen. Kari Sjöholm näkee aluehallintoviranomaisten ajaneen strategisesti tärkeitä liikuntapoliittisia asioita.

”Kyllähän opetus- ja kulttuuriministeriö, on suomeksi sanottuna hankaluuksissa, jos aluehallintojärjestelmää ei olisi. Sen kautta on ajettu liikuntapoliittisesti ja strategisesti merkittäviä hankkeita eteenpäin. Tai vaikka liikuntapaikkatietojärjestelmä Lipasta, on koulutettu ja ajettu vuosien varrella juuri tämän aluehallinnon kautta. Kyllä se on ollut ministeriön hyvä työrukkanen erinäisissä hankkeissa.”

Ministeriön näkökulmasta alueilla on olemassa enimmillään kuusi toisistaan hiukan poikkeavaa toimintapolitiikkaa – varsin itsenäisten lääninhallitusten aika kaikkua tässä vielä. Vuoden 2018 alussa rakennusneuvoksena aloittanut Erja

Metsäranta haluaa osaltaan olla yhtenäistämässä käytäntöjä. Hänen tavoitteenaan on saada aluehallinnosta ministeriöön tulevat lausunnot muodoltaan samanlaisiksi, jotta niiden sisältö olisi helposti hahmotettavissa.

Metsäranta on perannut myös hakukäytäntöä. Hän sai kuulla syksyllä 2017, että hakemukset tulevat OKM:öön valmiina, mikä kuulosti hienolta. Todellisuus oli kuitenkin toista. Metsäranta piti AVI-päivillä Kajaanissa toukokuussa 2018 ”saarnan”, jossa hän vaati jokaista AVIa järjestämään infotilaisuuden kaikille hakijoille. Metsärannan kehoitus tehoi ja alueellisen liikuntahallinnon viranhaltijat ryhtyivät järjestään neuvontatilaisuuksia omalla alueellaan. Hän ryhtyi myös uudistamaan hakemusasiakirjoja ja -ohjeita. Päämääränä on selkeyttää ja keventää prosessia.

Sari Virta näkee aluehallintovirastojen olevan ensinnäkin ylijohdajiensa näköisiä. Yhtä lailla toiminnassa näkyvät alueilla toimivien liikuntahallinnon viranhaltijoiden ominaispiirteet.

”Kaikilla näillä voimakkailla persoonilla on omat vahvuutensa siinä mielessä, mikä heidän asiantuntemuksensa on. Olen täällä ministeriössä välillä todennutkin, että kyllä liikunnan aluehallinnon virkamiehet ovat tiukkoja virkamiehiä. He ovat monessa asiassa tarkempia ja tiukempia kuin me täällä ministeriössä. Ovat hyvin asiantuntevia ja tekevät tarkasti työtään.”

Sari Virta kokee aluehallinnon viranhaltijat yhteistyökumppaneina, vaikka viranhaltijat saattavat kokea olevansa ”työrukkasia”. Tämä johtuu osittain valtionavustustehtävien siirtämisestä alueille lisäämättä henkilöstöä. Kumppanuus ilmenee Virran mukaan työstettäessä yhteisiä suuntaviivoja ja valtionavustuskokonaisuuksia. Niitä laadittaessa ministeriö yrittää ottaa huomioon alueellisenkin näkemyksen ja asiantuntemuksen. Aluehallintoa tarvitaan liikuntapolitiikan käytännön toteuttamiseen, johon ministeriön resurssit eivät riitä. Se ikään kuin vastaa keskusvirastoa, jota liikunnan alalla ei ole.

Lähiliikuntapaikkoja vuorovedolla

Lähiliikuntapaikkojen kehittäminen Norjassa 1990-luvun lopussa saadun alkuidean pohjalta on hyvä esimerkki ministeriön, aluehallinnon ja myös järjestökentän yhteispelistä. Ajatusta kehittivät ministeriön Risto Järvelä ja aluetasolla Ismo Myllyaho, jonka yhteydet helpottivat norjalaiseen aineistoon tutustumista.

”Saatiin norjalaisten materiaalit matkaan sieltä. Kun minulla oli täällä kollegoja ruotsinkielisessä opetustoimessa, jotka hallitsivat pohjoismaiset kielet, niin saatiin niistä hyvät pohjat. Kirjoitin ensimmäiset versiot lähiliikuntapaikan määritelmästä niiden norjalaisten materiaalien pohjalta.”

Reijo Ruokonen näkee lähiliikuntapaikkojen rakentamisen opetusministeriön, aluehallinnon ja järjestön kolmikantayhteistyönä. Myllyaho ja Järvelä toivat Norjassa kehitellyt lähiliikuntapaikan idean Pohjoismaiden liikuntahallinnon vastaavien ministeriöitten kokouksesta.

”Sitten Nuoressa Suomessa siihen tartuttiin. Synnytettiin yhteistyöllä – ministeriö, Länsi-Suomen lääni ja Nuori Suomi – pilottihanke, jossa oli neljä kohdetta. Ministeriö rahoitti, lääni ohjasi ja sisällöllinen hankkeen kuljetus oli tavallaan Nuorella Suomella. Siinä on oikeastaan lähiliikuntapaikkarakentamisen startti Suomessa.”

Lähiliikuntapaikat osoittautuivat liikuntapolitiittisesti ”kovaksi jutuksi”. Asian edistämiseksi oli saatava paikkoja joka maakuntaan, jotta kiinnostuneet pääsivät tutustumaan niihin. Läänien rakennustarkastajat alkoivat ministeriön kirittäminä viedä asiaa eteenpäin. Hankkeet saivat pian korotetun 50 prosentin valtion avustuksen. Tunnettuutta lisäsi www.lahiliikuntapaikat.fi -sivusto.

Oman aikansa lähiliikuntapaikkojenkin läpimurto on vaatinut. Satu Sjöholm on nähnyt muutoksen työuransa aikana:

”Senkin huomaa, että kun olen 16 vuotta tätä hommaa tehnyt, niin lähiliikuntapaikka-avustukset on alkanut lisääntyä viime vuosina selkeästi. Eivät nämä muutokset niin nopeasti tapahdu.”

Liikuntapolitiikan jalkauttaminen ei aina helppoa

Vuoden 2015 asetus liikunnan edistämiseksi määrittelee alueellisen liikuntahallinnon yhdeksi tehtäväksi ”kuntien ja liikunnan sidosryhmien informointi ja koulutuksen järjestäminen liikuntapoliittisista tavoitteista, toimenpiteistä ja resursseista”. Aikaisempiin asetuksiin liikuntapolitiikkaa ei näin selväsanaisesti kirjattu, mutta se kuului toimenkuvaan. Liikuntatoimessa työskentelevät mieltävät olevansa liikuntapolitiikan käytännön toteuttajia. Poliittiset linjaukset muuttuvat käytännön teoiksi arkisissa yhteyksissä hakemuksia käsiteltäessä. Satu Sjöholminkin mukaan ”oikeastaan ihan täysin”:

”Kun tulee hallitusohjelma, niin meidän se ministeriön kanssa pistetään käyntiin. Kun tulee hallitusohjelma, niin sen perusteella katsotaan, mitä valtionosuuksia tulee jaettavaksi. Jos

tulee lakiuudistuksia, niin meidän ne kunnat koulutamme. Koen, että ihan keskeisesti toteutetaan valtion liikuntapoliittisia tavoitteita.”

Ismo Myllyaho tulkitsee, että aluehallinto vie liikuntapolitiikan pohjalta kehitetyt hankkeet käytäntöön avustusten muodossa: ”Siinä mielessä käytännön työ ei ole kauhean kaukana poliittisista linjauksista.” Kunnat reagoivat toiminnassaan valtion linjauksiin ja avustusmuotoihin. Esimerkiksi Liikkuva koulu on toiminut sikäli tehokkaasti, että kunnat ovat ryhtyneet liikunnallistamaan kouluja ja rakennuttamaan lähiliikuntapaikkoja koulunpihoille. Keijo Kuuselan mukaan liikuntapoliittisten ajatusten vieminen kuntaan tapahtuikin raadollisuudessaan seteleillä.

Liikunnan aluehallinnossa työskentelevät kokevat, että liikuntapoliittiset linjaukset perustuvat myös heiltä tulleisiin ärsykkeisiin. Matti Ruuskan mukaan yhdessä päätetyt liikuntapoliittiset tavoitteet on yhdistettävä käytännön työhön



URHEILU

UIMAHALLI Kiuruveden uimahalli avasi ovensa reilun vuoden remonttiböiden jälkeen maanantaina. Ovelle muodostui jono innokkaista uimareista ja kuntoilijoista hieman ennen kolmea, jolloin oven oli määrä aueta.

INNOKKAAT

Uimahallin toiminta alkaa ensi viikolla, ja uimareita on jo tullut katoamaan, että ovat avustavat muuttamaan uimahallin. Perheeseen oli tullut joulukuun alkuun, ennen kuin kello oli täynnä kolme muuttamista ja liikuntatoimintaa. Leena Myllyllä avasi oven. Seuranä jono muodostui loppuun asti, josta ihmiset jonottivat vuorokauden ajan aamuyöllä. Saati on ihmisiä oli varustanut uimavälinein, sillä joku alustuksen oli kassa.

– On tätä päiväni innolla odotettiin, kun Leena Myllyllä avasi oven ja pakettiin avautui uimareiden.

– Tämän illalla, yli 70-vuotiaaksi, on erittäin hyvä, että paikallaisilla on oma uimahalli. Mulla on selkä- ja nivelvaivoja, niin lääkärin on suositellut uimaa, hän jatkoi.

Vaikka vuoden remontin aikana kunnalle oli tullut kyselyitä Pyhäjärven uimahallista, ei Myllyllä sitä ollut käyttäen.

– Ei vain tullut lähdeä ja kyselyitä oli niin paljon, että ei ollut aikaa. Se kyllä pitki myyjäisiä, että aktiivisesti olen joutunut muuttamaan muita kunnallistoimintoja, että näin korvataan vesijärjestelmä. Nyt on ilmeä pitkästi taas aivan.

Leena Myllyllä on saanut avustajaväen avustajien Eerik-kassa. Aikanaan Leena on ollut olennoisena Hankkalan-asunon- ja kunnallistoimintojen ja on muuttanut elämäntilanteen ja joutunut toimimaan.

– Käymme säännöllisesti täällä uimassa. Päätöksentekijä täällä on oltu onnistuneita, mutta

Innokkaat olivat jo jonossa

Uimahallin avauspäivä loppuun asti muodostui jono. Leena ja Eric Myllyllä (vasen) ja viisi vuotta odottanut tulla avautumaan remonttiböiden jälkeen.

Leena Myllyllä on hankkinut uimahallin vuorokauden uimahallin. Tästä vuorokauden on käydyt ainoastaan pari kertaa viikossa vesijärjestelmässä.

KULUNUT vuosi ilman uimahallia on ollut pitkä. Uimahallin käyttö on ollut kauan ja hänen mielestään pitkästi on pitkä.

– Halli on iso asia paikallaisille. Sitä, kun tää alustaa suunnitella, niin muutama kukaan siihen joutuu kukaan kukaan kukaan.

– Halli on iso asia paikallaisille. Sitä, kun tää alustaa suunnitella, niin muutama kukaan siihen joutuu kukaan kukaan kukaan. Uskon kyllä, että hekin

ovat kassasta valittavat. Uimahallin uimahallista kaikki ne hyviä ovat, josta siellä on omia. Suunnitelmista hän on toivonut muutamia jo pitkään.

– Aikanaan, kun avauspäivä päätettiin, niin muutama kukaan siihen joutuu kukaan kukaan kukaan.



Uimahallin on oltu sa pekkästä aikaa uimareita.

Liikuntapolitiikka näkyy kansalaisten arjessa liikuntapaikkarakentamisessa. Kiuruvedellä avattiin elokuussa peruskorjattu uimahalli, jonka uudistamiseen Itä-Suomen AVI oli myöntänyt 520 000 euroa. (Kiuruvesi-lehti)

tekemällä ne osaksi elävää elämää. Ulla Silventoinen mielestä viranhaltijan on sisäistettävä liikuntapolitiittinen tavoite ja yhdistettävä se työtapoihinsa ja kunnille suunnattuihin viesteihin.

Poliittisten linjausten siirtäminen käytäntöön ei ole aina helppoa. Ulla Silventoinen ottaa esimerkiksi liikunnan edistämisen, jonka vieminen kuntiin on haasteellista. Toiminnan muuttaminen ja kehittäminen on ylipäättään paljon hankalampaa kuin fyysisten rakenteiden korjaaminen tai pystyttäminen. Osa liikuntapolitiittisista tavoitteista on myös ympäripyöreitä ja hankalasti arkeen yhdistettäviä.

”Meidän työkaluilla niihin ohjaaminen on hyvin vaikeata. Puhutaan vaikka liikuntapalveluiden tasavertaisesta saavuttamisesta. Jos vaikka otetaan esteettömyys, niin kyllähän kuntien ohjaaminen siihen suuntaan on aika haasteellista. Ensinnäkin pitää tavoittaa ne ihmiset, jotka ovat keskeisiä ratkaisujen kannalta, että nämä ovat esteettömästi saavutettavia joko fyysisesti tai taloudellisesti. On hirveän paljon eroa, millä pystyy ohjaamaan. Joitain asioita voidaan pakolla vääntää resurssiohjauksen kautta. Ette saa avustusta, jos liikuntapaikka ei ole esteetön.”

Käytännön työtä ohjaavat toisaalta pitkälti rutinit ja aluehallintovirastoihin tulevat avustushakemukset. Liikuntapolitiikka muuttuu ikään kuin itsestään lihaksi avustushakemusten ohjeissa ja käsittelyssä. Viranhaltijat kannustavat usein kuntia jättämään hakemuksen. Tämä korostuu pienten ja syrjäisten kuntien kohdalla. Kai-Matti Joonan mielestä kyse on toiminnan jatkuvuudesta:

”Että pysyisi hengissä se toiminta. Sen hengissä pysymisen jälkeen kaikki on bonusta. Siinä ei ole aikaa tai tarvetta liikuntapolitiikan miettimiseen.”

Alueellisista liikuntaneuvostoista ollaan montaa mieltä

Alueelliset liikuntaneuvostot menettivät päätösvaltansa pienten liikuntahankkeiden rahoituksessa vuoden 1997 lääninuudistuksessa. Periaatteessa niiden asema palautui samaksi kuin ennen vuotta 1987, jolloin ne olivat vaikutusvaltaisia asiantuntijaelimiä. Käytännössä näin ei käynyt. Yhtenä

syynä oli se, että maaherrat eivät enää johtaneet neuvostoja. Vielä enemmän vaikutti kuitenkin rakentamisrahojen siirtyminen liikuntatoimintatarkastajan peukalon alle. Lausunto neuvostolta on toki pyydettävä, mutta se ei sido viranhaltijaa.

Osa liikunnan aluehallinnon viranhaltijoista kokee liikuntaneuvostot ”kumileimasimiksi”, ”turhakkeiksi” tai ”kahvinjuontikerhoiksi”, jotka olisi voinut lakkauttaa aikoja sitten. Kärjistetyksi aluehallinto kirjoittaa esityslistan ja pöytäkirjan, tarjoaa kokoustilaa, hoitaa kahvit pullan kera sekä hoitaa matkalaskut. Toinen osa näkee nykyisetkin neuvostot voimavarana, joka tuo lisävyvyyttä päätöksentekoon. Avustusesityksen ruotiminen neuvostossa antaa viranhaltijalle selkänöjan viedä listaa eteenpäin. Neuvosto välittää myös kentän tuntoja.

Liikuntaneuvoston merkitys onkin rakentunut sihteerin ja neuvoston suhteen kautta. Jos sihteeri on pitänyt neuvostoa merkittävänä, niin se on voinut auttaa alueellisen kokonaiskuvan hahmottamisessa. Tilannetta hämmentää se, että alueellisten liikuntaneuvostojen jäsenet olettavat varsinkin kautensa alussa tulevaisuuden tekemään päätöksiä. Joskus he antavat julkisuudessaakin ymmärtää liikuntaneuvoston päättäneen rakentamisrahoista. Osa neuvostojen jäsenistä kokee turhautumista havaittuaan, että niiden toiminnalla ei olekaan komeasta nimestä huolimatta isoa painoa.

Vanhoiden läänien viimeisellä kymmenvuotiskaudella saattoi lautakuntien kokouksissa kipinöidäkin, kun rakentamisavustusten jakoa käsiteltiin. Ilpo Piri muistelee näkemyksiä esitetyn painokkaasti:

”Ne olivat joskus kiivaita kokouksia, kun eri puolilta läänini isännät ja emännät puolustivat oman kulmakuntansa hankkeita. Valtionapupäätöksessä olin esittelijä ja lautakunnan puheenjohtaja oli päättäjä. Tunsin, että lautakunnalla oli joku merkitys. Kyllä ne vaikuttivat. Välillä virkamies oli kovilla, kun yritti perustella, miksi on tuommoista esitetty.”

Ismo Myllyaho muistelee, että hakemuksia puitiin ja lautakunta kävi tutustumassa valmistuneisiin kohteisiin. Lautakunnan jäsenille viranomaisrooli oli ”varmasti jämerämpi kuin mitä puhdas asiantuntijuus”. Myllyahon mukaan aluehallintoviraston päätökset eivät ole menneet ristiin neuvoston ilmaiseman näkemyksen kanssa.

”Tietysti alueellisessa liikuntaneuvostossa keskustellaan laajemmin näistä liikuntapoliittisista, ajankohtaisista asioista. Toki niin, että kovin paljon meidän henkilöstöresurssi ei anna mahdollisuutta siihen, että voitaisiin niitä alueellisesti kehittää. Se on pohjatyötä muuta päätöksentekoa varten, mitä siellä liikuntaneuvostossa tapahtuu. Aktiivista kahdensuuntaista tiedon vaihtoa. Mehän ei pystytä siihen, mitä valtion liikuntaneuvosto, jolla on henkilökuntaa käytettävissään. Se on sivutyö itse kullekin, kun näitä liikuntaneuvostoja pyöritetään. Näkökulma on laajempi kuin aikaisemmillä viranomaislautakunnilla.”

Myllyaho näkeekin alueellisen liikuntaneuvoston kahdensuuntaisena tiedonvälityskanavana, jonka kautta kulkee ensinnäkin viestejä AVIn suuntaan. Toisaalta jäsenet vievät sanaa taustaorganisaatioilleen, jotka sitoutetaan päätöksentekoon. Myllyaho arvioi, että tiedonkulun ansiosta AVIn päätöksistä tehdään hyvin harvoin oikaisuvaatimuksia. Liikuntatoimen vähäiset henkilöstöresurssit estävät kuitenkin alueellisen liikuntaneuvoston asiantuntemuksen laajemman käytön.

Keijo Kuuselan mukaan neuvostoa tarvitaan leventämään aluehallinnon hartioita. Hän pitää muuttamista asiantuntijaimeksi parannuksena, joka siirsi poliittiset taustakuviot sivummalle. Neuvostoihin on voitu valita liikuntakulttuurin eri osa-alueilta osaavia ihmisiä, mikä on laajentanut kokonaisnäkemystä.

”Asiantuntijakuviot, apu ja tuki ovat tärkeitä. Tärkeitä ovat yhteydet myös kenttään, koska nämä ihmiset toimivat ruohonjuuritasolla ja me aluehallinnon tasolla. He toimivat paikallisissa seuroissa ja ovat ihan eri tavalla mukana ruohonjuuritasolla. Ja muissakin elimissä. Yleensä nämä ovat ihmisiä, jotka ovat aktiivisia ja osallistuvat yhteiskunnallisiin toimintoihin.”

Kuuselakin painottaa tiedonkulkua kahteen suuntaan. Neuvostossa koetellun paperin kera esittelijän on helpompi viedä asia päätettäväksi: *”Hartiat ovat paljon leveämmät kuin ilman tätä käsitteilyä.”* Lounais-Suomessa neuvostot ovat olleet Kuuselan mukaan keskustelevia ja asiantuntevia. Mahdolliset eriävät näkökulmat on puhuttu selviksi. Pentti Sokajärven mukaan *”Keijo luo omalla henkilökoh-*

taisella kokemuksella ja osaamisella sellaisen tunnelman, että neuvosto omasta mielestään päättää ne.”

Sixten Wackstömin mielestä neuvosto tuo nykyisessä roolissaan tukea hänen työlleen. Neuvosto on hyödyksi, jos sen jäsenet ovat aktiivisia. Kai-Matti Joonan kokee liikuntaneuvoston jääneen vähän kuolleeksi kirjaimeksi. Henkilöt ja aika ovat muuttuneet, mutta neuvosto on jäänyt Joonan mielestä haikailemaan asiantuntijaimeksen roolin ja menneen ajan päätäntävällän väliin. Hyödyksi on se, että neuvostossa liikuntaihmiset ovat tulleet tutuiksi. Vapaaehtoisuuden pohjalta neuvostolta on vaikea vaatia kovin suurta roolia.

”Olen kannustanut heitä, että ottaisivat kantaa ja toimisivat aktiivisesti: lehtikirjoittelua, profiloitumista, esilletuloa ja asioiden esiin tuomista. Mutta jos ajatellaan, että se viedään oikein pitkälle, ammattimaiseksi, niin se vaatii kokonaisuuden tarkastelua. Väen väkisin alueellisen liikuntatoimen tehtäväkenttä laajenisi. Palattaisiin takaisin lääninhallituksen aikaiseen edustuksellisuuteen. Se ehkä vaatisi lisäresurssia tänne.”

Matti Ruuska muistuttaa, että usein neuvoston toimivalta on sen jäsenille hahmottomaton. He ovat tekemässä päätöksiä, kun ovat kuitenkin antamassa lausuntoja. Liikuntaneuvostolla on rooli alueellisen keskustelun näkökulmasta. Esimerkiksi Itä-Suomessa toimii 12-henkinen neuvosto, jossa on neljä jäsentä alueen jokaisesta maakunnasta. Jokainen jäsen tuo oman maakuntansa näkemyksen keskusteluun. Ulla Silventoinen näkee neuvoston hyvänä preppauspaikkana.

”Se pakottaa esittelijän miettimään asioita vielä kerran uudelleen tai useammasta näkökulmasta. Kun ajattelee, että minä vien tämän neuvostoon, ja siellä meillä on ihmisiä tällä kirjolla, niin minulla pitää olla vastaukset koko sen kirjon kysymyksiin asiassa.”

Toiminta on kuitenkin Silventoisen mielestä yksipuolista. Neuvosto on lausunnonantolaitos, jonne viedään aina lakisääteisesti rakentamisasiat lausunnolle. Sen jäsenillä olisi osaamista muuhunkin, mutta voimavaroja kehittämistyöhön ei ole. Viranhaltijoilla ei ole siihen aikaa ja liikuntaneuvostot jäävät alikäytetyksi voimavaraksi. Maakuntien olisi myös pohdittava tarkemmin, ketä ne nimeävät neuvostoihin. Suurissa kunnissa vaikut-

tavat poliitikot ovat esteellisyyden vuoksi huono vaihtoehto. Vain kuntien ja aluejärjestöjen ihmisistä koostuva neuvosto on kokoonpanoltaan yksipuolinen.

”Itse toivoisin ja olen joka kerta, kun maakuntien liitoille muistutan, että teidän pitäisi nyt asettaa ja muistattehan, että siellä asetussakin lukee, että sen pitää olla monipuolinen asiantuntemus. Joka vuosi sieltä tulee ne suurin piirtein samat ihmiset ja minä olen tämän aluejärjestön edustaja tai minä olen tämän kunnan edustaja. Ei ole kaikin osin hyödynnetty.”

Maakunnallisten liikuntaneuvostojen perustaminen ei olisi Silventoisen mielestä maakuntien suuren kokoeron vuoksi mielekästä. Pienimmissä maakunnissa isoja hankkeita saattaa olla vain yksi vuodessa, joten kiireellisyysjärjestyksen käsitteilyssä ei ole mieltä.

Satu Sjöholmin mielestä aluehallinto tulisi toimeen ilman neuvostoja. Neuvoston jäsenistäkin osa on hänen mukaansa turhautuneita siitä, että he eivät tee päätöksiä, vaan antavat pelkkiä lausuntoja. Pirjo Rimpiläinen on pyrkinyt hyödyntämään neuvostoa tiedonvälityksessä sen jäsenten kautta avautuviin verkostoihin.

”He omissa verkostoissaan jakavat tietoa eteenpäin ja tuovat omista verkostoistaan viestiä meille päin. Tämä on kuitenkin aika yksin

tehtävää työtä, niin siinä mielessä sen porukan rooli on aika iso. (...) Jos ne säilytetään, niin toivoisin, että niiden rooli nimenomaan painottuisi enemmän asiantuntemuksen hyödyntämiseen ja jakamiseen. Se on tällä hetkellä vähän hukkaan heitetty voimavara.”

Erja Metsäranta pitää alueellista liikuntaneuvostoa turhana: ”Siihen kauheasti en ole aikaa, enkä aivojani pannut.” Päivi Joenmäki kuului alueelliseen liikuntaneuvostoon jäsenenä, mutta luopui mm. usein toistuneen jääviyden takia. Hän ei koe neuvoston olevan merkittävä, vaan luonnehtii sen olevan ”vähän tämmöistä höpöhöpö-demokratiaa”. Länsi- ja Sisä-Suomen alueellisen liikuntaneuvoston puheenjohtaja Ari Koskinen ymmärtää neuvoston rooliin kohdistuvan kritiikin.

”Sillä tulee olla itsenäistä päätösvaltaa ja sen tulee olla aito kehittämiselin hyvine valmisteluineen – ”merkitään tiedoksi” toiminta ei ole perusteltua, eikä motivoivaa jatkossa. Päätösvaltaa ja aitoa vaikutus- ja kehittämistyötä alueelliselle liikuntaneuvostolla – ja toimeksi heti.”

OKM yritti kymmenisen vuotta sitten aktiivoida alueellisia liikuntaneuvostoja, jotka kutsuttiin Helsinkiin yhteiskokouksiin. Konkreettista muutosta ei tapahtunut, hyötynä oli lähinnä verkostoituminen.

TEIJO PYYKKÖNEN, JOUKO KOKKONEN

5. Yhteenveto

Arvostus • Liikunnan aluehallinnolla on pitkät ja vakaat perinteet. Sen arvostus nojaa veikkausvoittovaroista jaettavaan rakentamis- ja hankeavustuksiin, osaamiseen ja ohjaukseen liikuntarakentamisessa, ministeriöstatukseen sekä aluehallinnossa työskentelevien aluetuntemukseen ja verkostoitumiseen.

Laaja yksimielisyys vallitsee liikunnan aluehallinnon roolista liikuntarakentamisessa. Rakentaminen on ollut myös OPM:n/OKM:n liikuntahallinnon painopiste vuosikymmenien ajan. Rakentamiseen on ministeriössä useina vuosina panostettu jopa enemmän kuin liikuntajärjestöjen avustuksiin. Ministeriössä liikuntarakentamisen parissa työskenteli vielä muutama vuosi sitten kolme virkamiestä – nykyään yksi. Aluehallinnon virkamiesten tehtävistä rakentaminen vie ainakin puolet työajasta ja sivutoimisilta rakennustarkastajilta koko työajan. Alueelliset liikuntaneuvostot käyttävät kokousaikansa lähes kokonaan rakentamiskysymyksiin.

Tämän selvityksen myötä vahvistui käsitys, että ”liikuntarakentamisesta ei tule mitään ilman aluehallintoa” (Erja Metsäranta). Aluehallintoon kertynyttä rakentamisen asiantuntemusta hyödynnetään myös ministeriössä: *”OKM:n käytäviltä ei löydy paikkaajaa rakentamisasioissa, mutta aluehallinnosta kyllä”* (Mauri Peltovuori). Erityisesti rakentaminen kytkee aluehallinnon osaksi ministeriötä. *”Siinä on syy- ja seuraussuhteita molempiin suuntiin. Molempia tarvitaan, eikä kumpikaan pärjää yksin”* (Keijo Kuusela).

Rakentamisen alueella ministeriön ja aluehallinnon vaikutus on konkreettisesti havaittavissa: Liikuntapaikat näkyvät. Valtio ja aluehallinto tarjoavat avustuksillaan usein ratkaisevan liikuntapoliittisen selkänöjan kuntien päättäjille. Rahan lisäksi tarjolla on asiantuntijuutta. Liikuntapaikkarakentaminen edellyttää erikoisosaamista. Valtion ja alueiden kautta saadun neuvonnan hyöty voi olla jopa suurempi kuin rahallinen tuki.

Liikunnan aluehallinnon tärkein yhteistyötaho on kunnat. Kunnilla on päävastuu liikunnan edel-

lytyksistä. Kouluttamisen alueella yhteistyötä tehdään erityisesti liikunnan aluejärjestöjen kanssa.

Rakentamisen suhteen kunnat ovat yleensä aloitteellisia ja tosissaan. Sen sijaan ministeriön päättämien vaihtuvien teemojen hankehakemukset syntyvät usein ”avustuspää edellä”: kunnat hakevat, kun rahaa on aluehallinnon kautta tarjolla. Näiltä osin paikallistason arvostus ei niinkään kohdistu itse aluehallintoon kuin jaettavaan avustukseen.

Liikunnan aluehallinto toimii ministeriön jatkeena alueilla, mikä tuo yhä tiettyä painoarvoa etenkin pienemmissä kunnissa. ”Olla ministeriön asialla” kuulostaa lähes yhtä hyvältä kuin ”saapuminen paikalle maaherran autossa”. Liikunnan aluehallinto on myös linkki kunnista keskuhallintoon: aluehallinnon edustajat kykenevät vakuuttamaan, että heidän kauttaan myös ministeriö on kuulemassa.

Aluehallinnon virkamiesten vaihtuvuus on ollut verraten pientä, mikä on kartuttanut aluetuntemusta ja helpottanut vuoropuhelua paikallisten toimijoiden kanssa. Käytännön työn kannalta tällä on ollut keskeinen merkitys. Samoin merkitystä on ollut sillä, että myös ministeriössä rakentamisasioita hoitivat pitkään samat henkilöt.

Arvostelu • Liikunnan aluehallintoon kohdistuu vähän näkyvää kritiikkiä. Jonkin verran arvostelua on herättänyt aluehallinnon vähäinen näkyvyys, oman äänen puuttuminen, liikuntapoliittinen kapea-alaisuus, irrallisuus ministeriön ja AVIen muusta toiminnasta sekä etäinen suhde kilpa- ja huippu-urheiluun.

Liikunnan aluehallinto ei pidä ääntä itsestään. OKM:n ja AVIen www-sivuilta aluehallinnon tehtävät löytyvät, mutta muuten aluehallinnon tekemisiä ei juurikaan eritellä tai mainosteta. Näin on myös valtion liikuntaneuvoston (VLN) arvioinneissa. Näkymättömäksi jättäminen viittaa sekin siihen, että aluetoiminta koetaan osaksi ministeriön toimintaa. Yllätys ei liene, että liikun-

nan aluehallinnolla ei käytännössä ole some-näkyvyyttä.

Aluehallinnon omista tavoitteista tai arvioinneista on vähän tietoa julkisuudessa. Toisaalta esimerkiksi arviointiraportit, joita aluetasolla on tehty, eivät ole liiemmin saaneet huomiota edes liikuntahallinnon sisällä: ”Peruspalveluiden arviointi, ... tuntuu ettei kukaan lue niitä; me ollaan ihan kyllästyneitä koko arviointiin” (Satu Sjöholm).

Kun liikuntarakentaminen toteutuu kunta- ja hakemuslähtöisesti, voi lopputulos olla ministeriön liikuntapoliittisista painotuksista poikkeava. Aika ajoin ministeriössä on esitetty kysymys, miten alueiden liikuntarakentamisen ohjauksella tuetaan valtion yleistä liikuntapolitiikkaa? Aluehallinto tasapainoilee kahden näkökulman – kuntien palvelun ja valtion ohjauksen – välillä. Molempien näkökulmien vaaliminen ei aina ole mahdollista.

Kun rakentamisasiat vievät aluehallinnon virkamiesten ajasta väkisin valtaosan, jää ministeriön liikuntapoliittisten tavoitteiden jalkauttaminen alueille vähemmälle. Aluehallinnolla ei ole mainetta liikuntapoliittisena toimijana rakentamisen ulkopuolella. Osin tämä selittyy sillä, että ministeriön jakamat liikunnan edistämistavoitteet ovat

niin yleisellä tasolla, että ne tulisi aluehallinnossa ensin ehtiä itse sisäistää ja sitten kehittää omalle alueelle sopiviksi etenemiskeinoiksi. Aluehallinnon tulisi kyetä myymään kunnille asioita, joita ne eivät tiedä tarvitsevansa. Tämä on osoittautunut vaikeaksi tehtäväksi.

Vaikka liikuntapaikkojen merkitystä liikunnalle ei ole kyseenalaistettu, on rakentamista sekä siihen liittyvää neuvontaa ja tarkastusta pidetty kummajaisena tieteestä, koulutuksesta, varhaiskasvatuksesta, taiteesta, kulttuurista, kirjastotoimesta, nuorisotyöstä ym. vastaavan opetus- ja kulttuuriministeriön tehtäväkentässä. Asiaa on ihmetelty mm. ministeriön johdossa (Kokkonen 2010, 242). OKM:n liikunnan vastuualueella liikuntarakentamisen ja -ohjauksen merkitys ymmärretään, joskin rakentaminen koetaan vastualueen muita osa-alueita etäisemmäksi siihen liittyvän erityisosaamisen johdosta.

AVIen puitteissa toimiva liikunnan aluehallinto työskentelee verraten itsenäisesti. Yhteistyötä AVIen sisällä tehdään, mutta ei liiemmin ulkopuolella. Liikunnan aluehallinnon yhteydet esimerkiksi maakunnan liittoihin ovat vähäiset.

Kilpa- ja huippu-urheilun edistäminen ei sisälly aluehallintovirastojen liikuntatoimen yhdeksään keskeiseen tehtävään (avi.fi). Tämän selvityk-

”Kyltti vaihtunut monesti”

Mikään ei ole niin varmaa kuin epävarma. Aluehallinnon muutoksista ei voi tällä hetkellä sanoa juuri enempää. Liikunnan aluehallinnon väki näkee tilanteen yhtenä hallinnon mutjautuksena uuteen asentoon. Ilpo Piri tiivistää tuntosensa:

”En minä Luovaa pelkää mitenkään. Tässä on kyltti vaihtunut ovenpielessä aika tiuhaan tahtiin viime aikoina. Virastomestarit sanoivat, että laittavat ne enää kevyesti, että lähtee helpommin irti.”

Aluehallinnossa mikään ei keikahda heti. Kuntien liikuntatoimelle muutos tarjoaa Kari Sjöholmmin mukaan mahdollisuuden, kun ennaltaehkäisevä työ jää paikalliselle tasolle.

”Jos ja kun mennään maakunta–sote-uudistukseen tarkoittaa se käytännössä sitä, että

terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen ja ennaltaehkäisevä politiikka jää pitkälle kunnille ja se on kuntien liikuntatoimen näkökulmasta tuhannen taalan paikka kunnille tai liikunnalle nostaa profiiliaan. Se tarkoittaa yhteistyötä maakunnan ja tulevan valtion aluehallinnon kanssa.”

Vanhat rakenteet murtuvat väkisin. Reijo Ruokonen pohtii näkymiä:

”Tässä uudistuksessa on se mahdollisuus, että uudelleen arvioidaan, mitä se ministeriö oikeasti liikuntapolitiikassa tekee, mitä jää maakunnille, ja mikä Luovan rooli on. En usko sellaiseen, että jollain valtakunnallisella virastolla tulee olemaan maakunnallista tai alueellista asiantuntemusta. Sillä pitää olla ihmisiä vähintäänkin viideltä suurelta.”

sen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa ei yhdesäkään mainittu yhteistyötä Olympiakomitean kanssa. Liikunnan aluehallinto on ensisijaisesti terveystieteiden (sis. erityisliikunta) asialla.

Olympiakomitea on esittänyt (14.8.2018) liikuntapaikkarakentamisen edistämisen siirtämistä liikuntabudjetin veikkausvaraosuudesta normaali-budjettiin. Esityksen toteuttaminen toisi todennäköisesti huomattavaa epävakautta liikunnan aluehallinnon (tai Luovan) työhön liikuntarakentamisen alueella.

Maakuntauudistus • Hallinnon laiva kääntyy hitaasti ja usein vasta ulkoisen ohjauksen voimasta. Aina sekään ei riitä. Itsehallinnollisten aluetasojen lisäämiseen Suomea on kannustettu EU:n ja OECD:n suunnilta. Aluehallintoa on uudistettu 1990-luvulla ja 2000-luvun lopulla, mutta itsehallinnolliset alueet/maakunnat ovat jääneet tavoitteiksi.

Tyytymättömyys nykytilaan on johtanut meillä olevaan maakuntauudistukseen. Uudistus on innostanut enemmän maakunnan kuin valtionhallinnon piirissä toimivia. Myös liikuntahallinnossa uudistukseen on suhtauduttu varauksellisesti.

Maakuntauudistuksen yhteydessä pyritään purkamaan sektorikeskeisyyttä ja vahvistamaan hallinnonalojen yhtenäisyyttä sekä delegoimaan ministeriöiden tehtäviä mahdollisimman lähelle toteutustasoa. Sektoriajattelusta irtautuminen ja delegoinnin lisääminen ovat osoittautuneet pitkäkestoisiksi haasteiksi – myös liikuntahallinnossa.

Suomen historian suurimman aluehallinto-uudistuksen kohtalo on auki (10/2018). Mikäli uudistuksesta ei syksyllä 2018 päätetä, sen toteuttamista – jossakin muodossa – yritetään lähivuosina uudelleen. Aluehallinnon uudistamiseen on panostettu jo niin paljon, että siitä luopuminen on epätodennäköistä.

Maakuntauudistus ja sen taustalla oleva aluekehitys haastavat myös liikuntahallinnon miettimään alueiden liikuntaa uusin silmin. Mikäli maakuntauudistus toteutuu, ”liikunnan alueellisesti hoidettavia valtionhallinnon tehtäviä” (Luova) ja maakuntien tehtäviä on syytä tarkastella yhdessä. Myös siinä tapauksessa, että uudistus siirtyy ja ehkä muuttaa muotoaan, on syytä valmistautua väliportaana uudistumiseen.

Maakuntauudistuksella on poliittiset ulottuvuutensa, mutta sitä voi perustella myös aluekehityksellä. Liikunnan ohjauksen tulisi olla linjassa aluekehityksen kanssa. Liikunnan aluehallinto sai muotonsa läänien aikana, jolloin hallinnon sopi olla keskusjohtoista ja hierarkkista sekä ohjauksessaan valtakunnalliseen samankaltaisuuteen pyrkivää. Nyt kun valtio on luopunut vahvasta ohjauksesta ja kontrollista, ja kun omaehtoisiksi toimijoiksi ovat nousseet kaupungit ja alueet, tulisi myös liikuntahallinnon mukauttaa toimintansa uuteen tilanteeseen. Käytännössä se tarkoittaa alueellisesti omaleimaisen liikuntapolitiikan nykyistä aktiivisempaa mahdollistamista (valtion kontrollin vähentämistä).

Mikäli liikuntahallinto haluaa mukaan alueiden/maakuntien kehittämiseen, tulisi sen tarkistaa resurssien kohdentamista. Toistaiseksi ajatus on ollut liikuntahallinnon piirissä vieras, kärjistäen: ”valtion jakamalla liikuntarahoilla ei maakuntien liikuntaa tueta”. Valtion aluehallinnon ja kuntapohjaisen maakuntahallinnon välinen kuilu on tunnistettavissa myös liikunnan alueella.

Alueellisten liikuntaneuvostojen tarvetta on kyseenalaistettu liikuntahallinnon suunnalta. Vastaavasti alueellisten liikuntaneuvostojen jäsenissä esiintyy turhautuneisuutta siksi, että neuvostoilla on vain lausuntomahdollisuus. Asetelma ja asenteet noudattavat vastaavaa valtakunnallista suhdetta (OKM vs. valtion liikuntaneuvosto). Nykyisenkaltaista näennäistä yhteistyötä on syytä tarkistaa.

Maakuntauudistuksen toteutuessa alueellisten liikuntaneuvostojen hartiat kasvavat – ainakin periaatteessa. Maakunnat ja niiden asettamat alueelliset liikuntaneuvostot täyttävät tyhjiötä, joka muodostuu liikunnan aluehallinnon vetäytyessä valtakunnalliseen Luovaan. Vaikka valtakunnallisen Luovan puitteissa tullaan toteuttamaan ”alueellisesti hoidettavia valtionhallinnon tehtäviä”, tulee maakunnista aiempaa vahvempia liikunta-toimijoita – jos ne itse niin haluavat.

Liikunnan aluehallinnolla on keskeinen rooli liikuntapaikkarakentamisessa, mutta ei laaja-alaisessa olosuhdetyössä (kaavoitus, yhdyskuntasuunnittelu). Vastaukset koko väestön liikuttamiseen löytyvät varmemmin arjen elinympäristöjen liikunnallistamisesta kuin rakennetuilta liikuntapaikoilta (Pyykkönen 2014). Maakuntien lii-

tot vastaavat jo nyt maakuntien kehittämisestä, kuten maakuntakaavoista. Maakuntauudistuksen myötä niillä on mahdollisuus tarkastella nykyistä kattavammin ”eri hallinnonalojen toimien alueellista yhteisvaikutusta”. Maakuntauudistus tarjoaa mahdollisuuden vaikuttaa yhdessä eri hallinnonalojen kanssa liikuntamyönteisten elinympäristöjen luomiseen.

Maakuntauudistuksen iso kysymys liikuntahallinnolle on, haluaako se kehittää näennäisesti kolmiportaisesta liikuntahallinnosta aidosti kolmiportaisen (valtio–maakunnat–kunnat) vai tyytykö se etävaikuttamaan Luovan kautta.

Edelliseen liittyen: Haluaako liikuntahallinto osaltaan purkaa kilpailuasetelmaa, joka nykyään on valtiojohtoisen ja kuntalähtöisen aluekehittämisen välillä? Haluaako liikuntahallinto mahdollistaa alueellisen liikuntapolitiikan ja -kulttuurin rakentumisen Suomeen? Haluaako liikuntahallinto laajentaa sektorinäkemystään ja vaikuttaa liikunnan edellytyksiin myös alueiden kehittämisen kautta? Jos liikuntahallinto näitä haluaa, se haluaa myös delegoida.

Alkuperäislähteet

- Hallituksen esitys eduskunnalle liikuntalaiksi (HE 190/2014 vp.)
- Laki aluehallintovirastoista 896/2009, <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090896>
- Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 705/1992, <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1992/19920705>
- Liikunta-asetus 1085/1979, <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1979/19791085>
- Liikunta-asetus 1055/1998, <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1998/19981055>
- Liikuntalaki 984/1979, <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1979/19790984>
- Liikuntalaki 1054/1998, <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/kumotut/1998/19981054>
- Liikuntalaki 390/2015, <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150390>
- Valtioneuvoston asetus liikunnan edistämisestä 550/2015, <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150550>

Kirjallisuus

- Jauhiainen, Jussi J., Niemenmaa, Vivi (2006). Alueellinen suunnittelu. Vastapaino
- Juntunen, Pekka (2010). Politikointia ja reviiiri-intressejä. Puolueiden hallintoideologiat ja virkamiesten hallintoajattelu aluehallintouudistuksissa. Acta Universitatis Lapponiensis 195. Lapin yliopistokustannus:
- Karppi, Ilari (toim.)(2011) Hiljainen radikaali uudistus. Aluehallinnon uudistamishankkeen arviointi 2009–2010. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2011.
- Klemola, Heikki; Purme, Into (1981). Alueellinen liikuntasuunnittelu. Julkaisussa Liikuntasuunnittelu (toim. Pentti Lagus). Liikuntatieteellisen Seuran julkaisu nro 165.
- Klemola, Heikki (1995). Läänien liikunta ja urheilu 1946–1994. Teoksessa Juppi, Joel, Klemola, Heikki, Ilmanen, Kalervo & Aunesluoma, Juhana, Liikuntaa kaikelle kansalle. Valtion, läänien ja kuntien liikuntahallinto 1919–1994.
- Kokkonen, Jouko (1999). Norjassa lisätty panostusta lähiliikuntapaikkoihin. Liikunta & Tiede 4/1999.
- Kokkonen, Jouko (2009). Liikuntapolitiikka jalkautuu liikuntapaikkarakentamisessa. Liikunta & Tiede 4/2009.
- Kokkonen, Jouko (2010). Valtio liikuntarakentamisen linjaajana.
- Kokkonen, Jouko (2012). Pururadoilta skeittiramppeille. Lähikuvassa liikuntakulttuurin lähimenneisyys. Liikunta & Tiede 4/2012.

- Kokkonen, Jouko (2015). Suomalainen liikuntakulttuuri. Juuret, nykyisyys ja muutossuunnat, Kuntaliitto (2010). Elinvoimaiset kunnat ja alueet. Suomen Kuntaliiton hallitus 28.10.2010.
- Lehto, Markku (2005). Takaisin tulevaisuuteen – valtion ja kuntien yhteinen taival. Kunnallisalan kehittämissäätiö KAKS.
- Liikunnan asema lainsäädännössä, <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/opetus-ja-kulttuuri/liikuntapalvelut/liikunnan-asema-lainsaadannossa>
- Liikuntalakikomitean mietintö. Komiteamietintö 1976:87.
- Liikuntapolitiikan linjat 1990-luvulla. Komiteamietintö 1990:24.
- Liikkuva ja hyvinvoiva Suomi 2010-luvulla. Ehdotus kansalliseksi liikuntaohjelmaksi julkisen ohjauksen näkökulmasta. Opetusministeriön työryhmämuitioita ja selvityksiä 2008:14.
- Moisio, Sami (2012a). Valtion, alue, politiikka; Suomen tilasuhteiden sääntely toisesta maailmansodasta nykypäivään. Vastapaino.
- Moisio, Sami (2012b). Suomalaisen aluepolitiikan vuosikymmenet. Poliitikasta.fi (7.7.2012).
- Moisio, Sami (2014). Suomeen tarvitaan uutta alueellista itsehallintoa. Helsingin Sanomat, Vieraskynä 8.10.2014.
- Moisio, Sami (2015). Itsehallintoalueita kehitetään väärässä järjestyksessä. Helsingin Sanomat, Vieraskynä 23.9.2015.
- Moisio, Sami (2017a). Pyydetty asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle koskien maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistamiseen liittyvää lainsäädäntöä sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamista (HE 15/2017 vp). Lausunto hallintovaliokunnalle 26.4.2017. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2017-AK-121284.pdf>
- Moisio, Sami (2017b). Suomen aluekehityksen pitkällä linjalla: Näkökulmia menneeseen ja tulevaan. Esitelmä Jyväskylässä 14.11.2017. <https://tem.fi/documents/1410877/5660603/Moisio+Sami/6a2722be-a327-447b-8efe-d8c106befd35/Moisio+Sami.pdf>
- Moisio, Sami (2018). Kaupungit eivät ole saaneet poliittista valtaa. HS/Vieraskynä 12.9.2018.
- Mustonen, Anja (2013). Liikuntatoimi aluehallinnossa – ELY-keskusten liikuntatoimen viranhaltijoiden näkemyksiä aluehallintouudistuksen vaikutuksista. Jyväskylän yliopisto, Liikunnan yhteiskuntatieteet / pro gradu -tutkielma.
- Mäenpää, Pasi (2017). Selvitys alueellisten liikunta-neuvostojen toiminnasta, tilanteesta ja tulevaisuudesta. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:24.

- Nerg, Valtion lupa- ja valvontavirasto Luova – valtakunnallisesti alueilla. Alueuudistus.fi, 11.9.2018.
- Nousiainen, Marja (2015). Häviääkö hyvinvointivaltio metropolivaltiolle? (Sami Moision haastattelu). [http://www.aka.fi/fi/tietysti/tekniikka/nyt-pinnalla1/haviaako-hyvinvointivaltio-metropolivaltiolle/MDI 2015](http://www.aka.fi/fi/tietysti/tekniikka/nyt-pinnalla1/haviaako-hyvinvointivaltio-metropolivaltiolle/MDI%2015)
- Olympiakomitea (2018). Valtion budjettivarat avattava liikunnalle ja urheilulle. <https://www.olympiakomitea.fi/2018/08/14/valtios-budjettivarat-avattava-liikunnalle-ja-urheilulle/>
- Opetusministeriö (2003). Tehtävien delegointi- ja alueellistamismahdollisuudet sekä ydintoiminnan kehittäminen opetusministeriössä. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:23
- Opetusministeriö (2004). Liikuntapaikkarakentamisen avustamisen kehittäminen. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2004:12.
- Opetus- ja kulttuuriministeriön strategia 2020. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2010:4.
- Pekkanen, Paavo; Aarnio, Eero J. (1981). Liikuntalaki selityksineen. Kunnallispaino.
- Pyykkönen, Teijo (1986). Onko lääneillä liikuntapolitiikkaa? Uudenmaan lääni saanut liikuntapoliittisen ohjelman. Liikunta & Tiede 6/1986.
- Pyykkönen, Teijo (2014). Liikuntaneuvosto rakennustelineillä. Liikunta & Tiede 4/2014.
- Pyykkönen, Teijo (2015). Tuttu ja tuntematon valtion liikuntaneuvosto. Liikunta & Tiede 6/2015.
- Reina, Timo (2012). Kahden tulen välissä – aluehallinnon tila ja tulevaisuus? Kaks – kunnallisan kehittämissäitiö.
- Reivonen, Tarja (2010). Alueiden kehittämisen suunnittelujärjestelmä. TEM 2/2010. http://www.rakennerrahastot.fi/vanhat_sivut/rakennerrahastot/tiedostot/alke_ ja_rr_2_2010/Alueiden_kehittamisen_lainsaeadaentoe_uudistui_-_keskeiset_muutokset_suunnittelujarjestelmaessae.pdf
- Remahl, Tea (2008). Aluepolitiikan yhteiskunnalliset merkitykset ja muutos – Hyvinvointivaltiosta kilpailuvaltioon. Nordia Geographical Publications, Volume 37:5.
- Savolainen, Terttu (2018). Uusi Luova-virasto pitäisi organisoida alueellisesti. HS/Vieraskynä 17.9.2018.
- Sitra (2018). Ilmiömäinen julkinen hallinto. Työpaperi 31.8.2018.
- Sotarauta, Markku & Viljamaa, Kimmo (2003). Suomen alueellisen kehityksen päähaasteet. Julkaisussa Tulkintoja kaupunkiseutujen kehityksestä ja kehittämisestä (toim. Sotarauta & Viljamaa). Tekniikan Akateemisten Liitto TEK ry.
- Suomi, Kimmo ym. (2012). Liikuntapaikkapalvelut ja väestön tasa-arvo. Seurantatutkimus liikuntapaikkapalveluiden muutoksista 1998–2009 (julkaisijaa ei mainittu).
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2017). Menestystarinoita aluekehittämisestä. TEM oppaat ja muut julkaisut; 10/2017.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2018a). Keskustelunavauksia alueiden Suomeen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 23/2018.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2018b). Aluekehittämisen uudistus – kehittyvä työpaperi, luonnos. Aluekehittämiskeskusteluja ja tilannekuvaa valmisteleva työryhmä 19.6.2018. <https://tem.fi/documents/1410877/3178243/Kuvaus+aluekehitt%C3%A4misen+uudistumisesta.pdf/9b1fcac3-e51f-44ed-984e-d992c33b194c/Kuvaus+aluekehitt%C3%A4misen+uudistumisesta.pdf.pdf>
- Valtion liikuntaneuvosto (2014). Liikuntapaikkarakentamisen suunta-asiakirja. Valtion liikuntaneuvoston julkaisuja 2014:4.
- Valtion liikuntaneuvosto (2016). Valtion liikuntaneuvoston lausunto hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi, 11.11.2016, liikuntaneuvosto.fi.
- Valtioneuvoston kanslia (2016). Eurooppalaiset hallintojärjestelmät vertailussa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 37/2016.
- Valtiovarainministeriö (2002). Valtion keskushallinnon uudistaminen, ministeriryhmän loppuraportti.
- Vapaavuori, Jan; Lyly, Lauri (2017). Sote-uudistus tarvitaan, maakuntauudistusta ei. HS:n Vieraskynä 30.9.2017.
- Vasara, Erkki (2004). Valtion liikuntahallinnon historia. Liikuntatieteellisen Seuran julkaisu nro 157. www.alueuudistus.fi
www.avi.fi
www.tem.fi/alueet

Liite 1

Haastattelut

(Jouko Kokkonen)

Antti Aalto, rakennustarkastaja, Hämeen lääni, Länsi-Suomen lääni, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto (1988–2010) 23.3.2018

Päivi Aalto-Nevalainen, kulttuuriasianneuvos, OKM (2010–) 17.9.2018

Tero Auvinen, olosuhdepäällikkö, Suomen Palloliitto 17.4.2018

Timo Haukilahti, toimistopäällikkö, neuvotteleva virkamies, liikuntayksikön vt. päällikkö, liikunta-asia-aineuvos, OKM (1984–2011), 27.2.2018

Raija Iisalo-Mattila, ylimääräinen esittelijä, kulttuurisihteeri, liikuntayksikön johtaja (1979–2009) OKM 27.2.2018

Päivi Joenmäki, liikuntapäällikkö, Hämeenlinnan kaupunki 23.3.2018

Kai-Matti Jooa, ylitarkastaja, Oulun lääni, Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Lapin Aluehallintovirasto (2001–) 4.4.2018

Risto Järvelä, rakennusneuvos, OKM 26.4.2018

Keijo Kuusela, urheilulautakunnan sihteeri, läänintarkastaja, ylitarkastaja, Turun ja Porin lääni, Länsi-Suomen lääni, Lounais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Lounais-Suomen aluehallintovirasto (1981–) 22.3.2018

Erja Metsäranta, rakennustarkastaja ja rakennusneuvos, Länsi-Suomen lääni, Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, OKM (2003–)

Mika Muukka, olosuhdepäällikkö, Suomen Urheiluliitto 17.4.2018

Ismo Myllyaho, urheilulautakunnan sihteeri, läänintarkastaja, ylitarkastaja, päällikkö, Mikkelin lääni, Vaasan lääni, Länsi-Suomen lääni, Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto (1985–) 16.3.2018

Minna Paajanen, pääsihteeri, Valtion liikuntaneuvosto, suunnittelija, pääsihteeri (2006–2018)

Mauri Peltovuori, ylitarkastaja, OKM 26.4.2018

Ilpo Piri läänintarkastaja, ylitarkastaja, Mikkelin lääni, Itä-Suomen lääni, Uudenmaan elinkeino-, liikunta- ja ympäristökeskus (1989–) 7.3.2018

Teppo Rastio, rakennustarkastaja, Turun ja Porin lääni, Länsi-Suomen lääni (1971–2003) 22.3.2018

Reijo Ruokonen, luottamushenkilö, Pohjois-Karjalan urheilu-/liikuntalautakunta, TUL:n Pohjois-Karjalan piiri, Valtion Liikuntaneuvosto/rakentamisaosto, Nuori Suomi, 10.4.2018

Pirjo Rimpiläinen, ylitarkastaja, Itä-Suomen lääni, Kuopion elinkeino-, liikunta- ja ympäristökeskus, Itä-Suomen aluehallintovirasto (2003–) 20.4.2018

Matti Ruuska, liikuntatoimentarkastaja (1995–) 12.4.2018

Ulla Silventoinen, ylitarkastaja Oulun lääni, OKM, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto (1998–), 24.4.2018

Arto Sinkkonen, liikuntajohtaja, Turun kaupunki (1986–2016) 22.3.2018

Aino-Maija Siren, aluejohtaja, Pohjanmaan liikunta 15.3.2018

Kari Sjöholm, erityisasiantuntija, Kuntaliitto (1980–2018), 7.3.2018

Satu Sjöholm, ylitarkastaja (2003–) 16.4.2018

Pentti Sokajärvi, rakennustarkastaja, Turun ja Porin läänin, Länsi-Suomen lääni, Lounais-Suomen aluehallintovirasto (1988–), 22.3.2018

Maarit Toivola, toiminnanjohtaja, Lapin liikunta 4.4.2018

Sari Virta, ylitarkastaja, OKM (2013–), 24.8.2018

Sixten Wackström, rakennustarkastaja, Etelä-Suomen lääni, Uudenmaan elinkeino-, liikunta- ja ympäristökeskus, Etelä-Suomen aluehallintovirasto (1999–), 9.4.2018

Kristian Åbacka, ylitarkastaja, Etelä-Suomen aluehallintovirasto (2015–), 9.4.2018

Sähköpostiviestit

Jari Haapanen, aluejohtaja, Lounais-Suomen liikunta

Ari Koskinen, puheenjohtaja, Länsi- ja Sisä-Suomen

alueellinen liikuntaneuvosto

Heino Lipsanen, jäsen Itä-Suomen alueellinen liikuntaneuvosto

Arto Niemelä, puheenjohtaja Itä-Suomen alueellinen liikuntaneuvosto ja Pohjois-Savon liikunta

Liikunnan aluehallinto – hallintohierarkian hiljainen väliporras

Selvityksessä tarkastellaan liikunnan aluehallintoa sekä osana liikuntahallinnon kokonaisuutta että osana aluekehittämistä: miten nykytilanteeseen on tultu ja minkälaisia haasteita mahdollinen maakuntaudistus tuo? Selvitys perustuu tutkimuskirjallisuuteen ja hallinnon asiakirjoihin sekä liikuntahallinnossa toimivien haastatteluihin.

*Liikuntatieteellisen Seuran tutkimuksia
ja selvityksiä nro 14
Helsinki 2018*



LTS

*Liikuntatieteellinen Seura
Finnish Society of Sport Sciences*