

Sanna Ojajärvi & Sanna Valtonen

Hyvä hallintotapa liikunta-alalla



LTS

Liikuntatieteellinen Seura
Finnish Society of Sport Sciences

Sanna Ojajärvi & Sanna Valtonen

Hyvä hallintotapa liikunta-alalla

Liikuntatieteellisen Seuran tutkimuksia ja selvityksiä nro 13, Helsinki 2016

Liikuntatieteellisen Seuran tutkimuksia ja selvityksiä nro 13
Hyvä hallintotapa liikunta-alalla -hankkeen loppuraportti

Teksti: Sanna Ojajärvi ja Sanna Valtonen
© Kirjoittajat ja Liikuntatieteellinen Seura ry, Helsinki 2016
Ulkoasu: Antero Airos
Kirjapaino: Mondia Oy
ISBN 978-952-5762-05-1
ISSN 1798-2464

Esipuhe

Vaasan yliopistossa tehdyssä tutkimuksessa (Salminen ja Ikola-Norrbacka 2009) kysyttiin kansalaisilta, miten he kokevat hyvän hallinnon tavoitteiden toteutuvan Suomessa. Noin 2 000 vastaajasta lähes puolet katsoi viranomaisten käyttäytyvän asiallisesti. Lähes yhtä monen mielestä lomakkeet ovat helposti saatavilla. Muilta osin vastaukset olit tyyliä. Vain 13 prosentin mielestä kansalaisia kuullaan heitä koskeissa asioissa. Jokseenkin yhtä harvassa olivat he, jotka pitivät hallinnossa asioimista sujuvana tai päätöksiä helposti ymmärrettävinä. Ainoastaan alle kymmenen prosentin mielestä hallinto on helppoa ja yksinkertaista ja asioita hoidetaan ilman viivytystä (prosentit kertovat, kuinka moni koki väittämän toteutuvan melko hyvin tai erittäin hyvin).

Vaikka ottaisi huomioon, että Suomessa hallinnon arvostelu on lähes kansallislaji, niin silti tutkimuksen tulokset herättävät kysymään ”mikä mättää”, miksi hallinnon tavat eivät kansalaisten mielissä tunnu hyvältä? Ilmeisesti parantamisen varaa on.

Hyvän hallinnon kehittämiseen on viime vuosina panostettu monilla sektoreilla. Myös liikunta-alalla on oltu aktiivisia. Virkamieskoulutusten ohella järjestöhallintoa on ohjeistettu. Järjestöt ja seurakunnat ovat Suomessa olennainen osa liikuntajärjestelmää, joten hyvää hallintotapaa on syytä kehittää sekä julkisen hallinnon (valtio, alueet, kunnat) että järjestöjen ja seurojen piirissä. Hyvä hallinto on kuitenkin arvolatautunut ja ideaalinen tavoite, joten siihen ei voi noin vain ”astua”, vaan sitä on tavoiteltava vähitellen ja pitkäjänteisesti useita näkökulmia punnitien. Hyvän hallinnon maaliin on vielä matkaa myös liikunta-alalla.

Hyvä hallintotapa liikunta-alalla -sektoritutkimus on toteutettu opetus- ja kulttuuriministeriön aloitteesta. Hankkeen tavoitteena on ollut paitsi hyvien hallintotapojen tunnetuksi tekeminen ja edistäminen myös hyvään hallintotapaan perustuvan vuorovaikutuksen lisääminen. Hyvän hallinnon periaatteet ja käytännöt olisi suotavaa ymmärtää samalla tavalla sekä liikunnan julkishallinnon että kansalaistoiminnan piirissä.

Tutkimus ponnistaa hyvän hallintotavan periaatteista sekä liikunta-alan toimijoiden omista hyvään hallintotapaan liittyvistä käsityksistä ja käytännöistä. Tutkimuksessa koottiin kyselyillä ja haastatteluilla laaja aineisto, mikä mahdollistaa sen, että liikunta-alan hyvää hallintoa voidaan kehittää – ei vain kuvitelmiin – vaan todellisuuden pohjalta. Hankkeen tutkijoina toimivat Sanna Ojajärvi ja Sanna Valtonen. Kiitokset heille.

Tämä hankkeen loppuraportti on suunnattu liikunta-alan kaikille toimijoille. Hyvä hallintotapa on yhteinen – ei vain johtoportaan – asia. Raportti osoittaa, että hyvää hallintotapaa kannattaa vaalia myös muilla tavoin kuin vain asiallisella käyttäytymisellä ja kätevästi saatavilla lomakkeita.

Helsingissä maaliskuussa 2016

Teijo Pyykkönen
Liikuntatieteellinen Seura

Sanna Ojajärvi & Sanna Valtonen

Hyvä hallintotapa liikunta-alalla – yhteenveto

Liikuntatieteellisen Seuran tutkimuksia ja selvityksiä nro 13, 2016

Hyvä hallintotapa liikunta-alalla -tutkimushankkeessa selvitettiin hyvän hallinnon periaatteita ja käytäntöjä liikuntahallinnossa ja -järjestöissä. Tutkimuksessa kartoitettiin, miten suomalaisen liikuntakentän eri toimijatahot ymmärtävät hyvän hallinnon periaatteet sekä minkälaisia käytäntöjä ja menettelytapoja niiden perusteella on muodostunut. Tutkimuksen aineisto kerättiin laajalla kyselyllä, jota täydennettiin haastatteluilla.

Hyvään hallintotapaan liittyviä kysymyksiä säädellään useissa laeissa: perustuslaki, hallintolaki, kuntalaki, laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta, yhdistyslaki jne. Jopa liikuntalaki sisältää vaatimuksia hallinnolle. Hyvää hallintotapaa edustavat myös yhteisesti sovitut, avoimesti ylös kirjatut toimintaperiaatteet ja vakiintuneet käytännöt.

Hyvää hallintotapaa ovat kehittäneet yhtäältä demokratian ja hallintokulttuurin asiantuntijat, mutta myös urheilun ja liikunnan toimijat ovat tuottaneet sekä kansallisesti että kansainvälisesti omia ohjeistuksiaan. Koska hankkeessa on tarkasteltu koko toimijakentän (valtio, kunnat, järjestöt, seurat) toimintatapoja, on myös hyvän hallintotavan määreitä etsitty monesta suunnasta. Viranomaisten toimintaa on arvioitu juridisen näkökulman lisäksi sen avoimuuden eli läpinäkyvyyden ja julkisuuden, prosessien osallistavuuden, yhdenvertaisuuskysymysten huomioonottamisen sekä monenlaisen yhteiskunnallisen ja kulttuurisen vastuullisuuden osalta. Liikunnan järjestötoimijoiden osalta on listaan lisätty taloudellinen vastuullisuus sekä kentän omat eettiset periaatteet ja niihin sitoutuminen. Tutkimuksen keskeiset havainnot voidaan tiivistää seuraavasti:

- **Liikunnan julkishallinnossa** hyvää hallintotapaa noudatetaan vain osin ja pääsääntöisesti passiivisesti. Julkisuus- ja läpinäkyvyyskysymyksistä huolehditaan muodollisesti, mutta kuulemisen ja osallistamisen käytännöt ovat vielä alikehittyneitä.
 - Myös yhdenvertaisuus-, tasa-arvo- ja vastuullisuuskysymysten huomioiminen vaihtelee. Suurimmat ongelmat liittyvät ohjaukseen ja valvontaan – kukaan ei varsinaisesti valvo vaatimusten toteutumista.
- **Liikunta- ja urheiluseuroissa** yhdistystoiminnan säännösten tuntemus on kirjavaa – jäsenten tiedonsaantioikeus oman yhdistyksen toiminnasta jää usein puutteellisesti toteutetuksi, vaikka seuran tiedotuskäytännöt olisivatkin kunnossa.
 - Vallankäyttö seuroissa on keskittynyttä – sitä käyttävien vaihtuvuus muodollisissa toimieliimissä on pientä, eikä jäseniä osallisteta systemaattisesti mukaan toiminnan suunnitteluun. Suhteet, henkilökemiat ja henkilökohtaisten kontaktien verkostot korostuvat avointen ja läpinäkyvien menettelytapojen kustannuksella.
 - Seurojen sitoutuminen hyvään hallintotapaan liittyviin kysymyksiin vaihtelee merkittävästi.
- **Liikunnan valtakunnallisissa ja alueellisissa palvelujärjestöissä** sekä erityisesti **lajiliitoissa** on sitouduttu kansainvälisten kumppanien kautta tuleviin ohjeisiin, mutta hyvän hallintotavan mukainen avoimuus, läpinäkyvyys ja osallistava hallintokulttuuri on vasta kehittymässä.
 - Lajiliitot sitouttavat jäsenjärjestönsä ”kulloinkin voimassa oleviin liikunnan ja urheilun eettisiin periaatteisiin” – kukaan ei kuitenkaan valvo sitoutumista

Julkishallinnon velvollisuuksiin kuuluu kehittää prosessejaan erityisesti kuulemisen, osallistamisen ja kaikenlaisen avoimuuden osalta. Järjestö- ja seurakentän velvoittaminen on monimutkaisempi prosessi.

Hyvän hallintotavan vaalimisella olisi todennäköisesti positiivisia seurauksia itse toiminnalle: avoimuus, läpinäkyvyys ja vastuullisuus esimerkiksi yhdenvertaisuuskysymyksissä lisääisivät jäsenistön osallistumisen mahdollisuuksia ja tyytyväisyyttä. Positiivisten seurausten painottaminen voisi toimia porkkanana hyvien hallintokäytäntöjen omaksumiseen. Hyvää hallintotapaa koskevan tiedon keräämistä, informaatio-ohjausta sekä valvontaa ja arviointia tulee tehostaa laajalla rintamalla.

Sisällys

Esipuhe	3
Hyvä hallintotapa liikunta-alalla – yhteenveto	4
1. Johdanto	7
2. Mitä on liikunta-alan hyvä hallintotapa?	11
Hyvän hallintotavan juridinen perusta	11
Minkälaisia käytäntöjä hyvän hallintotavan pitäisi synnyttää?	14
Minkälaista on toimiva demokratia?	14
Osallisuuden monet muodot	15
Mitä osallistaminen voisi olla hallinnossa?	16
3. Hyvä hallintotapa liikunnan viranomaistyössä	19
Viranomaisten toiminta on lähtökohtaisesti julkista ja läpinäkyvää.	21
Eikö asiakirjoja kaivata?	22
Organisaatiot panostavat tiedotukseen, eivät niinkään vuorovaikutukseen	23
Sisäinen tiedonkulku pätkii	25
Osallisuutta vai pelkkää palautetta?	26
Osallistavan palautteen täytyy johtaa johonkin	29
Kuinka kuntalaisia voisi osallistaa?	30
Järjestöjen kuuleminen ei ole sama asia kuin kuntalaisten kuuleminen.	31
Kiinnostuneet kuntalaiset hankaloittavat päätöksentekoa?	32
4. Hyvä hallintotapa vapaaehtoisessa kansalaistoiminnassa	34
Monipuoliset viestintäkanavat, paljon tiedotusta konkreettisista asioista	35
Avoimuuden vaatimukset koskevat myös urheiluseuroja	38
Jäsenestä oikeasti osalliseksi?	40
Miten saadaan tietää, mitä jäsenistö ajattelee?	41
5. Hyvä hallinto lajiliitoissa sekä liikunnan valtakunnallisissa ja alueellisissa palvelujärjestöissä	43
Hyvä hallinto kuumottaa – kansainvälisesti ja Suomessa	44
Ei huippuavointa, mutta kelpollista kuitenkin	46
Osallistamisen kirjavat käytännöt	48
Suosituksista seuraamiseen?	51
6. Hyvä hallintotapa puntarissa: miten konkreettisia kysymyksiä on ratkottu?	53
Ongelmallisina pidetyt ja ohjeistusta vaativat tilanteet elävät	54
Eettisten kysymysten tulisi koskea kaikkia	56
Yhteiskunnassa pinnalle nousevista kysymyksistä kentän käytännöiksi	58
Yhteisiä pelisääntöjä – onko niitä?	60
7. Hyvä hallintotapa liikunta-alalla – arvio nykytilasta ja kehittämissuunnitelmia	63
Hyvän hallintotavan kehittäminen ja arviointi kaipaa systemaattista vertailua	66
Kirjallisuus	67

"Sopupeleihin on puututtu ihan kovalla kädellä. Kyllä se on jo kaikkien tiedossa, että tällaiset asiat paljastuu."

"No just tää meidän lajihan on sellainen, ettei minkään dopingaineen käyttö paranna suoritusta."

"Meillä on todella hyvä yhteistyö yli hallintorajojen. Sehän on ihan kemiakysymys."

"Me ohjataan kaikki tytöt toiseen seuraan. Tähän päädyttiin, sillä sitten saadaan parempi mahdollisuus muodostaa kokonaisia tyttöjoukkueita."

"Vanhemmilta tulee toive taloudellisesta yhdenvertaisuudesta, siitä keskustellaan sitten hallituksessa."

"Me järjestetään keskustelufoorumeja. Ihmiset saa purkaa itseään siellä älämölötoreilla, ja sillä aikaa meillä on rauha miettiä uusia avustuskriteerejä".

"Tulee meille jokin verran kehitysehdotuksia. Me sitten täällä toimistolla seulotaan niistä parhaat ja tuodaan ne hallitukseen keskusteltaviksi."

"Me viestitään tytöistä, pojista ja paraurheilijoista ihan samalla tavalla, mutta onhan tämä maskuliininen laji."

"Ollaan me mietitty sitä, että lajin harrastajat on enimmäkseen poikia. Minkäs teet, kun laji on sellainen."

"Meidän lajissa ei ole homoja."

"Tasa-arvokysymykset ei koske meitä. Laji on sen verran maskuliininen ja kaikki tietää sen."

"Meillä on meneillään uuden strategian kehittämistyö, jossa on kuultu seuroja, valmentajia, jäseniä sekä junnujen kohdalla jäsenten huoltajia. Näin me saamme parhaat kommentit käyttöömmemme."

1. Johdanto

Viereisellä sivulla esitetyt puhekuplat ovat vapaasti yhdisteltyjä anekdootteja kaupunkien liikuntahallinnon ja järjestötoimijoiden kanssa käymistämme keskusteluista sekä tutkimuksessa toteutettujen kyselytutkimusten avovastauksista. Näennäisen irrallisia tilannekuvauksia yhdistää se, että niiden sisältöjä voidaan arvioida suhteessa hyvän hallinnon periaatteisiin. Osa tilannekuvauksista ilmentää isoimpia puutteita, joita liikuntakentän hyvän hallinnon toteuttamisesta löytyy; osa puolestaan ilmentää parhaita hyvän hallinnon menettelytapojen käytäntöjä, joita liikuntahallinnosta löytyy – esimerkiksi uutta strategiaa mietittäessä on kuultu eri osapuolia – jopa junioripelaajien vanhempia.

Hyvää hallintotapaa sääntelee sekä lainsäädäntö että kansainvälisesti laaditut hyvän hallinnon toiminnan periaatteet, joita eri toimijatahojen edellytetään omassa toiminnassaan noudattavan. Hyvä hallintotapa koskee kaikkia liikuntakentänkin toimijoita. Hyvän hallinnon periaatteet voikin nähdä laajana organisaation johdonmukaista toimintaa parantavana ohjenuorana. Hyvässä hallinnossa on lopulta kysymys menettelytavoista, jotka ovat konkreettisesti kiinni valtion ja kuntien liikuntahallinnon sekä liikuntajärjestöjen ja -seurojen arjessa. Hyvän hallinnon nojalla muodostettuja konkreettisia menettelytapoja voivat olla vaikkapa kuntien liikuntapaikkarakentamisen tasa-arvovaikutusten arviointi (Kokkonen 2010), liikuntahankkeiden raportoinnin ja seurannan kehittäminen (Rikala 2012 ja 2013) tai tiedonkulun ja vuoropuhelun organisointi liikuntakentän sisällä sekä liikuntakentän ja kansalaisten välillä (Ojajärvi et al. 2013; Valtonen & Ojajärvi 2014 ja 2015).

Kansainvälinen urheiluyhteisö on havahtunut hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisen merkitykseen viimeistään urheiluun liittyvien kielteisten ilmiöiden kautta: hyvän hallinnon periaatteet yhdistyvät pyrkimykseen puuttua sopupeleihin, dopingiin, korruptioon, rasismiin, syrjintään yms. Kansainväliset liikuntajärjestöt ovat tuottaneet tiivistyksiä siitä, minkälaisiin hyvän hallinnon ihanteisiin liikuntakentän tulisi sitoutua.

Hyvän hallintotavan ihanteiksi kansainvälisissä urheilujärjestöissä voidaan viime vuosina kirjattujen ohjeistusten (AGGIS – Action for Good Governance in International Sports Organizations 2013 (AGGIS Group 2013); BIBGIS – Basic Indicators for Better Governance in International Sport 2013 (Chappelet & Mrkonjic 2013) sekä Sports Governance Observe 2015 -raportin (Geeraert 2015)) nojalla lukea ainakin

- Päätöksenteon ja resurssienjaon prosessien **läpinäkyvyys**
- Päätöksenteon **demokraattisuus**
- Taloudellinen ja emotionaalinen **vastuu** esim. urheiluun investoiville tahoille (ml. urheilijat, valmentajat, vanhemmat, tukijat, sponsorit ym.)
- **Tasa-arvo** (erityisesti sukupuolen ja vammaisuuden näkökulmista; Suomessa myös seksuaalinen tasa-arvo)
- Hallinnon toimenpiteiden **vaikuttavuus**
- Resurssienkäytön **tehokkuus**

Hyvän hallinnon periaatteita on eri yhteyksissä painotettu hiukan eri tavoin. Valtionhallinnon tasolla hyvä hallintotapa kytkeytyy olennaisesti demokratian kehittämiseen, niinpä siinä korostuvat erityisesti kansalaisten osallisuuden ja päätöksenteon avoimuuden ulottuvuudet (Setälä 2003). Suomessa esimerkiksi oikeusministeriö on painottanut kansalaisten osallistamisen kehittämistä (Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen. Valtioneuvoston demokradiapoliittinen selonteke 2014.). Suomi on myös Avoimen hallinnon kumppanuushankkeen (Open Government Society) myötä sitoutunut muun muassa tukemaan kansalaisten osallisuutta päätöksentekoon.

Hyvän hallinnon yleisten ihanteiden pohjalta Euroopan neuvosto on tiivistänyt hyvän liikuntahallinnon pääperiaatteet, joihin sen 47 jäsenvaltion odotetaan sitoutuvan (Principles of good governance in sport 2013). Näitä ovat

- Kaikille jäsenille avoin **demokraattinen rakenne**
- Ammattimainen organisaatio ja hallinto, jossa mahdollisia eturistiriitoja ohjaavat **eettiset normit**
- Päätöksenteon ja taloushallinnon **vastuu ja läpinäkyvyys**
- Sukupuolten **tasa-arvo ja solidaarisuus**.

Tässä hankeraportissa tarkastellaan liikuntakentän hyvää hallintoa liikunnan julkishallinnossa (valtio, alueet, kunnat) ja liikuntajärjestöissä (liikunnan valtakunnalliset ja alueelliset palvelujärjestöt, lajiliitot ja urheiluseurat). Hankkeen kysymyksenasettelujen kannalta merkittäviä ovat sekä kansainvälisen urheilyyhteisön että valtiotasoisien hyvän hallinnon kehittämisen periaatteet. Näiden pohjalta hyvän hallintotavan keskeisiksi ulottuvuuksiksi on määritelty **avoimuus** (läpinäkyvyys ja julkisuus), **osallisuus** (prosessien demokraattisuus ja osallistavuus), **yhdenvertaisuus** sekä **vastuullisuus** (mm. taloudenpidon vastuullisuus, kestävä kehitys, yhteiskuntavastuun kysymykset).

Tutkimuksessa kartoitettiin sitä, miten suomalaisen liikuntakentän eri toimijatahot ymmärtävät hyvän hallinnon periaatteet sekä minkälaisia käytäntöjä ja menettelytapoja niiden perusteella on muodostunut.

Tutkimuksessa toteutettiin kaksi kyselyä:

- Liikuntahallinnon virkamiehille valtio- ja aluehallinnossa (N=8) sekä kunnissa (N=136); vastausprosentti 47.
- Lajiliitolle (N=44) ja liikunnan valtakunnallisille ja alueellisille palvelujärjestöille (N= 47), urheiluseuroille (N= 967), vastausprosentit 39 (liitot ja muut urheilyjärjestöt) ja 20 (seurat).

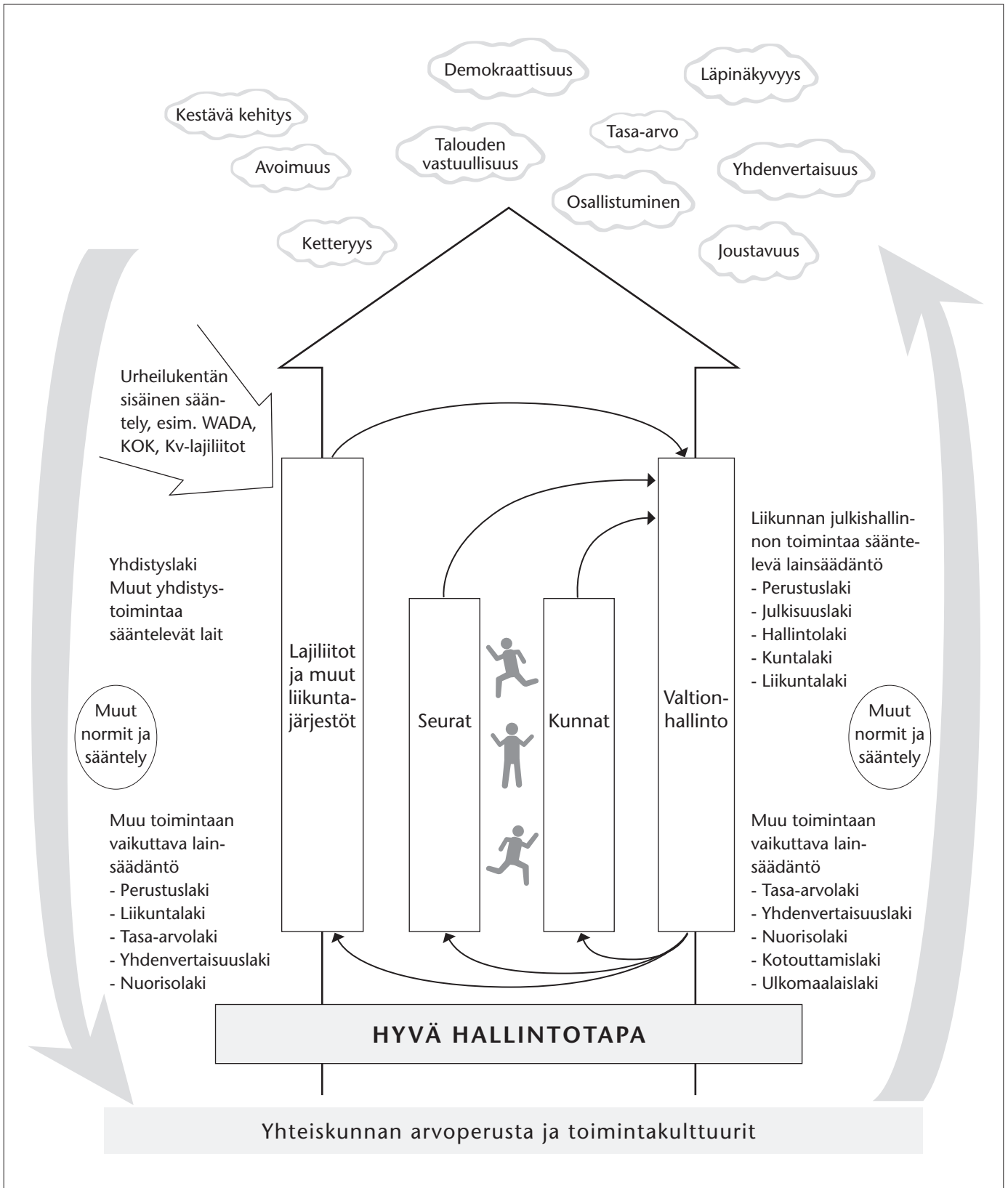
Kyselytutkimuksia täydennettiin haastatteluilla:

- Seitsemässä kaupungissa: liikuntajohto, yhteensä 24 henkilöä.
- Valtion liikuntaneuvostossa ja OKM:n liikunnan vastuualueella, yhteensä 3 henkilöä.
- Lajiliitoissa ja liikunnan valtakunnallisissa ja alueellisissa palvelujärjestöissä, yhteensä 10 organisaatiota / 16 henkilöä.
- Seitsemän kaupungin urheiluseuroissa; keskeiset seuratoimijat, yhteensä 19 seuraa /19 henkilöä.

Kyselytutkimusten ja haastattelujen perusteella muodostettiin yleiskäsitys siitä, miten hyvä hallinto ymmärretään ja miten se toteutuu 1) virkamiestyössä, 2) urheiluseuroissa ja 3) lajiliitoissa sekä liikunnan valtakunnallisissa ja alueellisissa palvelujärjestöissä (joita tästä eteenpäin kutsutaan valtakunnallisiksi ja alueellisiksi liikuntajärjestöiksi).

Raportti etenee seuraavasti: Luvussa 2 hyvää hallintotapaa lähestytään teoreettisesti: mitä hyvä hallintotapa pitää sisällään ja minkälaista toimintaa se edellyttää julkishallinnon toimijoilta. Entä järjestötoimijoilta? Missä ovat hyvän hallintotavan juuret? Miksi hyvä hallintotapa?

Hyvän hallinnon yleisten periaatteiden lisäksi nostetaan keskusteluun liikuntakenttää koskevat eettiset ohjeistukset. Luvussa summataan lyhyesti myös hyvää hallintoa eri toimijatahoilla (julkinen liikuntahallinto ja järjestötoiminta) sääntelevä lainsäädäntö sekä toimintaa suuntaavat hyvän hallinnon ohjeistukset. Asetelmaa havainnollistaa kuva 1.



Kuva 1. Hyvän hallintotavan "pelikenttä" liikunta-alalla

Luvuissa 3, 4 ja 5 hyvää hallintotapaa lähestytään liikuntakentän toimijatahojen näkökulmista. Hyvän hallinnon periaatteet koskevat yhä kattavammin kaikkia liikuntakentän toimijoita liikuntahallinnosta lajiliittojen ja liikunnan palvelujärjestöjen kautta seuratoimijoihin. Kansainväliset urheilun katto-organisaatiot ovat alkaneet edellyttää jäsenjärjestöiltään entistä tiukemmin tulkittuja hyvän hallinnon mukaisia menettelytapoja, esimerkiksi taloustietojen avoimuus. Hyvän hallinnon periaatteita sääntelevä lainsäädäntö erottelee Suomessa julkishallinnon ja järjestötoimijat toisistaan. Tästä syystä kutakin toimijatahoa tarkastellaan aluksi omina kokonaisuuksinaan. Luku 3 keskustelee hyvän hallinnon periaatteista ja käytännöistä virkamiestyössä, luku 4 pureutuu seuratoimintaan ja luku 5 liikunnan valtakunnallisten ja alueellisten palvelujärjestöjen ja lajiliittojen erityispiirteisiin.

Luvussa 6 keskustellaan siitä, minkälaisia hyvään hallintotapaan pohjautuvia konkreettisia toimintatapoja liikuntakentällä on onnistuttu rakentamaan. Luvussa palataan siihen, mitä hyvä hallintotapa on, miten se näkyy kunkin toimijatahon käytännöissä ja miksi hyvään hallintotapaan perustuvien käytäntöjen rakentaminen hyödyttää kutakin toimijatahoa erikseen ja liikuntakenttää yleisesti.

Luvussa 7 kootaan yhteen hankkeen keskeiset löydökset ja esitetään suuntaviivoja hyvän hallintotavan mukaisen toiminnan kehittämiseksi.

2. Mitä on liikunta-alan hyvä hallintotapa?

Hyvällä hallintotavalla tarkoitetaan yleensä sellaista hallinto- ja ohjausjärjestelmää, jossa määritellään päättäjien ja viranomaisten roolit, velvollisuudet ja suhteet kansalaisiin ja kuntalaisiin hallinto- ja kunta- julkisuus- ja perustuslaeissa määriteltyjen periaatteiden mukaan (Mäenpää 2008; Woods 1999). Hyvällä hallintotavalla viitataan esimerkiksi siihen, että päätöksenteon asiakirjat ovat viivytyksettä saatavilla ja että asianosaisten kuuleminen on järjestetty asianmukaisella tavalla. (Ball 2009; Mäenpää 2009; Mälkiä & Anttiroiko 2004.)

Hyvällä hallinnolla on oikeusperiaatteita, jotka juontuvat laeista ja oikeusturvasäännöksistä. Näitä ovat esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaate, joka velvoittaa tasapuoliseen kohteluun, johdonmukaisuuteen ja syrjimättömyyteen, sekä tarkoitussidonnaisuuden periaate, jonka mukaan viranomaisella ei saa olla toiminnassaan väärää vaikuttimia eikä hän voi käyttää väärin asemaansa liittyvää harkintavaltaa. Objektiveettiperiaate edellyttää viranomaisilta asiallista ja puolueetonta toimintaa ja suhteellisuusperiaate velvoittaa mitoittamaan keinot niin, ettei kenenkään oikeuksia tai etuja rajoiteta enempää kuin haitan tai vaaran poistaminen edellyttää.

Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat myös palveluperiaate, viranomaisen neuvontavelvollisuus, hyvän kielenkäytön vaatimus ja viranomaisten keskinäinen yhteistyövelvoite. Säännökset velvoittavat viranomaista järjestämään toimintansa niin, että hallinnossa asioiva saa hallinnon palveluita vaivatta ja että viranomaisen suorittaa tehtävänsä mahdollisimman avoimesti ja tuloksellisesti. Esimerkiksi hyvän kielenkäytön vaatimus velvoittaa käyttämään asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Vaatimus on kova ja velvoittaa jokaisen viranomaisen arvioimaan kielenkäyttöään. Hyvän hallinnon periaatteilla lainsäätäjä pyrkii ohjaamaan julkisen hallinnon toimijoita oikeanlaisiin menettelytapoihin. Tärkeää on huomata, että hyvän hallinnon perusteet on otettava huomioon kaikessa julkisen hallinnon toiminnassa, ei vain yksittäisen hallintoasian käsittelyssä ja päätöksenteossa.

Julkisen hallinnon alalla hyvä hallintotapa liitetään sisällöllisesti hyvään hallintoon ja sen oikeusperiaatteisiin: yhdenvertaisuuteen, puolueettomuuteen ja avoimuuteen. Hyvä hallintotapa edellyttää muun ohella huolellisuutta asian selvittämisessä, käsittelyn viivytyksettömyyttä, asianmukaisuutta päätöksen tiedoksiannossa sekä neuvontavelvollisuutta (Hynninen 2000).

Niin hallinto kuin hyvään hallintotapaan liittyvät odotukset ovat jatkuvassa muutoksessa. Hallinnolla on vaikeuksia pysyä yhteiskunnan muutosten tasalla. (Bovens et al. 2001.) Kun tavoitteet vaikkapa liikuntapolitiikassa ylittävät hallinnonalarajat, olisi hyvää hallintoa edustava käytäntö pyrkiä suljetuista silloista avoimuuteen ja eri hallinnonaloja yhdistäviin toimintamalleihin. Tai kun hallintoa uudistetaan, tulisi uudistusprosessissa hyvän hallintotavan mukaisesti toimia avoimesti, läpinäkyvästi ja asianosaisia osallistaen. (Aitamurto 2013; Anttiroiko 2000 & 2003.)

Hyvän hallintotavan juridinen perusta

Kaikkea toimintaa Suomessa sääntelee vuonna 1999 uudistettu *perustuslaki*, jonka periaatteet näkyvät myös muussa lainsäädännössä. Liikuntakentän näkökulmasta keskeisimpiä lienevät lainkohdat 2 §, 6 § ja 16 §. 2 § määrittelee kansanvaltaisuuden sekä oikeusvaltioperiaatteen, jonka mukaan kaiken julkisen vallankäytön tulee perustua lakiin. 6 §:ssä määritellään ihmisten yhdenvertaisuus lain edessä ja yhteiskunnassa ja kohdassa 16 §:ssä yhtäläiset sivistykselliset oikeudet, jotka julkisen vallan on turvattava.

Sisällöllisesti keskeisin toiminnan sääntelijä on tuore *liikuntalaki* (2015), jonka tavoitteita ja lähtökohtia laajennettiin vuoden 1998 laista merkittävästi. Liikuntalain sääntelevyys on kuitenkin suhteellista, sillä se on ns. puitelaki: se määrittelee periaatteellisen tason, jonka tulkinnoista ja tulkintojen mukaisesta toiminnasta vastaavat liikunnan toimijat: pääosin kunnat ja järjestöt. Liikuntalain tavoite määritellään sen kohdassa 2 §, jonka mukaan lain tavoitteena on edistää:

- 1) eri väestöryhmien mahdollisuuksia liikkua ja harrastaa liikuntaa;
- 2) väestön hyvinvointia ja terveyttä;
- 3) fyysisen toimintakyvyn ylläpitämistä ja parantamista;
- 4) lasten ja nuorten kasvua ja kehitystä;
- 5) liikunnan kansalaistoimintaa mukaan lukien seuratoiminta;
- 6) huippu-urheilua;
- 7) liikunnan ja huippu-urheilun rehellisyyttä ja eettisiä periaatteita; sekä
- 8) eriarvoisuuden vähentämistä liikunnassa.

Tavoitteen toteuttamisessa lähtökohtina ovat tasa-arvo, yhdenvertaisuus, yhteisöllisyys, monikulttuurisuus, terveet elämäntavat sekä ympäristön kunnioittaminen ja kestävä kehitys.

Liikuntalain konkreettisina tavoitteina voidaan pitää sekä liikuntakulttuurin sisäistä kehittämistä (vapaaehtoinen kansalaistoiminta ja huippu-urheilu) että yhteiskunnan hyvinvointipolitiikan toteuttamista liikunnan ja urheilun avulla. Liikuntahallinnolla on ohjausvelvoite, jota se toteuttaa muun muassa resurssien ja informaation välityksellä sekä selvittämällä liikuntakentän tilaa lain toteutumisen näkökulmista. Hyvän hallintotavan näkökulmasta merkittävää on erityisesti se, että uuteen liikuntalakiin on sisällytetty muun muassa kuntien velvollisuus kuulla asukkaitaan liikuntaa koskevissa keskeisissä päätöksissä (5 §).

Hallintolaki on hallinnon toimintaa sääntelevä yleislaki, jonka 71 §:n avulla edistetään ja toteutetaan hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lakia sovelletaan kattavasti kunnallisissa viranomaisissa. Hallintolaki on yleislaki eli toissijainen esimerkiksi kuntalakiin nähden. Hallintoasian sähköisestä vireillepanosta ja käsittelystä sekä päätösten sähköisestä tiedoksiannosta säädetään vielä erillisessä laissa. Laissa säädetään kolmesta keskeisestä asiakokonaisuudesta:

- 1) viranomaisten toimintaan yleisesti sovellettavista hyvän hallinnon perusteista,
- 2) hallintoasiassa noudatettavista keskeisistä menettelyllisistä vaatimuksista, jotka vaikuttavat yksityisen asemaan ja oikeussuojaan hallinnon päätöksenteossa sekä
- 3) asiakirjojen lähettämisen ja tiedoksiannon menettelyvaatimuksista.

Toinen hyvän hallintotavan kivijalka on *laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta* vuodelta 1999 – tuttavallisemmin *julkisuuslaki*. Se sääntelee viranomaisten asiakirjojen ja muiden tietoaineistojen julkisuutta ja salassapitoa sekä tiedon antamista asiakirjasta ja siihen liittyvää menettelyä. Julkisuuslaki sääntelee myös viranomaisten velvollisuutta toteuttaa hyvää tiedonhallintatapaa, johon sisältyvät niin avoimuusperiaatteet kuin tietoturvallisuusvaatimuksetkin. Lisäksi laissa on säännökset viranomaisten velvollisuudesta edistää tiedonsaantia.

Julkisuuslaissa ja sitä tarkentavissa asetuksissa siis säädetään kuinka toteutetaan kansalaisten oikeus saada tietoja viranomaisten julkisista asiakirjoista sekä viranomaisten velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoja sekä antaa tietoja myös keskeneräisistä asioista. Samaan aikaan lailla ja asetuksin suojataan henkilötietoja, erityisesti arkaluonteisia tietoja sekä salassa pidettäviksi säädettyjä tietoja. Lisäksi siinä ohjataan pohtimaan tietojen saatavuutta, käytettävyyttä ja laatua sekä tietoturvallisuuteen liittyviä uhkia.

Kuntalaki on kunnan talouden, päätöksenteon ja hallinnon yleislaki – siis keskeisin laki, joka ohjaa suhteellisen autonomisten kuntien toimintaa. Se yhdessä kunnan oman johtosäännön (hallintosääntö) kanssa muodostaa kunnan toiminnalle keskeiset puitteet. Hallintosään-

nöissä säädetään kunnan päätöksenteosta ja eri hallinnonalojen toiminnasta suhteellisen tarkasti, mutta toimintaa ohjaavat lain lisäksi vakiintuneet käytännöt ja nimenomaan hyvä hallintotapa. Hyvää hallintotapaa on käytetty lakien tulkintaa tukevana ja ohjaavana periaatteena erityisesti silloin, kun varsinaisia säännöksiä ei ole käytettävissä. Tällöin on pohdittu menettelyn periaatteita, hyväksyttävyyttä ja yleisiä käyttäytymismormeja. Hyvä hallintotapa on samaan aikaan lain henkeä ja kirjainta: se sisältää hallintoa ohjaavat säädökset ja periaatteet, joita säädöksiä tulkittaessa sovelletaan.

Hyvä hallintotapa liikunta-alalla noudattaa liikuntalain kirjainta myös siinä, millaisiin seikkoihin liikuntahallinnossa ja sen ohjauksessa kiinnitetään huomiota. Niinpä sisällöllisesti toimintaa ohjaavat muun muassa tasa-arvolaki (2014), yhdenvertaisuuslaki (2014) ja nuorisolaki (2006) sekä esimerkiksi ulkomaalaislaki (2004) ja kotouttavaa toimintaa ohjaava laki kotouttamisen edistämisestä (2011).

Tasa-arvolain tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä tässä tarkoituksessa parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä. Lain tarkoituksena on myös estää sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuva syrjintä.

Yhdenvertaisuuslaki säädettiin edistämään yhdenvertaisuutta ja ehkäisemään syrjintää sekä tehostamaan syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa. Lain 5 §:än on kirjattu lisäksi *viranomaisen erityinen velvollisuus edistää toiminnallaan yhdenvertaisuutta*.

Sekä tasa-arvolakia että yhdenvertaisuuslakia sovelletaan pääsääntöisesti kaikessa yhteiskunnallisessa toiminnassa ja kaikilla elämänalueilla pois lukien yksityiselämän piiriin kuuluvat suhteet ja uskonnonharjoittaminen. Liikunnan kentälle nämä lait ovat erityisen merkittäviä, sillä molempien takaama syrjinnän kieltä koskee myös järjestöjä niin työnantajana kuin julkisen tehtävän tai palvelun hoitajana tai tarjoajana. Järjestöjä rahoittavat julkiset tahot edellyttävät rahoitettavalta toiminnalta yhdenvertaisuutta ja syrjimättömyyttä. Tämä edellytys ulottuu kaikkien järjestön toimintaan ja koskee myös järjestön jäseniä ja vapaaehtoisia. Teijo Pyykkönen kirjoittaa tuoreessa valtion liikuntaneuvostolle laatimassaan taustaselvityksessä, että ”tasa-arvo ja yhdenvertaisuus eivät ole järjestöille tai niissä toimiville mielipidekysymyksiä, joita voidaan autonomialla perustella, vaan velvoitteita, joita voidaan julkisen vallan taholta ohjata, seurata, arvioida ja sanktioida” (Pyykkönen 2016).

Liikuntakentän toimintaan voi nähdä välillisesti vaikuttavan myös nuorisolain, jonka tarkoituksena on tukea nuorten kasvua ja itsenäistymistä, edistää nuorten aktiivista kansalaisuutta ja nuorten sosiaalista vahvistamista sekä parantaa nuorten kasvu- ja elinoloja. Lain lähtökohtina ovat yhteisöllisyys, yhteisvastuu, yhdenvertaisuus ja tasa-arvo, monikulttuurisuus ja kansainvälisyys, terveet elämäntavat sekä ympäristön ja elämän kunnioittaminen. Näistä monet liittyvät suoraan liikuntaan ja kun seuroissa tapahtuva organisoitu liikunta on leimallisesti lapsille ja nuorille suunnattua toimintaa, liikunnan ja nuorisotyön monessa yhtenevät tavoitteet ovat tosiasia.

Myös lajiliittojen eettisen sääntelyn sekä käytäntöjen piiristä löytyy erityisiä, liikuntakentän toiminnan sisältöihin liittyviä kysymyksiä, joiden suhteen noudatetaan esimerkiksi yhdistysten sääntöjä ja niin sanottuja vakiintuneita käytäntöjä. Liikuntakentän erityispiirteet nousevat laji- ja kilpailutoiminnan omien säännösten sekä erilaisten urheiluun ja liikuntaan liittyvien eettisten kysymysten kautta.

Hyvän hallintotavan ohjeistuksia liikuntakentälle ovat viime vuosikymmeninä tuottaneet niin kansainväliset kuin kotimaisetkin liikunnan ja urheilun organisaatiot ja lajiliitot (AGGIS group 2013; Chappelet & Mrkonjic 2013; Geeraert 2015; Päättä oikein 2014/2013/2011/2010; Hyvä hallinto lajiliitossa 2010; Suomen Palloliitto – Seuran hyvä hallinto (2013); Suomen Ratsastajainliitto organisaationa -ohje 2013; Yhdistysten hyvä hallintotapa – suositus (2015)). Huippu- ja kilpaurheilun rooli yhteiskunnassa on niin suuri, että joitakin alun perin eettisiä periaatteita on sisällytetty olemassa olevaan lainsäädäntöön.

Maailman Antidopingtoimisto Wadan dopingin vastaisen työn seurauksena doping-rikokset lisättiin rikoslakiin vuonna 2002

Vapaaehtoiseen kansalaistoimintaan perustuvaa järjestötoimintaa säätelee Suomessa *yhdistyslaki*, joka määrittelee yhdistyksen hyvää hallintotapaa. Päätösvalta yhdistyksessä kuuluu sen jäsenille. Hallitus käyttää päätösvaltaa silloin, kun laissa tai yhdistyksen säännöissä on niin määrätty tai kun on kysymys yhdistyksen hallintoa koskevasta päätöksenteosta, joka kuuluu hallituksen vastuulle. Yhdistyslaki ja yhdistyksen säännöt säätelevät yhdistyksen toimintaa. Yhdistyksen säännöissä voidaan määrätä sellaisista asioista, joista ei ole olemassa pakottavaa lain säännöstä. Yhdistyslaissa on määräyksiä muun muassa yhdistyksen perustamisesta, yhdistysrekisteriin merkitsemisestä, jäseneksi liittymisestä sekä jäsenen erottamisesta, päätöksenteosta ja päätösvallan käyttämisestä yhdistyksessä, yhdistyksen hallinnosta sekä yhdistyksen purkautumisesta ja lakauttamisesta. Muita keskeisiä järjestötoimintaan vaikuttavia säännöksiä ovat kirjanpitolaki ja -asetus, tilintarkastuslaki, arpajaislaki, tuloverolaki ja arvonlisäverolaki, hankintalaki, henkilötietolaki sekä palveluja tuottavien järjestöjen osalta myös tuoteturvallisuuslaki.

Yhdistyslaki määrittelee yhdistyksen jäsenen oikeuden saada tietoa yhdistyksen asioista ja hallituksen velvollisuuden huolehtia tiedonkulusta. Yhdistyslain tulkintaohjeissa muistutetaan, että yhdistyksen hallituksen täytyy olla tarkka siinä, että sen päätökset ja päätösten valmistelu ovat yhtä lailla jokaisen jäsenen saatavissa. Yhdistyslaki avaa mahdollisuuksia myös jäsenten kuulemiselle ja osallisuudelle: yhdistyksen kokouksissa hallitus, työryhmät ja vastuuhenkilöt voivat kertoa kaikesta, mitä on tehty ja mitä on suunniteltu. Sama pätee toisinpäin: myös jäsenet voivat kysyä lisätietoa tai esittää uusia ideoita ja omia ajatuksiaan.

Minkälaisia käytäntöjä hyvän hallintotavan pitäisi synnyttää?

Valtio-opin professorin Maija Setälän mukaan onnistunut demokratia on eri näkökulmien tasa-puolista kuuntelemista ja puntaroimista. Hyvän hallintotavan keskeisiä piirteitä ovat avoimuus, läpinäkyvyys ja osallistavuus. Niinpä esimerkiksi kunnissa on kehitelty edustuksellisen demokratian käytäntöjen rinnalle erilaisia osallistumisen projekteja ja toimintamalleja. Asukkaiden osallistumisen vahvistamiseen pyrkivissä hankkeissa korostuvat osallistumisen menetelmälliset kysymykset: millä tavoin kuntalaisten tulisi saada osallistua? Vähemmälle ovat jääneet pohdinnat siitä, *mihin* kuntalaisten tulisi saada osallistua sekä miten ja millaisin perustein hankkeissa saatua tietoa voidaan hyödyntää suunnittelussa ja päätöksenteossa. Osallistumisen vahvistamiseen panostavat hankkeet jäävät helposti irrallisiksi projekteiksi, eivätkä kokeilun jälkeen siirry osaksi kunnallishallinnon käytäntöjä (esim. Anttiroiko et al. 2007; Setälä 2003).

Osallistumisen tilannetta Suomessa luonnehtii se, että vain harvassa kunnassa on kuntademokratiakysymykset systemaattisesti otettu suunnittelun ja päätöksenteon agendalle (Pikkala 2006). Tyypillistä on esimerkiksi se, että vuoropuhelua pyritään parantamaan lähinnä asukkaiden ja virkamiesten välillä, ja luottamushenkilöiden rooli asukkaiden suoran osallistumisen vahvistuessa jää tarkemmin pohtimatta (Bäcklund 2008). Tästä voi seurata käytännössä se, että hyvillikin vuorovaikutuksen menetelmille voi olla vaikeaa löytää luontevaa paikkaa edustuksellisen demokratian toimintatapojen rinnalla.

Minkälaista on toimiva demokratia?

Toimiva demokratia voidaan määritellä monin eri tavoin. Erilaiset demokratiateoriat paikantavat kukin esimerkiksi suoran osallistumisen perimmäisen idean eri tavalla. Nykyisten osallistumista koskevien teoretisointien juuret pohjautuvat 1960-luvun keskusteluihin liberaalista demokratiasta ja edustuksellisen demokratian ongelmista. (Fishkin & Luskin 2000; Lakoff 1996; Young 2002.) Klassiset demokratiateoriat painottavat mahdollisimman suuren kansanjoukon osallis-

tumista. Eliittiteoriat puolestaan näkevät, että politiikka on kansalaisille toissijaista arkielämän sujumiseen ja käytäntöihin verrattuna: demokratiaa voidaan toteuttaa pienemmän aktiivisen osallistujajoukon kautta. Deliberatiivinen demokratia on käytännöllisen järjen muoto, johon osallistujat tuovat ehdotuksia siitä, miten ratkaista ongelmia legitimiin. (Dewey 2006/1927; Habermas 2004/1990; Setälä 2003.)

Myös edustavuuden käsitettä voidaan määritellä monella tavalla. Sillä voidaan tarkoittaa ensisijaisesti esimerkiksi sitä, kuinka hyvin valitut edustajat vastaavat heidät valinnutta väestöä. Suomalaisille kunnille on tyypillistä, että edustavuus ei tällä tavoin tulkittuna ole erityisen hyvä esimerkiksi edustajien ikäjakaumien osalta. Tarvetta suoran osallistumisen lisäämiseen voidaan tällöin perustella sillä, että suora osallistuminen *täydentää* valittujen edustajien kykyä tunnistaa erilaisia tarpeita, elämäntilanteita ja elämäntapoja. Edustavuudesta puhuttaessa voidaan toisaalta myös painottaa sitä, että kansalaiset antavat äänestäessään valituille henkilöille mandaatin hoitaa yhteisiä asioita parhaaksi katsomallaan tavalla. Näin ajatellen kuntalaisten suoran osallistumisen vahvistamisen tavoite on vaikeammin hahmotettavissa. (Anttiroiko 2000; Arnstein 1969.)

Pia Bäcklund tutki kymmenisen vuotta sitten sitä, millaisena helsinkiläiset asukkaat kokevat Helsingin suunnittelun ja päätöksenteon käytännöt ja millaisia osallistumismahdollisuuksia he ajattelevat itsellään olevan (Bäcklund 2007). Tutkimusten ytimessä oli kysymys siitä, kokevatko kuntalaiset olevansa osa kunnan yhteisöä. Tällä näkökulmalla on olennainen tehtävä kuntademokratian toimivuuden arvioimisessa. Vaikka kunnissa tarjottaisiinkin kattavasti erilaisia osallistumisen mahdollisuuksia, mutta asukkaat eivät ole niistä tietoisia, ei kuntademokratian tilannetta voida pitää erityisen hyvänä. Yksi kipukohta kuntademokratian toimivuudessa liittyykin viestintään: monet osallistumisen mahdollisuudet saattavat jäädä käyttämättä jo sen vuoksi, että asukkaat eivät tiedä omista mahdollisuuksistaan ja oikeuksistaan. Toisaalta osa tarjotuista osallistumisen mahdollisuuksista saattaa myös olla sellaisia, että asukkaat eivät itse koe niitä mielekkäiksi. Asukkaiden näkökulmasta kuntademokratian nykytilassa ja toimintatavoissa saattaa siis olla ongelmia, vaikka erilaisia osallistumisen mahdollisuuksia olisikin tarjolla.

Osallisuuden monet muodot

Osallisuuden kokemista ei ole mielekäästä mitata yksinomaan konkreettisen toiminnan kautta, sillä osallisuuden tunne ja aktiivinen osallistuminen eivät aina liity toisiinsa. Aktiivisen osallistumisen kautta voidaan esimerkiksi tavoitella vahvempaa osallisuuden tunnetta ja toisaalta heikko osallisuus, käsitys siitä, että ei itse voi vaikuttaa oman koti- kunnan asioihin, voi yhtä lailla myös passivoida. Osallisuus ja osallistuminen käsitteinä mittaavat näin eri asioita. Ollaanko kiinnostuneita ensisijassa siitä, millä tavoin ja kuinka paljon asukkaat käyttävät tarjottuja osallistumismahdollisuuksia, vai onko tavoitteena pyrkiä ymmärtämään sitä, millaisina kunnallishallinnon suunnittelun- ja päätöksenteon prosessit asukkaille näyttäytyvät ja millaisia mahdollisuuksia aktiiviseen toimintaan asukkaat tunnistavat?

Bäcklundin tutkimuksessa selvisi, että henkilökohtaiset verkostot pidettiin parhaana tapana vaikuttaa. Keskeiseksi nousi myös havainto, että myös asiantuntijana toimiminen on vaikuttamista. Hallinnon kehittämä kuntalaisaloitepalvelu (kuntalaisaloite.fi) tuntui liian raskaalta instrumentilta käyttää, tai sen ei muuten katsottu olevan tehokas tapa edistää asiaa. Veto-oimukset, valitukset tai oikaisuvaatimukset ja mielenosoitukset jäivät käytettyjen vaikutusmuotojen listalla vähiten hyödynnetyiksi. (Bäcklund emt.)

Osallistamisen kehittäminen jatkuu: Suomi on parhaillaan mukana kansainvälisessä Open Government Partnership (OGP) -kumppanuushankkeessa (www.opengovpartnership.org), jossa etsitään keinoja hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan kohtaamiselle. Teemoja, joiden parissa Suomessa työskennellään, ovat muun muassa hallinnon kielen selkiyttäminen ja tiedon avoimuuden kysymykset. Kun perinteisesti asioiden valmistelu on nähty hallinnon omistamaksi proses-

siksi, nyt kehityssuunta on, että hallinto asiantuntemuksellaan pikemminkin koordinoisi kuin omistaisi asioiden valmisteluprosessia. Kyse on perustavanlaatuisesta tiedonmuodostusprosessin muuttumisesta ja niin kansalaisten kuin muidenkin toimijoiden osallisuuden korostamisesta osana hallintoa.

Osallisuus ja avoimemman hallinnon teemat ovat olleet keskeisessä roolissa myös, kun oikeusministeriö demokradiapoliittikkaa kehittäessään on toteuttanut kansallisen tason kansalaisraadien. Raadin teema ”suomalaisen demokratian tila” on tuonut kansalaisten ääntä paremmin esiin valmisteilla olevaan demokradiapoliittiseen selontekoon. Oikeusministeriön kansalaisraadien osallistujien palaute on ollut myönteistä. Raati koetaan hyödylliseksi ja se on herättänyt kiinnostuksen avoimen hallinnon ja osallistumisen aihepiireihin. Erityisesti on todettu, että tällainen menetelmä soveltuu erityisen hyvin paikallistason kysymysten tarkasteluun – siis kuntien päätöksentekoon.

Osallistaminen on toimintatapa, joka perustuu eri toimijoiden ideoiden, osaamisten, valmiuksien ja taitojen tehokkaaseen hyödyntämiseen ja käyttöön yhteisesti sovittujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Osallistamisen ytimenä on ajatus siitä, että palvelua toteuttavilla ja käytävillä on suuri motivaatio palvelun kehittämiseen ja sen ongelmien paikantamiseen. Keskeinen lähtökohta on, että yhdessä tiedetään ja osataan enemmän kuin yksin ja että avoimissa rakenteissa osallisten kesken toimimalla saavutetaan parempia tuloksia kuin suljetuissa rakenteissa toisia varten suunnittelemana. Osallistaminen on sukua parviällyn ja joukkoistamisen hyödyntämiselle ja se syventää nykykäsitystä lähelle tulevasta demokradiasta (Bäcklund & Schulman 2002).

Mitä osallistaminen voisi olla hallinnossa?

Osallistaminen perustuu osallisuuteen, joka voidaan nähdä toimintaan liittyvänä myönteisenä omistajuutena. Osallisuus sitouttaa ja vastuullistaa prosessin omistajat. (Aitamurto et al. 2013.) Liikuntahallinnossa voisi ajatella esimerkiksi, että kuntalaiset nähtäisiin liikkuvina subjekteina, liikunnan toteuttajina sen sijaan, että heitä pidetään joukkoina, joille suunnitellaan palveluita. Niinpä esimerkiksi osallistava liikuntapalveluiden kehittäminen lähtee liikkeelle kuntalaisten ja yhteisöjen itse määrittelemistä liikuntaan liittyvistä tarpeista, toiveista ja kehityskohteista tai itse havaituista ongelmista.

Perinteisemmin liikuntahallinnossa on tuotettu ensin palvelumalli, ja sen käyttäjiltä on kerätty palautetta, jonka avulla mallia on osattu ajan saatossa kohdentaa paremmin. Aavis-tusta demokraattisempi on ollut viime vuosina sovellettu etukäteistä kuulemista ja osallistumista korostava toimintatapa, jolloin jo toimintojen suunnitteluvaiheessa on ollut mahdollista toteuttaa toimintaa ”alhaalta ylös”-periaatteella. Uuden liikuntalain voimaantulon jälkeen on oikeus odottaa kuulemisen käytäntöjen kehittymistä ja tietoista kehittämistä laajalla rintamalla.

Aidosti osallistava toimintatapa menee kuitenkin kuulemista pitemmälle. Se hylkää hierarkioihin perustuvan ajattelun ja keskittyy parantamaan toimijoiden itsensä määrittelemiä toiminnan kohteita. Kunnissa kuntalaiset pitäisi siis ottaa mukaan ennen kaikkea tavoitteidenasetteluun – virkamiestyönä voidaan kehittää menetelmiä niiden saavuttamiseen (Alueellista lähidemokratiaa. Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa). Ajattelu edellyttää uudenlaista suhdetta myös päättäjien ja kuntalaisten välillä – osallistaminen ei voi olla ainoastaan virkamiesten kontolla, jos se lähtee entistä enemmän strategisesta suunnittelusta prosessiin merkittyjen kuulemisen kohtien ja arviointien sijasta.

Osallistaminen edellyttää avoimuutta ja läpinäkyvyyttä toimijoiden kesken. Tavoitteena on aktivoida mukaan moniulotteinen kirjo erilaisia toimijoita, eikä hyvin erilaisten toimijoiden yhteistyö ja kriittistenkin äänten kuuleminen voi onnistua kuin keskinäiseen jakamiseen perustuvien metodein. (Anttiroiko 2003; Matikainen et al. 2008; Norris 1999 ja 2011.) Osallistaminen edellyttää avoimuutta siinäkin mielessä, että osallistavat toimintatavat eivät valmistu,

vaan kehittämistä pidetään toiminnan osana, jatkuvasti läsnä olevana toiminnan ulottuvuutena. Toiminta siis kehittyy ja muovautuu jatkuvasti – osallistava toimintatapa edellyttää aikaisempaa enemmän epävarmuuden sietoa ja luottamusta myös hallinnolta, sillä lopputulemaa ei voi nähdä etukäteen.

Osallistava prosessi tuottaa kolmenlaisia tuloksia. Ensinnä se tuottaa demokraattisen ja avoimen menettelyn kautta suunnitelmia ja niiden toteutuksia. Toisekseen se tuottaa tietoa, havainnot ja kehitystä, esimerkiksi laajentuneita toimijajoukkoja, yhteisymmärrystä, synergiaa ja tietoisuutta. Kolmanneksi se tuottaa jatkuvaa vuoropuhelua ja toisilta oppimista. Osallistavissa hankkeissa ei ole olennaista, että jokainen saa jotakin itselleen, vaan se, että päätökset on tehty neuvotellen ja yhteistoiminnallisesti. Osallistamisella on mahdollista tuottaa monipuolisempia ja moniulotteisempia näkökulmia asioihin sekä vahvistaa aitoa omistajuutta niin yksilöiden kuin yhteisöjen kannalta tärkeisiin kysymyksiin.

Digitalisaatio ja tietoverkkojen kehittyminen on avannut uudenlaisia mahdollisuuksia osallistamiselle. Hetkessä toiminnan resursseiksi voidaan saada monia erilaisia yksilöitä ja yhteisöjä, jotka ovat valmiita työskentelemään yhdessä. Samoin mahdollisuudet etsiä ja löytää eri alojen asiantuntijoita ja käytännön toteuttajia on huikasti muuttunut. Tietoverkot ja sosiaalinen media muuttavat perinteiseen ”osallistumiseen” perustuvia toimintatapoja ja antavat tilaa ja mahdollisuuksia hierarkioita kumartamattomille ja käytännön toteutuksiin pyrkiville työtoivoille.

Avoimuuden periaate merkitsee, että hankkeissa kaikki olennainen tieto ja tietämys ovat kaikkien käytössä. Myös toiminnan tulokset ovat myös avoimesti jaettavissa. Tiedon avoin jakaminen tehostaa ja nopeuttaa toimintaa. Perinteinen tiedottaminen korvautuu vuorovaikutuksella – sen sijaan, että sidosryhmille kerrottaisiin toiminnasta, viedään painopiste ideoiden ja ehdotusten hankintaan, kriittisiin huomioihin ja jatkuvaan palautteeseen.

Kansalaisten osallistamiseksi on kehitetty muun muassa erilaisia poliittisten aloitteiden tekemisen foorumeita: kansalaisaloite, kuntalaistaloite ja eurooppalainen kansalaisaloite ovat lisänneet kansalaisten mahdollisuuksia nostaa itseään koskevia asioita julkiseen keskusteluun ja joskus jopa päätöksentekoon saakka. Kansalaisten näkemyksiä ja asiantuntemusta on hyödynnetty myös lakivalmisteluprosesseissa: tunnetuin kansalaisten työstämä lakiehdotus lienee Islannin perustuslaki, jonka ehdotuksen työstäminen tapahtui avoimella wiki-alustalla. Suomessa kokeiltiin joukkoistamista lainvalmistelussa ensimmäistä kertaa, kun ympäristöministeriö ja eduskunnan tulevaisuusvaliokunta käynnistivät maastoliikennelain joukkoistamisen vuonna 2013. Joukkoistamalla saatiin noin 500 ideaa ja näkemystä, 4000 kommenttia ja 25 000 kannanottoa suomijoukkoistaa.fi-verkkosivustolle. Keskusteluun osallistui noin 700 henkilöä. (Aitamurto et al. 2013.) Toistaiseksi vahvistamattoman uuden nuorisolain valmistelu toteutettiin niin ikään mahdollisimman avoimella prosessilla yhteistyössä sekä vakiintuneiden organisaatioiden ja asiantuntijoiden että yksityishenkilöiden kesken. Koko prosessiin (aluetapahtumiin, kuulemisiin, haastatteluihin, lausuntojen antamiseen) osallistui arviolta 2500 ihmistä. Myös liikuntalain uudistaminen toteutettiin kevyesti osallistaen: kansalaisille avattiin kommentointimahdollisuus otakantaa.fi-sivustolle ja asiantuntijoita kuultiin.

Digitalisoitumisen myötä asiantuntijatiedon ja asianomistajien argumentoinnin yhteistyönä voidaan työstää lakien lisäksi yhteistä tietoa: wikipedia kokonaisuudessaan on esimerkki tällaisesta. Toinen hyvä esimerkki on BookSprint-menetelmä, jolla voidaan nopeasti ja tehokkaasti kerätä asiantuntijatietoa kirjamuotoon.

Kuntalaisten kuuleminen tavalla tai toisella sisältyy hyvän hallinnon ihanteisiin. Vuorovaikutusta kuntalaisten kanssa korostetaan kaikissa niissä kaupunkien strategioissa ja viestintäperiaatteissa, joihin tämän tutkimuksen puitteissa tutustuimme, oikeusministeriön ohjeissa, Kuntaliiton lain selityksissä ja tulkintaohjeissa – kuten myös liikuntajärjestöjen tuottamissa viestintäohjeissa. Tästä huolimatta vuorovaikutus on kaupunkien hallinnossa viestinnästä puhut-

taessa harvinainen sana. Jopa kuntiin palkatut vuorovaikutussuunnittelijat puhuvat lähinnä kuntalaispalautteen keräämisestä ja palautejärjestelmien kehittamisestä.

Käytännössä hyvä hallinto toteutuu nimenomaan viestinnässä. Viestintätapojen puutteet ja vahvuudet näkyvät hyvän hallinnon toteutumisessa – tai selittävät sen, miksi hyvän hallinnon toteuttaminen jää hyvästä tarkoituksesta huolimatta puolitiehen (Hakala 2006, 2015; Valtonen & Ojajarvi 2013). Mitä onkaan strateginen suunnittelu, operatiivinen johtaminen tai perehdyttäminen, sitouttaminen, kehityskeskustelun käyminen tai vaikkapa rahankäytöstä neuvotteleminen muuta kuin viestintää? Viestintä ei siis ainoastaan tue organisaation toimintaa, vaan viestintä on organisaation toimintaa.

Hyvän hallinnon peruseriaatteet, julkisuus, avoimuus ja osallisuus, ovat paitsi periaatteellisia ja osin juridisiakin, myös mitä suurimmassa määrin viestinnällisiä kysymyksiä. Ilman viestintää ei päätöksenteko ja hallintokaan voi olla julkista, avointa tai läpinäkyvää. Puutteellinen tai kapea viestintä muodostuu myös osallistamisen esteeksi, sillä ilman vuorovaikutteisia viestintäkäytäntöjä ei osallistamista saada aikaiseksi – osallistuminen kun useimmiten on kommentoimista, näkemysten esittämistä, kritiikkiä, huomioita. Jos kansalaista taikka jäsentä kuullaan vasta, kun suunnitelma on valmis ja toimeenpantu, on kyse palautteesta, ei suinkaan prosessiin osallistumisesta.

3. Hyvä hallintotapa liikunnan viranomaistyössä

Tässä luvussa esitetty perustuu julkishallinnon viranomaisille lähetettyyn kyselytutkimukseen (N=144, joista kuntien N=136 ja valtion- ja aluehallinnon N=8) sekä valtionhallinnossa ja seitsemässä kunnassa toteutettuihin haastatteluihin. Haastatelluista kolme edusti valtionhallintoa ja 21 kuntien liikuntajohtoa ja/tai muita liikuntahallinnon virkamiehiä (vastuualueina esim. viestintä tai seurayhteistyö). Kuntien osalta kyselyn vastausprosentti oli 45. Kuntien vastaukset on lajiteltu kuntakoon mukaan siten, että pieniksi kunniksi on määritelty alle 4000 asukkaan kunnat, keskikokoisiksi 4000-25 000 asukkaan kunnat ja isoiksi yli 25 000 asukkaan kunnat. Vastausprosentti on jotakuinkin sama eri kokoisissa kunnissa. Valtionhallinnon osalta kyselyyn vastasivat ne, joille kysely lähetettiin – vain yhdestä aluehallintovirastosta emme saaneet vastausta.

.....

Tässä luvussa tuodaan esiin julkishallinnon liikuntaviranomaisten käsityksiä hyvän hallinnon toteutumisesta hallinnon eri tasoilla. Luvun painopiste on kuntien liikuntahallinnossa, sillä kyselyyn vastanneiden kuntien lukumäärästä (N=136) johtuen niistä voidaan tehdä hyvän hallintotavan toteuttamista konkretisoivia tyypittelyjä. Valtionhallinnon ja kuntien liikuntahallinnon eroja tuodaan esiin yksityiskohtaisissa, hyvän hallintotavan toteuttamiseen liittyvissä kysymyksissä (esim. asiakirjajulkisuus, viestintä, osallistaminen).

Lähdetään liikkeelle kuvitteellisesta esimerkistä ja kolmesta kuvitteellisesta kunnasta, joissa kussakin kuntalainen kiinnostuu liikuntaan liittyvästä asiakysymyksestä, ja johon liittyviin suunnitelmiin hän haluaisi jonkinlaista muutosta. *Kabinettilan* kunnassa vallitsee menneiden aikojen julkisuuskulttuuri – siellä viranomaiset ovat tottuneet ja mielellään vastakin tekisivät päätöksensä rauhassa ja tiedottaisivat kuntalaisille jo päätetyistä asioista. *Sääntölässä* ollaan astuttu askel modernimpaan suuntaan ja *Strömsössä* kaikki sujuu kuten avoimen ja vuorovaikutteisen hallintotavan oppaassa (taulukko 1).

Taulukko 1. Kuvitteellinen esimerkki kolmen kunnan julkisuus- ja avoimuuskäytännöistä.

Kabinetti	Sääntö	Strömsö
<p>Kuntalainen X kiinnostuu liikuntalautakunnan esityslistalta löytämästään päätösesityksestä ja haluaa osaltaan vaikuttaa asiaan. Hän lähtee selvittämään vireillä olevan asian taustoja ja kartoittamaan mahdollisuuksiaan vaikuttaa asiaan.</p> <p>Kabinettilan kunnassa valmisteluvaiheessa olevaan asiaan ei ole tapana puuttua. Tämä turvataan esimerkiksi sillä, että valmisteluun liittyvien asiakirjojen asiakirjaluonnetta kierretään pitämällä kokouksissa pöytäkirjojen sijasta muistioita ja esittelemällä vapaaehtoisia työpapereita. Esityslistan liitteiden julkisuusvaatimus tiedetään, mutta liitteet jäävät silti vahingossa liittämättä esityslistaan. Ne voidaan myös poikkeustapauksessa esittää vain paperisina, jolloin niiden näkeminen edellyttää virka-aikaista matkaa kunnan tiloihin. Ulkopuolisten tuottamat mahdollisesti kiistan kohteiksi nousevat asiakirjat (esimerkiksi rakennusten kuntoarviot tai muut tutkimustulokset) määritellään luonnoksiksi siihen saakka, kunnes päätöksen esittelyteksti on valmis tai jopa kunnes päätös on tehty. Pakolliset esityslista-asiat julkistetaan, ja niihin liittyvät tietopyynnöt toteutetaan, mutta pyytäjän on osattava byrokratian koukerot – siis nimettävä oikein haluamansa asiakirjat ja esitettävä tietopyyntönsä ns. virallista reittiä (kirjaamon kautta ja diariotuin). Vastaus annetaan 2 viikossa, jolloin lautakunta on jo ehtinyt käsitellä esityslistalta löytyneen X:ää kiinnostaneen kysymyksen, eikä X ehdi/pysty vaikuttamaan siihen oikeastaan mitenkään.</p>	<p>Sääntölässä kuntalainen Y löytää esityslistasta häntä kiinnostavan esityksen. Esityslistan ohesta Y löytää esitystä perustelevat liitteet ja mahdollisesti myös asianosaisten lausuntoja. Y perehtyy asiaan näiden perusteella. Keskeiset asiakirjat ovat julkisia eikä luonnoksilla tai muistiotyypisillä paperilla kikkailla. Puhelinsoitto tai sähköposti valmistelevalle virkamiehelle avaa asiaa lisää, mutta vain valmisteluprosessin osalta – Y kuulee, että kysymyksessä asianosaisiksi määriteltyjä on kuultu ja laissa määriteltyjä aikarajoja on noudatettu. Sen sijaan tietoja itse asiasta ei heru enempää. Y joutuukin itse miettimään, mikä taho kunnassa tuottaa asiaa koskevaa tietoa ja keräämään tätä tietoa asiakirjapyynnöin tiukassa aikarajassa. Mikäli viranomaisena toimii julkisuuslain edellyttämässä minimissä, Y ei ehdi Sääntölässäkään välttämättä saada tarvitsemiaan tietoja ennen lautakunnan kokoontumista. Tietojen saaminen on kuitenkin mahdollista, mikäli kaikki tähdet ovat kohdallaan. Y:n on myös X:ää helpompi verkostoitua muiden asianosaisten kanssa, sillä saamansa prosessikuvauksen ja esityslistan liitteiden perusteella hän pääsee heidän jäljilleen.</p>	<p>Strömsössä Kuntalainen Z kuulee valmistelun alla olevasta kysymyksestä jo kauan ennen kuin siitä kirjoitetaan ensimmäistä kertaa esitystä. Kunta tavoittaa kuntalaiset median, sosiaalisen median ja yhdistystoimijoiden kautta ja peräänkuuluttaa keskustelua ja ideoita siitä, miten asian kanssa tulisi edetä. Kun virkamiehet saavat ensimmäisen esitysluonnoksen valmiiksi, asianosaisia on jo kuultu ja tämä on kirjattu esitykseen myös sisältöjen tasolla. Nyt kuntalaisia kannustetaan kommentoimaan itse esitystä ennen sen viimeistelyä ja esittelyä lautakunnalle. Z pääsee tenttaamaan valmisteltavia virkamiehiä omasta näkökulmastaan kuulemistilaisuudessa. Mukana on myös lautakunnan jäseniä ja myös he esittelevät edustamansa poliittisen ryhmän kannan ja sen perusteet kiinnostuneille kuntalaisille. Strömsössä kunnan oma tiedontuotanto on avointa ja päätöksentekoon liittyvät asiakirjat ovat julkisia, ellei tietosuoja lakia sitä poikkeustapauksessa estä. Kun kysymys, josta Z kiinnostui, etenee lautakuntavaiheeseen, Z on jo saanut keskustella valmisteltavien virkamiesten, päättäjien ja muiden asiaan vaikuttavien tahojen kanssa. Kun päätös lopulta syntyy, se tuntuu jos ei mieleisimmältä, ainakin perustellulta ja järkevältäkin.</p>

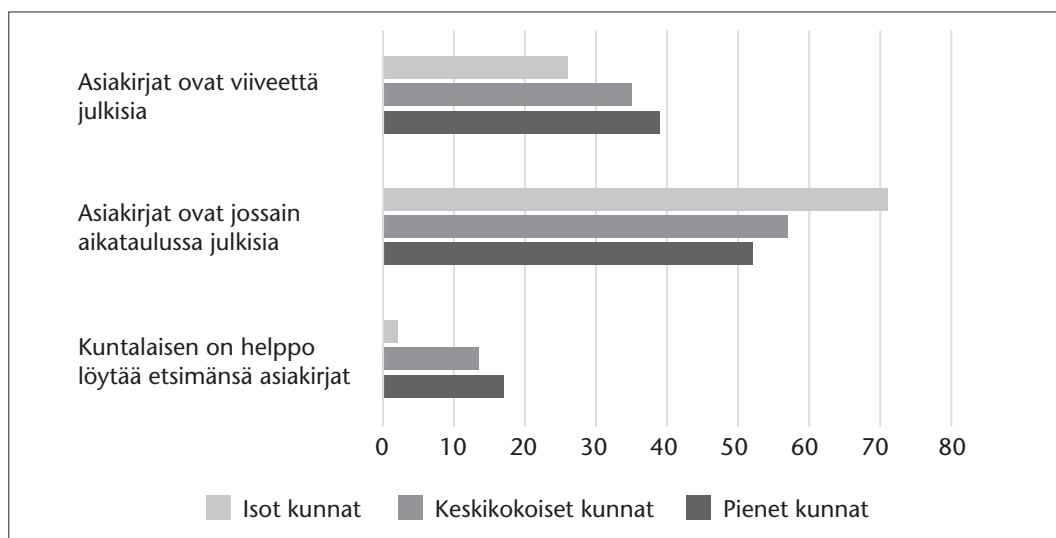
Esimerkki tiivistää hyvän hallintotavan yhteyden kuntalaisen asemaan. Lain puitteissa on mahdollista toimia sekä niin, että kuntalaisten näkemykset halutaan kuulla ja tuoda mukaan liikuntatoimen kehittämistoimintaan, että kuntalaiset tietoisesti ohitetaan. Kabinettilassa mennään lain reunalla virkamiesvetoisesti ja Sääntölässä byrokratian kultaista keskitietä. Hyvää hallintotapaa ja sen avoimuuden ja julkisuuden periaatteita toteutetaan kuitenkin ihanteellisesti vain Strömsössä.

Kuntalaisen mahdollisuus vaikuttaa häntä itseään koskeviin asioihin kietoutuukin kunnan tapaan huolehtia asiakirjajulkisuudesta ja viestiä kuntalaisten kanssa. Hyvän hallinnon näkökulmasta olennainen kysymys liittyy siihen, miten viestintä palvelee kuntalaisia. Kuntalaisen pitäisi olla mahdollista seurata päätöksentekoprosessia esityslistoista päätöstiedotteisiin ja kokouspöytäkirjoihin. Liitteinen ja taustaraportteinen. Vaikeuksista. Jokaisessa vaiheessa julkisten asiakirjojen tulisi sisältää selvä ohje siitä, mihin tehtyyn päätökseen tai koko prosessiin tyytymätön kuntalainen voi vaatia oikaisua tai valittaa, miten ja missä aikarajoissa. Hyvä olisi, jos viestintää olisi enemmänkin, erityisesti jo ennen kuin päätös tehdään.

Tässä luvussa käydään konkreettisesti läpi sitä, miten todellisten kuntien liikuntahallinto onnistuu hyvässä hallinnossa. Liikkeelle lähdetään asiakirjajulkisuudesta ja viestinnästä, joista edetään julkisuuslain edellyttämiin kuntalaisten kuulemiseen ja osallistamiseen.

Viranomaisten toiminta on lähtökohtaisesti julkista ja läpinäkyvää

Viranomaisten toimintaa säätelee laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta. Se velvoittaa huolehtimaan asiakirjojen saatavuudesta, muttei säätele sitä, mistä asiakirjojen tulisi löytyä. Viranomaiset noudattavat julkisuuslakia kertomansa mukaan ”melko hyvin” – kun laki säätelee asiakirjajulkisuutta niin, että viranomaisen asiakirjan tulisi olla julkinen viiveettä, kertoivat kuntien liikuntahallinnon viranomaiset, että asiakirjat julkaistaan kyllä – ei välttämättä välittömästi, mutta loppujen lopuksi (kuva 2). Viive voi olla tunteja, päiviä, jopa viikkoja. Julkisuuslailla voidaan ajatella olevan ns. passiivisen puolensa – on lain kirjain, jota viranomaisen täytyy noudattaa ja kohtalaisen kuuliaisesti tätä noudatetaan.



Kuva 2. Asiakirjojen julkisuus kuntien liikunnan viranhaltijoiden arviointien mukaan (%).

Kyselytutkimuksen mukaan kuntien liikuntahallinnossa (N=123) asiakirjajulkisuuden prosessi on periaatteessa kunnossa. Kun viiveettä julkisten ja jossain aikataulussa julkisten asiakirjojen yleisyydet laskee yhteen, päästään kussakin kuntakoossa 90 prosentin paremmalle puolelle. Se on hyvä suoritus, muttei kuitenkaan lähelläkään täydellistä. Asiakirjojen julkisuudessa on yhä puutteita – kaiken kokoisissa kunnissa on virkamiesten oman arvion mukaan myös asiakirjoja (yhteensä 3,25 %), jotka eivät koskaan päädy julkisiksi, vaikka lakisääteisesti julkisia olisivatkin. Yllättävää on, että viiveetön asiakirjajulkisuus toteutuu parhaiten pienissä, alle 4000 asukaan kunnissa. Myös kuntalaisten näyttäisi olevan helpompaa päästä tarpeellisen viranomais-

tiedon äärelle nimenomaan pienissä kunnissa. Suhteelliset osuudet ovat vertailukelpoisia, sillä vastausprosentti (45 %) säilyi jotakuinkin samana kuntakoosta riippumatta.

Liikunnan valtionhallinnossa asiakirjojen julkisuus vaikuttaa toteutuvan kuntia varmemmin: vastaajista (N=8) viisi vastasi asiakirjojen olevan viiveettä julkisia ja loput kolme vastasi asiakirjojen olevan jossain aikataulussa julkisia. Valtionhallinnossa päästään siis asiakirjajulkisuuden osalta 100 prosentin julkisuuteen – joskaan sielläkään viiveetön julkisuus ei toteudu mallikelpoisesti. Vaikka vastanneiden lukumäärä on pieni, voitaneen vastausten perusteella olettaa, että valtionhallinnossa asiakirjajulkisuus toteutuu kohtalaisen hyvin.

Eikö asiakirjoja kaivata?

Sitä, *miten* julkisuuslain kirjainta noudatetaan, ei juuri valvota. Tämä lienee syy julkisuuskäytäntöjen suureen vaihteluun kuntien välillä. Hukassa vaikuttaa välillä olevan myös se, *miksi* julkisuuslain kirjainta pitäisi noudattaa. Vallalla on ajatus, että asiakirjoja ei kaipaa kukaan. Kyseilyitä tulee harvoin ja haastatellut kertovat joskus katsovansa tilastotallenteista kuinka moni on johonkin asiakirjaan tutustunut. Valtaosaa asiakirjoista ei kysellä edes toisten päättäjien toimesta, saati sitten kansalaisten. Sormilla laskettavaksi saattaa kuulemma jäädä: ”Kaupungin sivuilla on todella pienet kävijämäärät, ehkä siellä muutama toimittaja käy silloin tällöin.” Asiakirjajulkisuus tuntuukin välttämättömänä pakkona noudatettavalta asialta – tähän nähden lain kirjainta toteutetaan jopa varsin hyvin. Lain hengen noudattamisen osalta asiat eivät ole aivan yhtä hyvin. Kunnissa asiakirjat ovat kyllä lakisääteisesti julkisia, mutta eivät kuitenkaan helposti saatavilla.

Viranomaiset itse kertovat, ettei asiakirjan löytäminen luettavaksi ole kuntalaiselle kovin helppoa. Liikuntahallinnon asiakirjat ovat helposti löydettävissä vain joka kolmannentoista kunnan virkamiehen mielestä. Tässä päästään julkisuuslain aktiivisempaan puoleen – lakia on mahdollista noudattaa niin, ettei tieto kuitenkaan kulje kuntalaiselle saakka. Tai että kuntalaiselta vaaditaan aivan erityistä kiinnostusta tietoon ja sen hankintaan.

Kuntalaisten tietopyyntöihin voidaan vastata julkisuuslain edellyttämässä ajassa (ja 80 prosenttia kyselyyn julkisuuden osalta vastanneista kuntien virkamiehistä (N=123) kertoo, että näin myös tapahtuu) mutta kuntalaisten aktiivisuutta kyselyjen ja tietopyyntöjen tekemiseen vaimentanee se, että liikunnan päätöksenteon seuraaminen on joskus melkein mahdotonta. Kyseleminen muuttuu hankalaksi, jos ei tiedetä mistä kysyä ja mitä kysyä. Tietopyyntöjä – siis sillä tapaa muotoiltuja, että ne päätyvät julkisuuslain vaikutuspiiriin – tehdään kuulemma todella vähän. Kuntalaisten viestintä liittyy pikemminkin olemassa olevien palvelujen sisältöön ja onnistumiseen kuin päätöksentekoon tai suunnitteluun.

Se, miten paljon kuntalaisten haluttomuus seurata päätöksentekoa on suhteellisen monimutkaisten viestintäkäytäntöjen seurausta, jää tämän analyysin ulkopuolelle. Se, että vain kahdeksan prosenttia vastanneista kuntapäättäjistä (N=123) pitää asiakirjojen saavutettavuutta kuntalaisille erittäin helppona, antaa kuitenkin aiheita epäillä, että päätöksenteon ja viranomaistyön seuraaminen edellyttää melkoista motivaatiota.

Kuntien liikuntajohtajien haastatteluista jäi vaikutelma, että asiakirjojen saavutettavuus saattaa olla vielä kyselyn tulosta harvinaisempaa. Pyysimme joitakin haastattelemiamme viranhaltijoita näyttämään, miten asiakirjat asiakkaalle tarkoitettusta ympäristöstä löytyvät. Pyynnöt liittyivät tilanteisiin, joissa innolla esiteltiin hyvin toimivia ja läpinäkyviä liikuntahallinnon verkkosivuja. Kävi ilmi, että tietojen saatavuutta oli mietitty lähinnä liikuntapalveluiden esittelyn näkökulmasta. Sen sijaan päätöisasiakirjat oli sijoitettu sellaisen polun päätteeksi, jonka logiikka ei auennut liikuntahallinnon johtaville virkamiehille. Tilanne on toivottavasti ainakin näissä kunnissa jo kohentunut tämän raportin valmistumisen aikaan, sillä virkamiehet lupasivat selvittää myös itselleen, mikä on se paikka, johon kokouspöytäkirjat päivitetään kuntalaisenkin nähtäväksi.

Julkisuusperiaatteeseen suhtautuminen vaihteli haastatteluissa sen mukaan puhutaanko jo päätetystä asiasta tai vaikkapa viranomaisen hallussa olevasta ulkopuolisen tuottamasta asiakirjasta (esimerkiksi kuntotarkastuslausunto tai hinta-arvio tms.) vai vielä keskeneräiseen prosessiin liittyvästä asiakirjasta. Keskeneräisten asioiden julkisuuden nähtiin vaarantavan asian käsittelyä ja aiheuttavan mahdollisesti asiaa hankaloittavaa julkista keskustelua. Ongelmana ei pidetty päätöksenteon perusteita tai prosessia vaan sitä, että puutteellisin tiedoin asiasta voitaisiin tehdä ”virheellisiä tulkintoja” ja sitä kautta hidastaa asiasta päättämistä.

Myös paikallislehden aktiivisuus liikuntakysymyksissä saatettiin nähdä hankalana ja työtä hankaloittavana asiana, vaikka julkisuusperiaatetta sinällään hyvänä pidettäisiinkin. ”Siinä käy sitten niin, että kun asia on lehdessä niin kuvitellaan, että se on päätetty vaikka se onkin vasta esittelyvaiheessa. Palautetta alkaa tulla aivan liikaa ja aivan vääristä asioista”, tuskaili eräs haastattelemamme liikuntajohtaja, eikä hän ollut huolensa kanssa yksin:

”Liikuntapuolella ei ole salattavaa, mutta valmisteilla olevien asioiden julkisuus on hankalaa; on turhauttavaa, kun asioita halutaan eteenpäin ja valmisteluvaiheessa nousee kova meteli kansalaisten ja median taholta.”

Avoimuuden ja julkisuuden periaatteilla nähtiin siis sekä hyviä että huonoja puolia. Hyvä puoli liittyi nimenomaan hyvään hallintotapaan: asiat tulevat tehdyksi oikein, oikea-aikaisesti ja vielä dokumentoiduiksikin kun noudatetaan ”passiivista” julkisuusperiaatetta pilkuntarkasti. Tämä helpottaa yhteistyötä, tuottaa synergiaetuja ja saattaa loppupeleissä jopa vähentää työtaakkaa kun useampi jakaa esimerkiksi dokumentoinnin vastuuta. Samaa aikaan avoimuus saattaa lisätä kyselyitä, tietopyyntöjä ja väärinkäsityksiä ja aiheuttaa ”turhaa” painetta niin päättäjille kuin päätösten valmistelijoille.

Sekä kysely- että haastatteluaineiston perusteella piiryy kuva tasapainottelusta kahden julkisuustulkinnan välillä – passiivisen ja aktiivisen. Valtionhallinnossa noudatetaan pääsääntöisesti julkisuuslain kirjainta ja toimitaan monelta osin myös sen hengen mukaisesti. Kuntatasolla vaihtelu on suurta: aineistosta voi erottaa yksittäisiä kuntia, joissa toimitaan jopa lain *hengen* mukaan ja toisia, joissa lain kirjaimenkin noudattaminen tekee tiukkaa.

Joissain kunnissa tilannetta monimutkaistaa vielä liikuntapalvelujen tuottamiseen muodostettu tilaaja-tuottajamalli, jossa kunnan liikuntahallinto tilaa palvelut yksityiseltä palveluntuottajalta. Julkisuuslaki ulottuu tässä mallissa ainoastaan kunnan liikuntahallinnon viranomaisytyöhön, sillä tuottajayritys toimii yrityslainsäädännön puitteissa. Kuntalaisen mahdollisuudet seurata päätöksentekoa yrityksen toimintaan saakka on rajallinen, kuten käy ilmi keskustelusta tuottajaosapuolen kanssa: ”Nykyisessä tilaaja-tuottaja -mallissa hallinnointi ei kyllä oikeastaan kuulu tänne tuottajapuolelle.” Sääntölä ja Kabinetti ovat oikeasti olemassa, mutta Strömsö lienee vielä haave.

Seuraavaksi tarkastellaan liikuntahallinnon viestintäkäytäntöjä ja sitä, miten hyvin ne tukevat päätöksenteon avoimuutta ja vahvistavat kansalaisen osallisuutta päätöksenteon prosessiin.

Organisaatiot panostavat tiedotukseen, eivät niinkään vuorovaikutukseen

Liikuntahallinnon viestintä organisaatiosta ulospäin on kyselyn ja haastattelujen tuottamien itsearvioiden mukaan melko hyvällä tolalla. Viestintä kuntien liikuntahallinnosta kuntalaisille on ajantasaista ja paikkansapitävää ja useissa tapauksissa myös suhteellisen hyvin saavutettavissa (N=122). Viestintä saattaa olla jopa kekseliästä ja siinä voidaan hyödyntää monenlaisia uusia teknologisia sovelluksia – esimerkiksi tieto huolletuista hiihtoladuista ja auratuista pyöräteistä

on teknologian ansiosta todella ajantasaista: anturit, jotka viestiä välittävät on joissain kunnissa kiinnitetty suoraan huoltokalustoon.

Viestintä ylipäätään on siirtynyt sähköiseksi ja mobiiliksi. Kuntien liikuntahallinto löytyy verkosta ja verkkosivuja päivitetään useimmissa kunnissa riittävän tiuhaan. Niiden ongelma on pikemminkin tietohallinnollinen kuin tiedotuksellinen – tietoa on niin paljon, että sivujen logiikat kärsivät. Kuten edellä jo todettiin, jopa päivittäjien itsensä on aika ajoin hankalaa löytää edellisiä tietoja päivitettäväksi. Liikuntatoimet löytyvät yhä useammin myös sosiaalisesta mediasta: lähestulkoon 90 prosenttia vastanneista (N=122) on perustanut oman facebook-profiilin (täytyy muistaa, että kysely toteutettiin verkossa – juuri sähköisen median hyödyntämisen kysymysten osalta kyselyn tulos saattaa olla koko kuntakentän näkökulmasta hiukan vinoutunut). Sähköisen median aktiivinen hyödyntäminen tuo mukanaan juuri mainitun ajantasaisuuden tai ainakin sen mahdollisuuden.

Viestintään on myös löydetty markkinointiviestinnästä peräisin olevaa notkeutta ja kohdenusta. Tällä haavaa esimerkiksi nuoria puhutellaan toisin kuin senioreita ja viestien ulkoiseen puoleen kiinnitetään paljonkin huomiota. Liikuntapalveluja brändätään joissakin kunnissa tietoisesti ja muissakin pohditaan viestinnän houkuttavuutta ja koukuttavuutta. Markkinointihengessä liikuntapalvelujen viestintää kehittävienkin kannattaa kuitenkin muistaa liikuntahallinnon toinen puoli: kysymys on kuntalaisen näkökulmasta edelleen myös liikuntaa koskevasta päätöksenteosta – ei ainoastaan siitä, miten kiiltävässä paketissa liikuntapalvelut onnistutaan kullekin kohderyhmälle viestimään.

”Ei haluta mennä byrokratia edellä vaan viestitään liikunnan ilosta. Siksi me ei esimerkiksi tuoda yhtäkään poliitikkoa meidän lehteen”.

”Meillä on työn alla yhteisö sivu, jossa liikuntahallinto esiintyy yhtenä toimijana seurojen rinnalla. Hallintobyrokratia tapahtuu sitten siellä taustalla – me toimitaan ketterästi kuntalaisen hyväksi, mutta kuntalaisen ei tarvitse tietää siitä.”

Sosiaaliseen mediaan panostetaan ainakin isommissa kunnissa ja sielläkin viestinnän sävyt otetaan huomioon. Facebookissa jutustellaan kevyemmin ja pyritään vastaamaan suoriin ja yksinkertaisiin kysymyksiin nopeasti, jopa samana päivänä. Twitterin käyttöä harjoitellaan. Sosiaalisen median käyttöä varten koulutaudutaan kaiken aikaa lisää. Someviestintään myös laaditaan tyypillisesti erityinen, muusta viestinnästä irrallinen tai poikkeava strategia/suunnitelma ja sen mukaan edetään – strategia pitää sisällään esimerkiksi jatkuvan somepäivystyksen (sekä somen seuraamisen että päivittämisen) merkityksen.

Se, mikä viestinnässä herättää huomiota, on liikuntatoimissa niin kyselyn kuin haastattelujen mukaan laajasti vallitseva *käsitys* viestinnästä. Monipuolisista viestintäkanavista huolimatta viestintä näyttää olevan ensisijaisesti tiedottamista – tai sitten konkreettisiin kysymyksiin vastaamista, jota yritetään vähentää lisäämällä tiedottamista. Viestintä koostuu tiedotteista, uutiskirjeistä, markkinointimateriaalista, verkkosivujen päivityksistä ja edistyksellisimmissä kunnissa myös sosiaalisen median tiuhoistakin päivityksistä ja lähes reaaliaikaisesta kysymyksiin vastaamisesta.

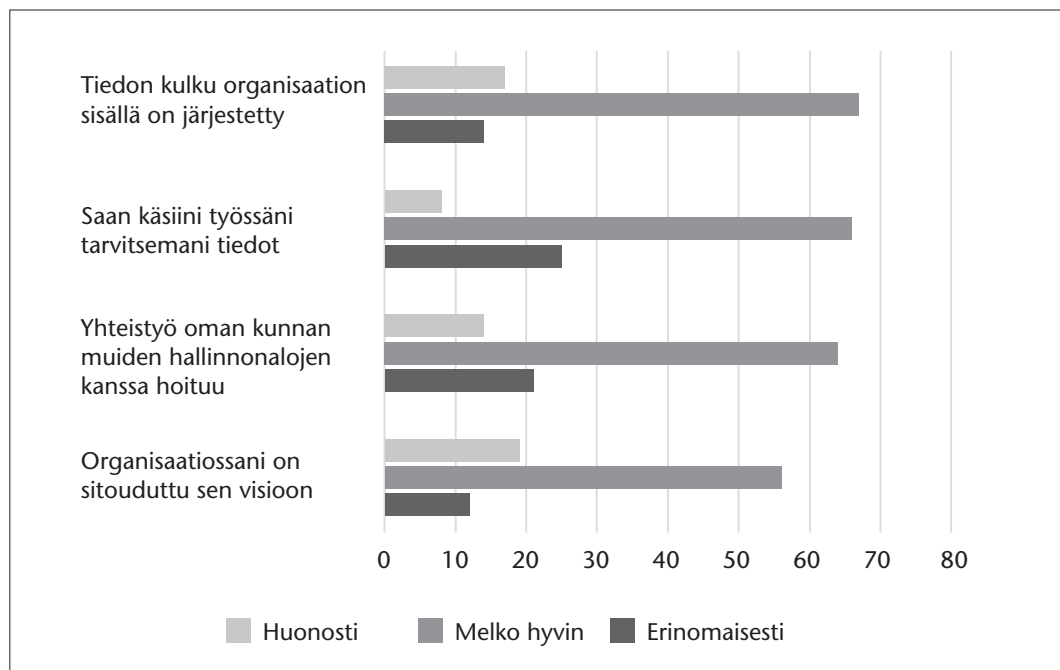
”Meidän liikuntapaikoilla on reaaliaikainen kunnossapitopalvelu – haluttiin siivet pois huhupuheilta! Se on hyvä toimintatapa, joka on selvästi vähentänyt puhelinliikennettä.”

Sisäisen viestinnän järjestämisestä ei huolehdi liikuntahallinnossa lähimainkaan samalla tavalla. Ulkopuolelta katsoen siitä näyttää puuttuvan kaksi ulottuvuutta, jotka molemmat liittyvät vuorovaikutukseen. Ensinnäkin kanavat toimijoiden kesken ovat paljon vaikeammin määriteltä-

vissä. Ja toisekseen kanavat huippuunsa hiotun tiedotuksen kohteelta, kuntalaiselta tai liikuntakansalaiselta, viranomaisiin päin ovat toki olemassa, mutta äärimmäisen kapeita.

Sisäinen tiedonkulku pätkii

Riittämätön tiedonkulku organisaation sisällä nousee sekä kyselytutkimuksessa että haastattelujen perusteella liikuntahallinnon viestinnän merkittäväksi ongelmaksi. Valtionhallinnon (N=7) ja kuntien (N=122) osalta tähän kysymykseen vastanneista merkittävä osa pitää sisäistä tiedonkulkua organisaatiossa puutteellisena. Liikunnan valtionhallinnon vastaajista (N=8) vain kolme ja kuntahallinnon vastaajistakin ainoastaan 66 prosenttia kokee saavansa riittävästi omaa toimintaansa koskevaa, olennaista tietoa. Valtionhallinnon matalaa lukua selittää haastattelujen mukaan työn tietointensiivinen luonne ja hallinnossa pitkään käyty kehittämiskeskustelu *tutkimustiedon* ja muun päätöksentekoa perustelevan tiedon saatavuuden ongelmista päätöksenteon ja hallinnon tarpeisiin. Siinä missä kunnissa voi olla kyse hallinnon *omien tai itse tuottamien* asiakirjojen ja tietojen hankalista kulkureiteistä, viitattiin valtionhallinnossa sisällöllisempiin kysymyksiin. Sisäisen viestinnän onnistumista kuntien liikuntahallinnossa kuvataan kuvassa 3.



Kuva 3. Sisäisen viestinnän onnistuminen kuntien liikunnan viranhaltijoiden arviointien mukaan (%).

Vaikka melko hyvin onkin mediaanivastaus kaikkiin neljään kysymykseen, on huomionarvoista se, että kahdessa kohdassa huonosti – vaihtoehto on valittu useammin kuin erinomaisesti. Haastattelututkimus täydensi ymmärrystä: sisäisen viestinnän takkuilusta johtuen kaikkien ei suinkaan ole mahdollista käyttää parasta osaamistaan ja kykyjään työtehtävissään. Aika tuhraantuu päällekkäisyyksiin, jo olemassa olevan tiedon etsimiseen, jo tehtyjen päätösten tai suunnitelmien selvittelyyn, yhden haastateltavan sanoin ”sumussa suunnistamiseen”.

Ongelmien määrä toki vaihtelee kunnista toiseen. Tiedon kulkuun liittyvät puutteet näyttävät olevan yleisempiä isoissa (yli 25 000 asukasta) kuin pienissä kunnissa. Suurimmillaan tiedonkulun puutteet ovat yli 100 000 asukkaan kunnissa. Toisaalta viranomaisten itsearvio

omasta kyvystään löytää tarvitsemansa tiedot on parempi isoissa kunnissa. Viestintä on puutteellista, jopa huonoa, mutta omat verkostot ja omat kyvyt auttavat selviämään. Samaan aikaan positiivista viestinnässä on ison organisaation mahdollistama työnjako ja organisaation sisäinen kehitystyö, joka mahdollistaa yhteisiin tavoitteisiin sitoutumisen ja niistä nousevan tulkin-ta-avun hankalissa tilanteissa. Yleisarvio viestinnän tilasta onkin positiivisin kaikkein suurimmissa kunnissa.

Tutkimuksen pienimpien kuntien (alle 4 000 asukasta) ongelma on harvemmin perinteinen tiedonkulku. Asioita ja ihmisiä on vähemmän, ihmiset tuntevat toisensa ja apu löytyy helposti läheltä kysymällä. Toisaalta ongelmia on kaikkia isompia kuntaryhmiä enemmän tarvittavien asiakirjojen löytämisessä. Keskeinen puute on sen lisäksi yhteisten tavoitteenasetteluiden ohuus ja vähäinen viestintä visioon, arvoihin ja toimintatapoihin liittyvissä asioissa. Keskokokoisissa kunnissa vaihtelu on valtavan isoa – joukkoon mahtuu ääripäitä joka suunnassa.

Kaiken kaikkiaan liikuntahallinnon viestintää vaivaa eräänlainen umpioituminen. Organisaatioista ulospäin viestit kulkevat vain yhteen suuntaan, organisaatioiden sisällä on tiuhaan tilanteita, joissa viestit eivät kulje minnekään. Tutkimukset, raportit ja selvitykset katoavat tai jäävät vain hyvin harvojen hyödyntämiksi.

Haastattelujen perusteella voisi olettaa tämän johtuvan tietojärjestelmien ja viestintäkanavien vanhakantaisuudesta. Sosiaalisen median nopeat kanavat on varattu ulkoiseen viestintään, ei virkamiesten väliseen tiedonvaihtoon. Sähköpostit ja muistiot liikkuvat hitaammin ja systeemi on haavoittuvaisempi. Joku voi unohtua tai jäädä tietoisesti huomiotta. Vaikka ulkoisen viestinnän suunnittelussa käytettäisiin some-ammattilaisia ja uusinta teknologiaa, voi sisäinen viestintä olla vielä palaverimuistioiden varassa. Yksi haastateltava kertoi taloon tullessaan opettaneensa virkatovereilleen sähköisen kalenterin, yhteisten tiedostoalustojen ja sosiaalisen median käyttöä. Sisäisen viestinnän puutteet vähintäänkin hidastavat asioiden edistämistä.

Vuorovaikutuksen ongelmia on myös sellaisessa ulospäin suuntautuvassa viestinnässä, jota ei hoideta tiedottamalla tai ajantasaisilla kokouspöytäkirjoilla. Silloinkin kun tieto kulkee oman organisaation sisällä edes kohtuullisen jouhevasti, voi työn kannalta olla ongelmallista se, että tieto ei kulje esimerkiksi hallinnonalojen välillä. Opetustoimen hankaluutta yhteistyökumppanina tuodaan esille yhtä usein kuin merkittävyttäkin ja hankaluuden ytimessä nähdään useimmiten erilaiset toimintaperiaatteet ja viestintäongelmat. Nämä juontuvat erilaisista hallintojärjestelmistä ja toimintaa säätelevien lakien ja säädösten erilaisuudesta. Viime vuosina yhteistyö on kuitenkin helpottunut poikkihallinnollisten hankkeiden ja verkostotoimijoiden yleistyttyä. Liikkuva koulu -hanketta voikin pitää poikkihallinnollisen yhteistyön valtakunnallisena lippulaivana, ja monessa kunnassa on pienempiä esimerkkejä joustavasta ja vuorovaikutteisesta hallintokuntarajat ylittävästä yhteistyöstä.

Osallisuutta vai pelkkää palautetta?

Hyvää hallintotapaa toteutetaan, jos viranomaisten toiminta on avointa ja läpinäkyvää ja osallistavaa. Koska tiedotusta on paljon, se on ajantasaista ja asiakirjajulkisuuskin on vähintäänkin muodollisesti kunnossa, voidaan ajatella avoimuuden ja läpinäkyvyyden kuntien liikuntahallinnossa toteutuvan. Nämä molemmat ovat osallistamisen ehtoja. Osallistamisesta ei kuitenkaan voida puhua, ennen kuin viestintäkanavat ovat vuorovaikutteisia ja mahdollistavat aloitteellisen viestinnän kaikille. Juuri tähän liittyy toinen viestintäongelma. Liikuntahallinnon viestinnästä näyttäisi puuttuvan vuorovaikutus.

Käytännössä kuntalaiselle tarjotaan viestintäväylä palautteen muodossa. Toki virkamiestä voi lähestyä myös tietopyynnöin – tällöin virkamiehen velvollisuus on vastata kahden viikon sisällä. Joidenkin kaupunkien liikuntahallinnoissa on pyritty tämän minimiajan huomattavaan alittamiseen. Myös palautteeseen ja konkreettisiin kysymyksiin pyritään vastaamaan. Pyrkimys

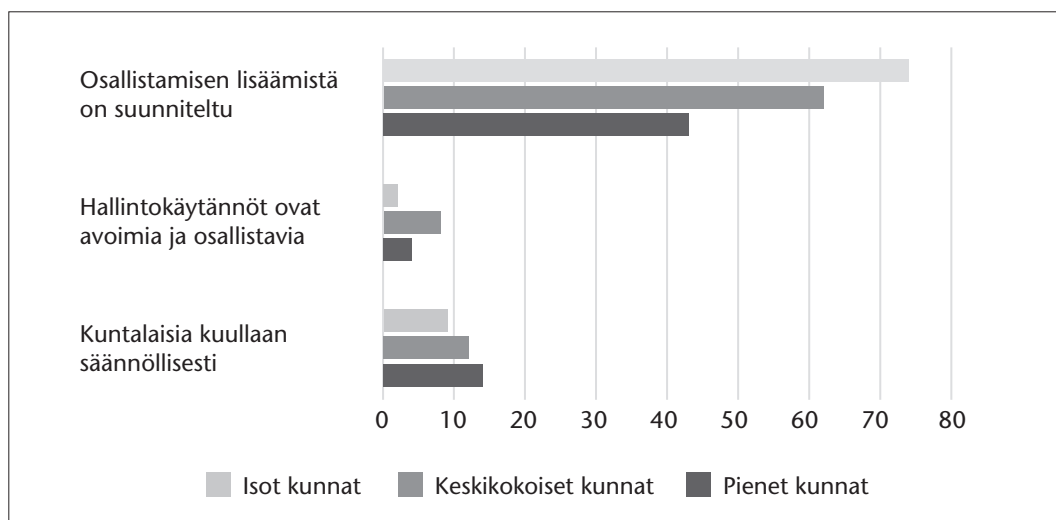
on hyvä – viestinnän nopeus on yleensä hyvästä. Ongelmallista sen sijaan on, että ajatus kuntalaisten kuulemisesta sekoittuu palautteeseen – on harvinaista, että kuntalaiselta palautteen muodossa kysytään jotain spesifiä. Erilaisten – varsinkaan ns. avointen palautekanavien kehittäminen ei muuta asetelmaa: aktiivisinkaan kansalainen ei pelkän palautekanavan välityksellä pääse osalliseksi suunnitteluun saati sitten päätöksentekoon. Osallistamisesta kyllä keskustellaan kuntien liikuntahallinnossa, mutta sen toteuttaminen on aikalailla alkutekijöissään eikä kuntalaisen roolia päätöksenteossa osata oikein hahmottaa.

”On helpompi tehdä päätöksiä, jos ihmisten mielipiteitä on kuunneltu etukäteen. Ihmisiä kiinnostaa miksi palloiluhallia ei ole siivottu, mistä saan varata vuoron, miksi en saa käyttää suljettua tekonurmea. Istutaan alas, ja katsotaan mitä sille on tehtävissä – kaupungilla on kuitenkin ohjausmahdollisuus.”

”Tietyt porukat tulevat aina vaikuttamaan. Ei me olla oikein keksitty, millä tavalla ihmiset otetaan mukaan suunnittelemaan. Alkuaikoina kierrettiin pitkin kyliä ja järjestettiin tilaisuuksia. Virkamiehiä saattoi olla paikalla enemmän kuin kiinnostuneita kuntalaisia. Vasta sitten, kun halli on jo rakennettu, alkaa poru.”

”Tarjotaanko me liian isoja kokonaisuuksia? Pitäisikö pureskella vähän ja esittää vaikka, mitä tämä tarkoittaa alueen asukkaiden näkökulmasta; lisättäisiinkö sillä osallistamisen käytäntöjä? Otetaan esimerkiksi vaikka kahden fudisseuran taistelu vuoroista: ne eivät halua päättää itse vaan haluavat että joku määrää – sitten tätä voidaan syyttää huonoista harjoitteluajoista. Tosin tulee palautekanavan kautta joskus myös aloitteita.”

Kuva 4 puhuu karua kieltä kuntalaisen roolista. Siinä kuvataan, kuinka suuri osa kuntien liikuntahallinnosta kokee oman organisaationsa onnistuneen *erinomaisesti* kuntalaisten kuulemisessa ja osallistavissa käytännöissä.



Kuva 4. Kuntalaisten osallisuuden ”erinomainen toteutuminen” kuntien liikunnan viranhaltijoiden arviointien mukaan (%).

Erinomaisella tolalla on vastaajien (kunnat N=115 ja valtionhallinto N=7) mukaan ainoastaan se, että osaamisen lisäämistä on suunniteltu. Hienoa tietenkin on, että osallistamisen lisäämistä on suunniteltu yli 70 prosentissa isoista kunnista ja keskikokoisistakin yli 60 prosentissa. Pie-

nissä kunnissa kuntalaisten osallistamisen käytännöt ovat kaiken kaikkiaan harvemmin osallistavia kuin suurissa. Valtion- ja aluehallinnon suorat osallistavat käytännöt ovat vielä tätäkin harvemmassa ja liittyvät suuriin projekteihin, kuten lakiuudistukset ja erilaiset suurhankkeet. Nämä toimijatahot arvioivat osallistavien hankkeiden onnistumista hyvinkin itsekritiiksettä: erinomaisesti osallistavissa käytännöissä ei näistä organisaatioista katso onnistuvansa yksikään, puolet arvioi suorituksensa melko hyväksi. Samaan aikaan osallistavista käytännöistä ja niiden toteuttamisesta on keskusteltu sekä organisaatioiden sisällä että yhteistyökumppaneiden kanssa. Valtion- ja aluehallinnon roolista johtuen voisi ajatella, että informaatio-ohjauksen tehostaminen ministeriön ja aluehallintovirastojen toimesta saattaa lisätä osallisuutta liikuntahallinnossa enemmän kuin edellä mainittujen toimijoiden suorat osallistamishankkeet. Näidenkin kehittäminen ja suunnittelu on toki syytä pitää mielessä – esimerkiksi lainvalmistelussa osallistavan joukkoistamisen on todettu tuottavan hyviä tuloksia (Aitamurto 2013).

Ylipäättään osallistavien käytäntöjen kokonaisuutta ajatellen pehmentävä sana on tässä kuitenkin paikallaan, sillä jos mukaan lasketaan ”melko hyvin” onnistuneet, nousevat prosentit huomattavasti korkeammiksi, kaiken kokoisissa kunnossa päästään yli 60 prosenttiin. Silti todellinen onnistuminen vuorovaikutuksessa kuntalaisten kanssa on harvassa.

Sen sijaan kuntien liikuntahallinnot osoittautuivat haastatteluissa varsin ketteriksi kuntalaisilta nousevien käytännön kysymysten kohdalla. Kunnissa on pääsääntöisesti panostettu ajantasaiseen ja paikkansapitävään tiedottamiseen. Niinpä esimerkiksi yhden kuntalaisen osuva kysymys liikuntapaikkojen kunnossapidosta voi saada aikaan sen, että asia lisätään tiedotusrutiiniin. Koska kuntalaisilta tulee viranomaisten mukaan paljon konkreettista palautetta (pienimmissäkin kunnissa viikoittain, muissa viestejä tulee päivittäin tai useita (kymmeniä) päivässä), on konkreettisen palautteen antamista helpotettu erilaisin mobiilisovelluksin. Tämä mahdollistaa myös nopean reagoinnin – silloin tällöin tyhjennettävään palautelaatikkoon sujautettu lappu pukuhuoneen palaneesta vessanvalosta on huomattavasti tehottomampi kuin online-vauhdilla vastaanotetuksi rekisteröityvä sähköinen viesti. Tällaisessa palvelun käyttäjän tai asiakkaan roolissa kuntalaiset saavat äänensä kuuluville erittäinkin hyvin.

”Jälkeenpäin me tietenkkin aina kysytään, mitä mieltä ne oli meidän jumpista”

”Kyllähän ne osallistuvat jaloillaan; me nähdään kyllä, jos ne eivät tule paikalle”

”Mieluiten me tietenkkin kuullaan niitä, jotka oikeasti käyttävät meidän liikuntapalveluja, ei me mitään yleisiä mielipiteitä haluta”

”Välillä tulee epärelevanttia palautetta. Ajattelen, että se johtuu enimmäkseen siitä, että kaikki kuntalaiset käyttävät liikuntapalveluja ja kansalaisten joukossa on kaikenlaisia tyyppisiä. Puhua ei siis johdu avoimuudesta vaan siitä että kansalaisia on kaikenlaisia.”

Osallistamisesta ollaan kuitenkin vielä kaukana, kun palautteen antaminen ja tiedotuksen kohteena oleminen näyttää olevan ainoa kuntalaisille mahdollistuva viestintäpositio. Kyseeseen vastanneista 144 liikuntatoimesta 115 kertoi kuntalaisten kuulemisen muodoksi erilaiset palautejärjestelmät ja kyselyt. Osallistavia menetelmiä oli soveltanut ja kehittänyt 68 kuntaa – näistäkin kolme neljännessä oli hankkeita, joissa tehostettiin nimenomaan kyselyjä tai palautteen keräämisen menetelmiä.

Molemmat ovat toki hyviä asioita ja ehdottoman hyödyllisiä viestinnän työkaluja. Kyseelyt lisäävät tietoa kuntalaisten tarpeista ja toiveista ja nykyisten liikuntapalveluiden osuvuudesta tai puutteista. Jatkuvan palautteen kerääminen mahdollistaa pitkäaikaisen seurannan ja luo ainakin sähköisissä muodoissaan kuntalaisten näkökulmasta ajantasaisen viestintäväylän

viranomaisen pakeille. Molemmat voivat myös olla lähtökohtana osallistavalle prosessille tai osa sitä.

Ongelmallisiksi edellä mainitut muuttuvat, kun niitä pidetään *vuorovaikutuksen kanavana* ja ajatellaan, että hyvän hallinnon edellyttämä asianosaisten osallistaminen on tällä hoidettu. Perinteinen asiakastytyväisyyskysely ei tarjoa kuntalaiselle mahdollisuutta viestintään, vaikka perässä olisikin avoin kysymys ja rastittavia vaihtoehtoja täydennettäisiin avovastauksin. Kyselyissä virkamies kuitenkin määrittää puheen aiheet ja kuntalaisten liikunta-agendat. Kun on vastannut pariin kymmeneen kysymykseen, ei välttämättä enää tule originelleja kehitysehdotuksia mieleen vaikka niitä siellä saattaisi ollakin. Eikä teoreettinen, mahdollisuuksia kartoittava tai uuden toimintastrategian painopisteitä luotaava pohdinta ole luonteva loppuhuipennus konkreettiselle ja käytännölliselle kyselylle.

Palautetta keränneet virkamiehet kertoivat haastatteluissa kaikki samaa tarinaa: saatu palaute on hyvin konkreettista ja useimmiten kriittistä – pääsääntöisesti kiinnitetään huomiota yksittäiseen epäkohtaan. Tämä palaute on virkamiesten näkökulmasta hyödyllistä. Sitä on helppo hyödyntää ja siihen pyritään reagoimaan nopeasti. Joskus palautteesta saattaa löytyä myös astetta abstraktimpaa tai kokonaisvaltaisempaa toiminnan kritiikkiä, mutta harvemmin palaute on kovinkaan hyödynnettävää. Kehittämisehdotuksia tulee harvoin. Johtopäätös on aivan liian usein ja ehdottoman virheellisesti se, että ”maallikko” ei ”osaa” puuttua asioihin kehittävällä tavalla.

Tässä kohtaa kannattaisi pikemminkin miettiä palautteen keräämisen tapaa ja muotoa. Kysely ohjaa aina kohti tietynlaista ajattelutapaa. Avoin palaute taas edellyttää vastaajalta todella paljon. Kenellä meistä on aikaa, mahdollisuuksia tai motivaatiota lähteä tuosta vaan pohtimaan niin monimutkaisia ja vaativia asiakokonaisuuksia kuin esimerkiksi kunnan liikuntapalveluverkko. Mitä järjestäytymättömämmältä ihmisjoukolta halutaan *osallisuutta*, sitä järjestäytyneempää ja monimuotoisempaa ja sitä ammattimaisemmin taustoitettua palautteen keräämisen täytyykin olla. Tarvitaan konkreettisia kysymyksiä ja selkeitä operationalisointeja vähintäänkin tyhjälle taululle ideoimisen rinnalle. Ylipäätään ideoiminen onnistuu paremmin, kun sille on jonkinlaisia rajoja ja vaikkapa esimerkkejä tueksi.

Osallistavan palautteen täytyy johtaa johonkin

Lisääntyvän avoimuuden, läpinäkyvyyden ja pohjamutia myöten sovelletun julkisuuperiaatteen voidaan ajatella möyhentävän maata osallistamiskulttuurille. Ilman näitä osallisuus ei ylipäätään ole mahdollista. Saamaan aikaan: viestinnän kehittäminen tai lisääminen tai edes kuulemiskäytäntöjen soveltaminen ”vain” työkaluina osana viranomaisten tai seuratoiminnan kehittäjien itsensä määrittelemää prosessia ei vielä ole osallistamista.

Kuuleminen on ainakin tällä hetkellä vielä palautteen keräämistä. Sen suurimmat ongelmat liittyvät ensinnäkin palautejärjestelmien läpinäkyvyyteen – palautteen antaja ei tiedä, kuka ja miten hänen vaivannäkönsä hyödyntää. Päätöksiin liitetään erittäin harvoin sisällöllisiä huomioita palauteprosesseista – sen sijaan prosessit muistetaan kyllä mainita. Ollakseen edes jossakin määrin osallistavaa, palautteen tulisi *johtaa* johonkin ja tämä joku tulisi kuvailla prosessiin mukaan otetuille.

Osallistavien käytäntöjen mukaisesti toimitaan silloin, kun osalliset *otetaan mukaan* tavoitteiden asettamiseen ja niiden tavoittamiseksi asetettujen toimenpiteiden suunnittelemiseen ja toteuttamiseen – ei kommentoimaan toisten asettamia tavoitteita, tekemiä suunnitelmia tai tarjoamia palveluita. Hallinnon prosesseja voi toki kehittää osallistavammiksi niin kunnissa kuin seuroissakin lisäämällä kuulemista ja siirtämällä sitä hankkeiden alkuvaiheisiin lopputuloksen tai toteutusvalmiin suunnitelman kommentoimisen sijaan, mutta mikäli osallistettujen *asema* prosessissa ei muutu arvioijasta ja kommentaattorista omistajaksi, ei vuorovaikutus – edes oikea-aikainen – ole vielä varsinaisesti osallistamista.

Osallistavia käytäntöjä kehitellään monessa suunnassa. Paineet liikuntakentälle tulevat yhtä aikaa niin lainsäädännöstä, eri ministeriöiden avoimen hallinnon kehityshankkeista kuin kansainvälisiltä urheilujärjestöiltä ja lajiliitoiltakin. Kaikkien tavoitteena on lisätä ihmisten sitoutumista, aktiivisuutta ja yhteisöllisyyttä nimenomaan osallistamalla ihmisiä heille tärkeiden asioiden kehittämässä ja ongelmien ratkaisemisessa. Yhtäältä osallistavat menetelmät voidaan nähdä keinona lisätä yhteisöllisyyttä ja toisaalta ratkoa yhä kasvavaa liikkumattomuuden ongelmaa.

Ministeriöltä saadun epävirallisen tiedon mukaan Liikuntalain uudistamisen jälkeen OKM:lle jätetyissä liikuntapaikkarakentamisen tukihakemuksissa ainoastaan kahdeksan prosenttia hakijoista oli maininnut kuntalaisten kuulemisen osana liikuntapaikkarakentamisen prosessia. Vertailun vuoksi esteettömyyden huomioiminen oli mainittu 47 prosentissa hakemuksista. Osuus ei ole edelleenkään huimaavan korkea, kun ottaa huomioon, että esteettömyyssuunnitelmaa on edellytetty liikuntapaikkojen rakentamisavustusten hakukriteereissä ja parinkymmenen vuoden ajan. Yli puolet hakijoista siis sivuuttaa sen edelleen.

Osuudet kertovat muutoksen hitaudesta, mutta antavat edes pieniä toiveita siitä, että muutos on tulossa. Uusi liikuntalaki on ollut voimassa vuoden verran, tosin sitä edelsi pitkähkö suunnittelu-, keskustelu- ja kommentointivaihe, jonka aikana kansalaisten kuulemisen vahvistaminen nostettiin osaksi uudistettavan lain sisältöä. Kuinka kauan kestää, ennen kuin muutokseen havahdutaan laajalla rintamalla?

Osallisuuden lisäämisen on todettu vähentävän kansalaisten yksittäisiin päätöksiin kohdistuvaa kriittisyyttä ja lisäävän toiminnallista sitoutumista yhteisesti määriteltäviin tavoitteisiin. Osallistavien menetelmien käyttö lisää legitimaatiota. Lisäksi oletetaan, että viime kädessä resurssejakin säästyy, kun toiveet ja tarpeet on huomioitu laajasti ennen palveluverkoston muotoilemista. Hallinnon kehittäjien näkökulmasta osallistavaan hallintotapaan liitetyt lupaukset näyttävätkin varsin tavoiteltavilta. Siksi osallistavien käytäntöjen muodostaminen hyödyttäisi sekä liikuntahallintoa että liikunta-asioista kiinnostunutta kuntalaista.

Jos kansalaisten näkökulma saadaan esille jo suunnittelussa, palvelut saattavat toimia kansalaisenkin näkökulmasta paremmin; osallistamisen kautta kehitetyt palvelut ovat todennäköisesti sellaisia, joihin ihmiset ovat tyytyväisiä ja joita he hyödyntävät arjessaan. Liian usein kansalaiset otetaan mukaan vasta siinä vaiheessa, kun juuri mitään ei ole tehtävissä. Kansalaisten osaksi jää liikuntapuiston aidan värin valitseminen tai osallistuminen nimikilpailuun. Tällaisilla keinoilla saatetaan kyllä saada sekä julkista huomiota että uteliaita kuntalaisia katsastamaan uutta liikuntapaikkaa, mutta niillä ei ole tekemistä osallistamisen kanssa. Osallistaminen jää pinnalliseksi, jos ajatellaan, että suunnittelun viisaus asuu virkamiehissä eikä kansalaisia kannata kuulla ”ajossa”, prosessin kuluessa. Entä jos ihmiset haluaisivatkin jo suunnitellun lähiliikuntapaikan sijaan portaat metsään, jotta läheinen luontopolku tulisi saavutettavammaksi? Tai jotain aivan muuta?

Kuinka kuntalaisia voisi osallistaa?

Kuntalaisten kuulemisen käytäntöjä ei ole vielä onnistuttu kehittämään (tai edes ajattelemaan) sellaisiksi, että todellinen osallisuus toteutuisi. Tämä edellyttäisi täysin uudenlaista käsitystä viestinnästä vuorovaikutuksena ja päätöksenteosta prosessina, joka *alkaa* vuorovaikutteisena jo ideointi- ja suunnitteluvaiheessa. Osallistamisen kuuluu jatkuva yhteistyö ja kommunikointi kaikkien sidosryhmätahojen kanssa ja monenlaisten osallistavien työkalujen käyttäminen viestinnässä. Kuntalaisen ei voi kuvitella osaavan olla aloitteellinen erilaisten suunnitelmien tai kokonaisuusien kommentoinnissa, mutta autettuna ja motivoituna hänellä voi hyvinkin olla asiaan kullannarvoista sanottavaa. Niinpä kentällä tulisin suunnata osa tiedottamiseen käytettävistä resursseista osallistavien menetelmien kehittämiseen ja juurruttamiseen.

Liikuntakentältä löytyy vielä surullisia esimerkkejä siitä, miten kaukana ollaan osallistavan toiminnan ihanteista. Pahimmassa tapauksessa tiedonkulku organisaation sisällä on niin niukkaa, että eräs haastattelemamme liikuntajohtaja joutui toteamaan viestinnän kehittämisen ensisijaiseksi tehtäväksi ”osallistaa henkilökunta siten, että työntekijät tietävät mitä kukin tekee ja sitoutuvat oman organisaationsa tavoitteisiin.”

Kuntien liikuntahallinnossa tunnutaan usein ajattelevan, että liikuntatoimiston sijainti urheiluhallilla johtaa automaattisesti kuntalaisten osallistamiseen. Parhaimmillaankin fyysisellä läheisyydellä on vain se seuraus, että kuntalaisen saattaa helposti kävellä toimistoon antamaan palautetta jostain konkreettisesta asiasta. Pahimmillaan liikuntahallinnossa viljellään ajatusta siitä, että kuntalaisen *näkeminen* riittää kuntalaisen mielenliikkeiden ymmärtämiseksi – liikuntapalveluja käyttävien motiivit, tietopohja, mielipiteet, tunteet ja tavoitteet jäävät kaikki pimentoon, vaikka liikkujat lähellä tuntuisivatkin olevan. Seuraava haastattelulainaus kuvaa läheistä suhdetta periaatteessa hyvässä ja hyvää tarkoittaen, mutta samalla vallitsevan harhan aukikirjoittaen:

”Liikuntahallinnossa ollaan kaikki päivittäin tekemisissä asiakkaiden kanssa. Trendisana ketterä on totta meillä; täällä urheiluhallilla me eletään liikkuvan arkea ja mietitään liikkumattoman arkea – voidaan reagoida nopeasti – päätöksen voi tehdä joku muukin kuin liikuntajohtaja.”

Tästä on vielä pitkä matka siihen, että liikuntahallinto ihan oikeasti kuulee kuntalaisia päätöksentekoprosessin eri vaiheissa tavoitteenasettelusta loppuun saakka.

Järjestöjen kuuleminen ei ole sama asia kuin kuntalaisten kuuleminen

Samanaikaisesti kuntien liikuntahallinnon ja urheiluseurojen välille on kehitetty vakiintuneita kuulemisen ja päätöksentekoon osallistumisen muotoja. Kunnissa on jo varsin kauan kuultu järjestöjen edustajia säännöllisesti kokoontuvien seuraparlamenttien tai seuraneuvottelukuntien muodossa. Useassa kunnassa esimerkiksi neuvottelut harjoitusvuorojen jakamisesta on siirretty kokonaan seuraparlamenteille:

”Avustusperiaatteiden uudistamisessa lähdettiin riskitietoisesti puhumaan keskeneräisistä asioista. Jälkeenpäin voisi miettiä, kuinka paljon sekoitettiin niitä 400 urheiluseuraa, jotka saavat avustusta; järjestelmä on niin monimutkainen, etteivät kaikki meistäkään sitä ymmärrä. Hyötyä tästä on se, että nyt kun on päästy maaliin, seuroissa ei enää kyseenalaisteta perusteita.”

”Kun ne saavat yhdessä jakaa niukkoja resursseja, vähenevät valitukset meille. Yhdessä vääntävät vaikka yötä myöten, kunhan saavat vuorot jaettua.”

Nämä järjestökuulemiset tuntuivat joissain keskusteluissa sivuuttavan tai korvaavan kysymyksen kuntalaisten kuulemisesta. Täytyy kuitenkin muistaa, että urheiluseurojen kuuleminen on eri asia kuin kuntalaisten, sillä urheiluseurojen intresseissä on lähtökohtaisesti oman seuran toimintaedellytysten kohentaminen.

Viimeistään liikuntalain uudistaminen on tuonut kuntalaisten kuulemisen vaatimuksen liikuntakentälle – tosin täytyy olettaa, että virkamiestyössä kuulemisen vaatimus on tullut tutuksi jo perustuslain, julkisuuslain ja kunta- ja hallintolain myötä. Joka tapauksessa kuntien liikuntahallinnon viranomaiset ovat tietoisia siitä, että olisi heidän tehtävänsä saattaa liikuntahallinnon asiat kuntalaisten nähtäviksi, kommentoitaviksi ja keskusteltaviksi. Liikuntaväki tuntuu

olevan lähtökohtaisesti avoin kuulemiselle, sillä suurin osa kunnista (ja järjestöistäkin) oli kyselytutkimuksen perusteella suunnitellut kuulemisen lisäämistä. Ongelma saattaakin olla ammatitaidon ja kokemuksen puute. Kuulemisen menetelmiä on kehitetty toistaiseksi ensisijaisesti muualla, esimerkiksi nuorisotyön puolella. Tämä tekee ymmärrettäväksi sen, että liikuntakentälläkin on esimerkiksi lähiliikuntapaikkoja suunniteltaessa lähdetty liikkeelle nuorten kuulemisesta. Toisen organisoidusti kuullun väestöryhmän muodostavat ikäihmiset: nuorisoparlamenttien lisäksi kunnista löytyy vanhusparlamentteja ja -neuvostoja, joita kuullaan sekä säännöllisesti että yksittäistapauksissa.

Seuraava askel kunnissa on asiakysymyksistä kiinnostuneiden, aktiivisten aikuisten kuulemisen käytäntöjen kehittäminen – ehkäpä juuri nämä aktiiviset työikäiset koetaan perinteisesti niin äänekkäinä ja hankalina kuntalaisina, joiden kuulemista enemmän tai vähemmän arastellaan.

Kiinnostuneet kuntalaiset hankaloittavat päätöksentekoa?

Viranomaisten hanakkuus piiloutua passiivisen ja liikunta-asioista kiinnostumattoman kuntalaisen selän taakse on hyvän hallinnon kannalta kestävä tapa toimia: ”ei kukaan kysele asiakirjoja, politiikka ei kiinnosta”-väitteestä huolimatta liikunnan asiat kiinnostavat kuntalaisia. Palautetta tulee ja mielipiteitä riittää – ainakin toteutetuista palveluista. Jopa siinä mittakaavassa, että joidenkin viranhaltijoiden mielestä julkisuuden vaatimukset hankaloittavat ja hidastavat toimimista. Aivan ainutkertaista ei keskusteluissa ollut haikailu aikaan, jolloin vasta valmiista päätöksestä piti kertoa. Tarinoita hankalista ja äänekkäistä kuntalaisista sekä kuultiin että luettiin hankkeen mittaan. Äänekäs ja liikuntahallinnon asioista kiinnostunut kuntalainen näytti viranomaisten näkökulmasta pelottavalta olenolta – kansalainen, jolla on intressejä näyttäisi vaarantavan päätöksentekoon muutoin kuuluvan ”neutraalisuuden”.

”Vaarana kuitenkin se, että vain äänekkäimmät saavat äänensä kuuluviin etukäteisessä keskustelussa – miten osallistaa hiljaisemmat porukat?”

”Meillä on sitouduttu kumppanuusviestintään. Käytännössä seurat ja lautakunta tietää paljon, mutta myönnettäköön, että kuntalainen jää paitsioon. Ajattelemme sen niin, että tärkeimpiä ovat ne, joiden kanssa tehdään työtä, sitten voidaan palvella kuntalaisia”

On jokseenkin hämmäntävää huomata, että kuntapäätäjät ja viranomaiset näyttävät heille itselleen puoluekantoihin ja muihin seikkoihin (vaikkapa koulutukseen, tuloihin tai asuinpaikkaan kunnan sisällä) liittyvistä eroista huolimatta kaikkien etua kokonaisvaltaisesti ja objektiivisesti tarkastelevina olentoina, mutta ”tavallinen kuntalainen” on aina ”äänekäs” eli itsekkäiden intressien itsekäs ajaja, joka ei kykene laajempaan, kokonaisuuteen liittyvään tarkasteluun. Samaan aikaan kuntalaisten kykyä ymmärtää monimutkaisia viranomaisasioita pidettiin pääosin puutteellisena – koulutustekijöistä riippumatta. Kun käsitys kuntalaisen kyvyistä ja eetoksesta ovat molemmat kohtalaisen negatiiviset, voidaankin miettiä kuinka halukkaita viranomaiset todella ovat hyvän hallintotavan mukaisiin prosesseihin.

Muutamassa kaupungissa päästiin keskustelemaan siitä, että keskeneräisten asioiden avaaminen kuntalaiskeskusteluun ei tee itse päätöksentekoprosessista sen pidempää, monimutkaisempaa tai keskustellumpaa kuin se, että tiedotetaan jo tehdyistä päätöksistä. Viranomaisen näkökulmasta keskustelut ja kaikki mahdollinen kalabaliikki vaan siirtyy suunnitteluprosessin varhaisempaan vaiheeseen. Viranomaisten puheen perusteella nykytilanteessa huonoin mahdollinen skenaario on se, että juuri ennen päätöksentekoa syntyy nopea äänekkäiden kuntalaisten rintama, joka onnistuu vakuuttamaan kuntapäätäjät ja tekee näin pitkän valmistelutyön hetkessä tyhjäksi.

Valmistelun altistaminen keskustelulle ja kuntalaisten näkemyksille (eli sen legitimointi kuntalaisia osallistamisen kautta) vähentänee kuvatun kaltaisia harvinaisia mutta kivuliaita täystyrmäyksiä. Lisäksi hyvin hoidetulla kuulemisella voidaan säästää kunnan resursseja: niitä säästyy jo siinä, että kuntalaiset osallistuvat suunnitteluun. Vastustusta herättävien päätösten osalta säästöt voivat olla tätäkin merkittävämpiä, kun säästyään laillisten valitusprosessien rahanmenolta. Kuulemisessa on lopulta olennaista sen oikea-aikaisuus: osallistumisen vallan tarjoaminen kuntalaisille antaa viranomaisille paremman mandaatin viedä läpi hankalia ja ei-toivottujakin päätöksiä.

Kuntalaisen näkökulmasta muutoksella on vielä paljon suurempi merkitys. Jos keskustelut käydään jo valmisteluvaiheessa, kuntalaiselle aukeaa mahdollisuus päästä mukaan suunnitteluprosessiin tavalla, joka voi näkyä lopputuloksissa. Tällöin ainoaksi vaikuttamisen mahdollisuudeksi ei jää lailliseen valitusprosessiin turvautuminen.

Suomalaisissa kunnissa liikuntahallinnon julkisuus on muodollisesti toteutettu siten, että kuntalaisen on pienemmällä tai suuremmalla vaivannäöllä mahdollista seurata päätöksentekoprosessia. Sama pätee valtionhallinnon toimijoiden julkisuuskäytäntöihin. Kohennettavaa kuitenkin on kaikilla toimijatahoilla etenkin keskeneräisten asioiden julkisuuden ja kansalaisten ja kuntalaisten kuulemisen ja osallistamisen suhteen. Nämä asiat liittyvät olennaisesti toisiinsa. Hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen edellyttää käytännöllisten toimintatapojen, vuoro-vaikutuksen ja viestinnän kehittämistä sekä valtionhallinnossa että kunnissa, yksiköiden sisällä ja poikkihallinnollisesti. Osallistavia toimintatapoja täytyy kehittää myös seurojen ja etenkin kansalaisten suuntiin.

Kahdessa seuraavassa luvussa tarkastellaan hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista urheiluseuroissa (luku 4) sekä lajiliitoissa ja liikunnan valtakunnallisissa ja alueellisissa palvelujärjestöissä (luku 5). Luvussa 6 keskustellaan kootusti siitä, minkälaisia konkreettisia toimintatapoja eri toimijatahot ovat onnistuneet kehittämään hyvän hallintotavan toteuttamiseksi.

4. Hyvä hallintotapa vapaaehtoisessa kansalaistoiminnassa

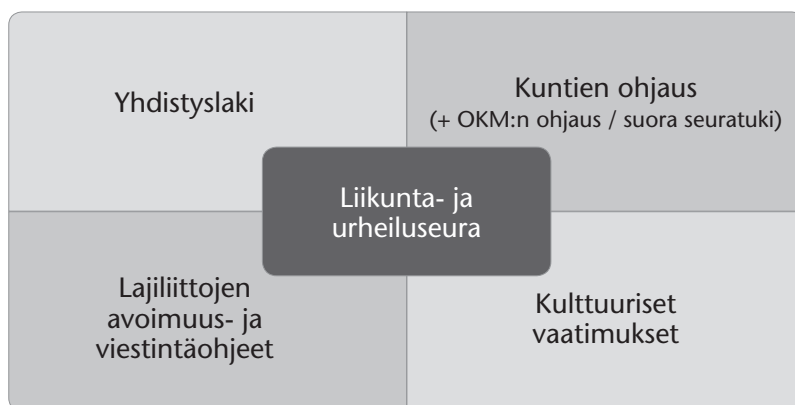
Tässä luvussa esitetty perustuu seuratoimijoille lähetettyyn kyselytutkimukseen (N=967) sekä seitsemässä kunnassa toteutettuun, yhteensä 19 urheiluseuran haastatteluun. Kysely lähetettiin noin 5000 seuralle, joten vastausprosentti on noin 20. Urheiluseurojen yhteydessä vastausprosentti on varsin korkea. Urheiluseuroista kyselyyn vastasivat pääsääntöisesti seurojen puheenjohtajat ja toiminnanjohtajat, joissakin harvoissa tapauksissa myös lajihohtajat, kehittämisspäälliköt tms. Haastatteluja varten valitut seurukset edustavat sekä isoja että pieniä, yhden ja monen lajin seuroja ja ne toimivat eri puolilla Suomea. Tulkinnoissa pienillä seuroilla viitataan alle sadan jäsenen seuroihin, keskikokoisten seurojen jäsenmäärä on 100–500 ja isoilla seuroilla tarkoitetaan yli 500 jäsenen seuroja.

Urheiluseurojen hyvää hallintotapaa sääntelee juridisesti yhdistyslaki. Liikuntakentän sisällä seurukset toimivat yhtäältä viranomaisten resurssi- ja informaatio-ohjauksen ja toisaalta lajiliittojen ja kattojärjestöjen välillisesti kansainvälistenkin ohjeistusten puristuksessa. Vaikka ohjeet monessa menevät samaan suuntaan, erojakin löytyy. Ja kunnioittaa täytyy myös oman seuran ja lajin vakiintuneita käytäntöjä ja jäsenten toiveita. Osa ei aina ole helppo – hallinnon kysymyksistä saattaa tulla arjen pyörteissä sivuseikka.

Hyvän hallintotavan mukaista toimintaa odotetaan urheiluseuroilta aiempaa selkeämmin. Seurojen toimintaa säätelevää yhdistyslakia on modernisoitu 2010-luvulla kahteen otteeseen – urheiluseuroja uudistuksissa koskevat muun muassa jäsenrekisterin pakollisuus ja jäsenten oikeuksien vahvistaminen sekä myytävien tuotteiden verotukseen liittyvät kysymykset. Samaan aikaan lajiliitot ja kattojärjestöt ovat julkaisseet jäsenseuroilleen osoitettuja hyvän hallinnon ohjeistuksia sekä kirjallisesti että koulutuspakettien muodossa. Julkishallinnon suunnasta painetta hyvän hallinnon kysymyksiin nostavat esimerkiksi valtionhallinnon ja kuntien avustusperusteisiin ja/tai raportointikäytäntöihin kirjatut yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoperiaatteet. Lisäksi nykyaikaisen yhdistystoiminnan henkeen kuuluu avoin ja läpinäkyvä päätöksenteko, aktiivinen viestintä ja jäsenten osallistaminen.

Yhdistystoiminnan piirissä urheiluseurat lukeutuvat kuitenkin varsin perinteisten joukkoon: monella seuralla on pitkä historia ja sen myötä vakiintuneet toimintatavat. Pitkään samojen henkilöiden varassa toimineisiin hallituksiin voi olla vaikea päästä mukaan ja hallituksen ulkopuolelta voi olla vaikea saada ääntään kuuluviin.

Näitä urheiluseuroihin eri suunnilta kohdistuvia paineita kuvataksemme sijoitimme seurojen hyvää hallintoa koskevan luvun liikuntakentän muiden toimijoiden väliin, sananmukaisesti puristuksiin (kuva 5).



Kuva 5. Liikunta- ja urheiluseuroihin kohdistuvat hyvän hallintotavan paineet.

Erilaisten ohjeistusten ja vaatimusten puristuksessa urheiluseuroilla on edelleen kohtuullisen vapaat kädet ohjeistuksiin perehtymisessä ja ohjeiden noudattamisessa. Tämä näkyy urheiluseurakentällä kirjavana viestinnän, avoimuuden ja osallisuuden käytäntöinä. Urheiluseuroissa ollaan kyllä tietoisia siitä, että esimerkiksi tiettyjen asiakirjojen tulisi olla jäsenistön saatavilla, mutta käytäntöjä saatavuuden helpottamiseksi ei olla juurikaan mietitty. Taloustietoja sisältävä mappi toimistohuoneen nurkassa on edelleen tyyppilinen jäsenien tiedonsaantioikeuden takaava käytäntö.

Vaikka urheiluseuroilta ei tarkasti ottaen voi vaatia aivan samanlaista ammattimaista ja automaattista asiakirjajulkisuutta ja avoimuutta kuin julkishallinnolta, ei näiden merkitystä kannata väheksyä seuroissakaan. Aktiivinen viestintä ja avoin päätöksenteko saattavat jopa lisätä jäsenistön ja ei-vielä-jäsenien kiinnostusta vapaaehtoisenkin urheiluseuratoimintaan.

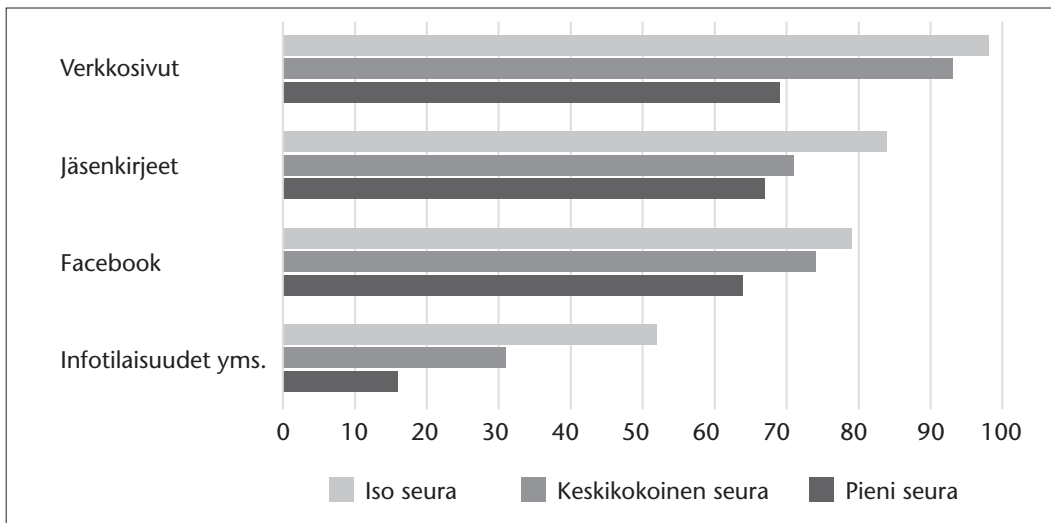
Seuraavassa nostetaan esiin kyselytutkimukseen ja haastattelututkimukseen nojaten urheiluseurojen viestintään, julkisuuteen ja osallisuuteen liittyviä havaintoja ja pohditaan, miten käytäntöjä kehittämällä voidaan päästä lähemmäs hyvää hallintotapaa ja sen keskeistä toimijaa, liikkuvaa kansalaista.

Monipuoliset viestintäkanavat, paljon tietotusta konkreettisista asioista

Urheiluseuroja, melkeinpä koosta riippumatta, leimaa puheenparsi helposti lähestyttävästä seurajohdosta ja päivittäisistä kohtaamisista jäsenistön kanssa: ”Jos on jotain asiaa niin sen kun tulee nykäläisempään hihasta harjoitusten välissä. Voi myös lähettää sähköpostin tai soittaa”, kuvailee seuran viestintää jäsenistön kanssa jokainen haastattelemamme seuratoimija. Haastatteluissa tyyppillisimmin kuvaillut viestintätilanteet perustuvat juuri kahdenkeskisiin kysymyksiin ja henkilökohtaisiin kontakteihin.

Löytyy seuroilta toki muutakin viestintää: tyyppillisesti seuralla on verkkosivut, joista löytyy kaikille avointa perustietoa seuran toiminnasta. Salasanan takaa tai omista suljetuista facebook-ryhmistä löytyy yksityiskohtaisempaa tietoa jäsenistölle. Joskus jopa keskustelumahdollisuus. Isommissa seuroissa kerätään lisäksi säännöllisesti palautetta seuran toiminnasta.

Kyselytutkimuksen perusteella seurojen koko vaikuttaa siihen, miten monipuolisesti viestintäkanavia hyödynnetään seuratoiminnassa: isoilta ja keskiuurilta seuroilta löytyy lähes 100-prosenttisesti verkkosivu, mutta pienistä seuroista vain noin kaksi kolmannesta hyödyntää verkon viestintämahdollisuuksia. Pienet, alle 100 jäsenen seurukset jäävät isommista jälkeen kaikkien viestintäkanavien hyödyntämisessä. (kuva 6)

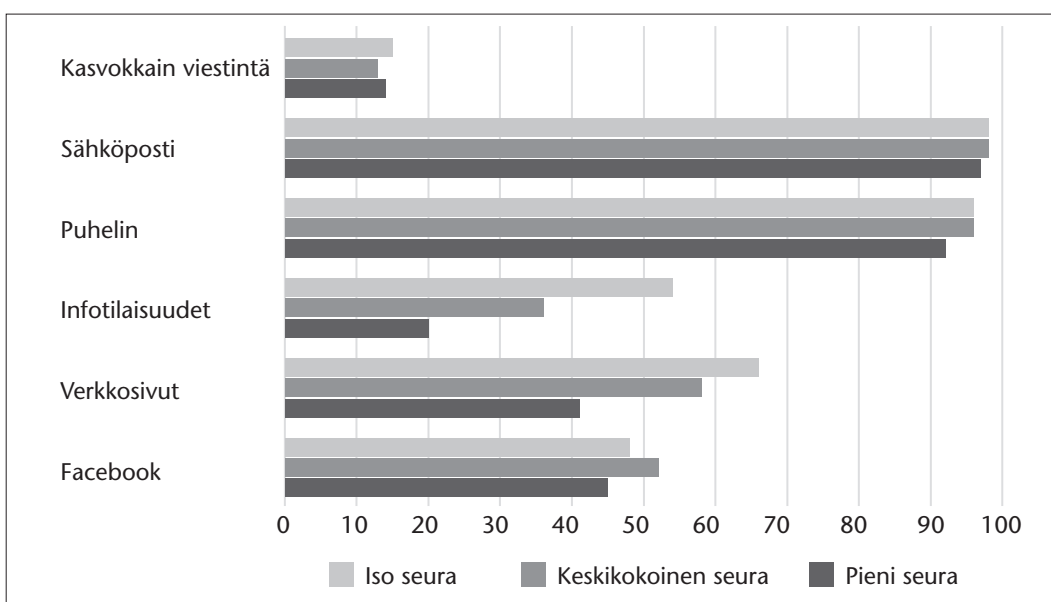


Kuva 6. Seuratoimijoiden käyttämät viestintäkanavat (N=954)(%).

Pääsääntöisesti seurojen viestintäkäytännöissä on paljon hyvää ja karkealla tasolla viestintä toimii hyvin: hyödynnetään monipuolisia viestintäkanavia ja jäsenistölle lähtevää viestintää on paljon. Toiminnan kannalta olennainen tieto kulkee. Jos ei kulje, niin lisätään tiedotusta.

Viestinnän kehittäminen onkin seuroissa noussut esiin lähinnä tilanteissa, joissa jäsenistö ei tunnu saavan riittävästi informaatiota ja kysyy ”turhaan”. Kyselytutkimuksen perusteella viestien määrä jäsenistön suunnasta koettiin etenkin isoissa seuroissa usein melko suureksi: seura-johto sai toimintaa koskevia viestejä jäsenistöltä päivittäin tai viikoittain. Pienissä seuroissa jäsenistöllä oli asiaa seurajohdolle huomattavasti harvemmin, viikoittain tai jopa kuukausittain tai harvemmin. (kuva 7)

Samaan aikaan kerrottiin, että viestit ovat voittopuolisesti käytännön kysymyksiä, harvemmin ne koskevat toiminnan periaatteita, suunnitelmia tai seuran toimintaa yleisemmin. Kehitysehdotuksia voi tulla, mutta nekin ovat ns. pieniä mutta tärkeitä asioita ja liittyvät esimerkiksi yksittäisten harrastusryhmien tai joukkueiden toimintaan.

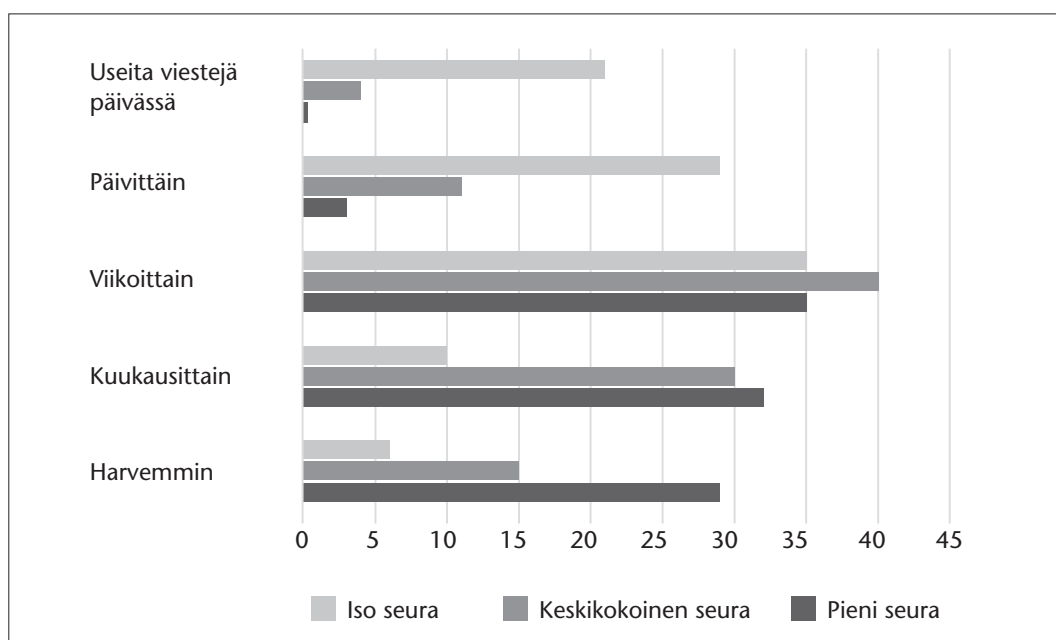


Kuva 7. Seurojen jäsenten viestintäkanavat seuratoimijoiden arviointien mukaan (N=954)(%).

Hyvän hallinnon näkökulmasta seurat painivat ainakin jonkinsorttisen viestintäongelman kanssa: jäsenistöä pyritään informoimaan 100-prosenttisesti, mutta silti jäsenet kyselevät liikaa. Lisäksi ainakin isot ja keskikokoiset seurat haluaisivat kanavoita viestintänsä verkkosivuille, mutta jäsenet lähestyvät johtoa mieluiten sähköpostitse tai puhelimitse.

Koska urheiluseuroissa toimitaan pääsääntöisesti vapaaehtoisvoimin tai palkattua työvoimaa on vähän suhteessa työtehtäviin, tuntuu jäsenten kanssa viestiminen helposti raskaalta. Kysymyksiin vastaaminen ja jäsenten rauhoittelu voi ainoan palkkaa saavan työntekijän näkökulmasta käsin viedä suhteellisen paljon aikaa ydintoiminnalta eli liikunnalta ja urheilulta. Siksi suositaan mahdollisimman työekonomisia menetelmiä ja pohditaan keinoja ”*taklata turhia kysymyksiä riittävän tehokkaalla tiedotuksella*” kuten yksi haastateltava sanansa asetti. Viestinnän sisältöjä katsottaessa tämä onkin ymmärrettävää, sillä runsas viestintä koskee hyvin konkreettista toimintaa: harjoitusvuoroja, otteluajatauluja, peliasuja yms.

Urheiluseurojen suurin viestinnällinen ongelma on se, että varsin monipuolisesta erilaisen viestintäkanavien hyödyntämisestä huolimatta viestintä mielletään yksisuuntaiseksi tiedottamiseksi. Kuva 8 kertoo, millaisia määriä viestejä seuratoimijat vastaanottavat säännöllisesti.

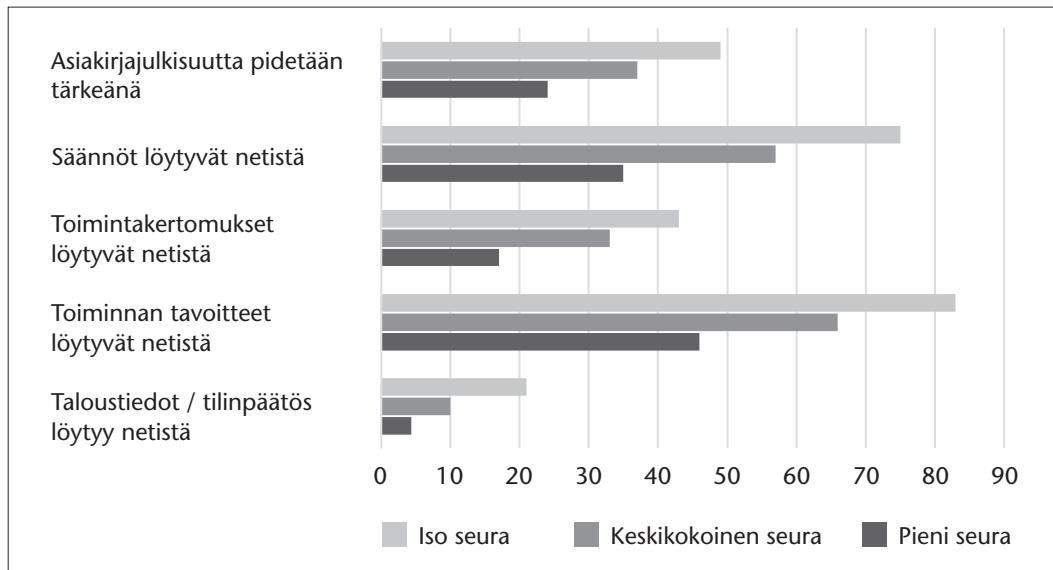


Kuva 8. Seuratoimijoiden arviot vastaanottamiensa viestien useudesta (%).

Urheiluseuroissa vallitsee ajatus viestinnästä yhdensuuntaisena tiedottamisena. Jäsenistöllä on kysymyksiä, joiden määrää on mahdollista vähentää tiedottamista lisäämällä. Tämä ajattelutapa vaikuttaa kaikkeen viestintään: myös kahdensuuntaisen viestinnän ja vuorovaikutuksen mahdollistavia tai siihen perustuviakin viestintäkanavia käytetään lähinnä tiedottamiseen – jäsenten puheoikeutta ei sosiaalisen mediankaan kanavilla välttämättä ole tai se on rajattua. Useammankin seuran puheenjohtaja kuvaili sosiaalisen median käyttöä kyselyn avovastauksissa ja haastattelussa seuraavaan tapaan: ”Facebook on tärkeä viestintäkanava. Siellä kerrotaan jäsenille harjoitusaikatauluista ja muista käytännön asioista.”

Avoimuuden vaatimukset koskevat myös urheiluseuroja

Seurojen suhteellisen aktiivinen tiedotustoiminta antaa odottaa myös yhdistystoiminnan kannalta merkittävien tietojen hyvää julkisuutta. Yhdistyksen mahdollisimman avoin ja julkinen toiminta on sekä jäsenen oikeus että yhdistyksen etu. Yhdistyksen kokouskutsujen lähettäminen ajoissa, kokouspöytäkirjojen saatavuus ja päätöksenteon läpinäkyvyys tekevät yhdistyksen toiminnan näkyväksi ja mahdollisesti myös kiinnostavaksi jäsenistölle. Seuratoimijoiden näkemykset seuransa avoimuudesta ja julkisuuskäytännöistä vaihtelevat paljon seurakoon mukaan (kuva 9).



Kuva 9. Seuratoimijoiden käsitykset seuransa avoimuudesta ja julkisuuskäytännöistä (%).

Kyselyn verkkosivuja koskevaan kysymykseen vastanneista seuroista (N=924) lähes kaikkien (98 %) verkkosivuilta löytyivät seuran yhteystiedot. Seuran toimintaa koskevien tietojen löytyminen riippuu seuran koosta: isoista seuroista löytyvät ainakin toiminnan tavoitteet ja säännöt kohtuullisen hyvin. Sen sijaan pienten seurojen verkkosivuilta ei toimintaa koskevia tietoja kannata haeskella. Taloustietojen saatavuus verkossa oli erittäin harvinaista: isoista seuroista 21 prosenttia kertoi taloustietojensa löytyvän verkosta, pienistä seuroista vain neljä prosenttia.

Hyvä hallintotapa ei edellytä asiakirjojen julkisuutta millään tietyllä foorumilla; tässä mielessä se, ettei tietoja löydy verkosta ei vielä kerro kaikkea seuratoiminnan julkisuuden käytännöistä. Haastattelussa urheiluseurojen edustajat kertoivatkin sekä taloustietojen että toimintakertomusten ”löytyvän jostain, tai siis tarkemmin sanottuna tuollahan ne on toimiston nurkassa – joko laatikossa tai hyllyllä”. Periaatteessa jäsenistölle kuuluvat tiedot siis ovat kyllä urheiluseuroissakin saatavilla, kunhan niitä vaivautuu kyselemään. Toimintatapa lienee tuttu muustakin yhdistystoiminnasta; kun laki ei edellytä asiakirjojen viiveetöntä ja samanaikaista saatavuutta kuten julkishallinnossa, seuratoiminnassa riittää, että asiakirjat ovat saatavilla kysyttäessä, vaikkapa sitten toimiston nurkassa.

Hyvän hallintotavan noudattamisen näkökulmasta sen sijaan on huolestuttavaa, että urheiluseuroissa asiakirjojen julkisuutta ei kyselyn (N=924) perusteella edes pidetä erityisen tärkeänä. Suuristakin seuroista vain alle puolet (49 %) piti asiakirjojen julkisuutta tärkeänä, ja pienistä seuroista vain yksi neljästä (24 %) kirjasi kysymyksen tärkeäksi.

*”Eiköhän noita pitäis alkaa välillä vähentämään, mikäli jatkossakin halutaan seuratoimintaa!
Byrokratian määrä haittaa jo nyt paljon seuratoimintaa aiheuttamalla paljon varsin turhaa työtä”*

Hyvän hallintotavan keskeisten periaatteiden tuntemuksen vieminen seuroihin on siis enemmän kuin tärkeää, ja tätä työtä onkin 2000-luvulla tehty yhä tiiviimpään tahtiin lajiliittojen ja liikunnan valtakunnallisten ja alueellisten palvelujärjestöjen toimesta. Urheiluseuroihin suurimmat paineet hyvän hallinnon kehittämiseksi tulevat lajiliittojen ja kattojärjestöjen hyvän hallinnon ohjeistuksista – tuoreimpana Valon, Sosten ja Allianssin yhteinen ohjeistus hyvän hallinnon noudattamiseksi yhdistyksissä. Suosituksen tavoitteena on muun muassa ”edistää hyvän hallintotavan noudattamista mahdollisimman laajasti yhdistyskentällä ja helpottaa ja kannustaa jäseniä osallistumaan yhdistysten toimintaan ja päätöksentekoon” (Yhdistysten hyvä hallintotapa. Suositus. 2015, 3). Suositus on kirjoitettu yhdistyksen hallinnon ja jäsenen tarkastuslistaksi: suosituksessa tuodaan varsin yksityiskohtaisesti esiin esimerkiksi ne lakipykälät, joiden nojalla kukin suositus 27:stä on laadittu. Sen sijaan suosituksessa ei ranskalaisilla viivoilla listattujen tavoitteiden lisäksi nosteta minäänlaista keskustelua siitä, miksi hyvän hallintotavan noudattaminen on yhdistyksille tärkeää ja hyvä asia – muutoinkin kuin lain noudattamiseksi.

Se, miksi hyvää hallintotapaa paitsi pitää myös kannattaa noudattaa, tuntuu olevan ainakin osalle seuratoimijoista epäselvää. Tämä kieli siitä, ettei julkisuuden ja avoimuuden käytäntöjä ole kovinkaan syvällisesti seuroissa mietitty. Esimerkiksi ajatus kokousten esityslistojen jäsenten nähtävälle saattamisesta vaikutti varsin uudelta. Haastattelujen kuluessa useampikin haastateltavista alkoi miettiä esimerkiksi kokouksen esityslistojen julkisuutta nimenomaan jäsenistön innostamisen, hallitusvastuun jakamisen ja vapaaehtoisten sitouttamisen näkökulmasta: ”Voisiko todella olla niin, että joku hallituksen ulkopuolinen saattaisi tulla kokoukseen, jos tietäisi ennalta, mistä asioista kokouksessa on tarkoitus puhua.” Monesti vaikutti siltä, ettei avoimuuden ja läpinäkyvyyden käytäntöjä tahallisesti kierretty kaukaa – niitä ei vain ollut tullut ajateltua.

Vaikkei seurojen toimintaa sääntelevä yhdistyslaki kovin konkreettisia viestintäohjeita annakaan, määritellään siinä jäsenten oikeudet saada tietoa yhdistyksen toiminnasta. Niinpä suunnitelmallista viestintää tarvitaan. Lisäksi lajiliitoilta tulevat hyvän hallintotavan ohjeet kehottavat mahdollisimman suureen avoimuuteen ainakin omien jäsenten osalta. Tätäkin laveampaan avoimuuteen kannustetaan Valon ja Sosten yhteisissä ohjeissa: avoimuus yhteiskunnan ja ei-vielä-jäsenten suuntaan houkuttelee järjestön pariin varmemmin kuin hankalasti löydettävät tiedot.

Ylipäätään seuratoimijoiden käsitys kokousten ja päätöksenteon houkuttelevuudesta oli melko matala: jäsenistön ei katsottu varsinaisesti peräänkuuluttavan seuroilta avoimempia käytäntöjä. Hallitustyöskentely seuroissa näyttääkin olevan matalalennossa; toimijat itsekkin hiukan tuhahtelivat ajatukselle, että joku jäsenistä voisi aidosti kiinnostua seuran hallinnosta. Osasyynä saattavat ainakin joissakin seuroissa olla esimerkiksi vähäinen vaihtuvuus hallituksissa – tällöin jo ajat sitten vakiintuneet käytännöt saattavat jatkaa olemassaoloaan ympäröivän maailman muutoksista huolimatta. Erään seuran toiminnanjohtaja puki tämän, ei niin ainutlaatuisen, tilanteen sanoiksi: ”Päätösasiakirjat saa kysyttäessä, ne eivät löydy verkosta. En tiedä, miten tällaiseen toimintamalliin päätöksistä tiedottamisen suhteen on päädytty. Saattaa olla että on ollut voimassa vuodesta 1965.”

Suuri osa seuroista toimii viestinnän ja avoimuuden kysymyksissä kuten kuvitteelliset seuramme Kabinettilan Kaiku ja Sääntölän Sisü-Veikot. Paine avoimuuteen tunnustetaan, mutta oikeastaan haluttaisiin toimia kuten ennenkin – pienellä, hallittavalla porukalla, jonka kesken päätöksenteon käytännöt ovat tutun ja turvallisen toimivat. Kukaan ei tule ehdottelevaan aivan mahdottomia tai turhia asioita. (taulukko 2)

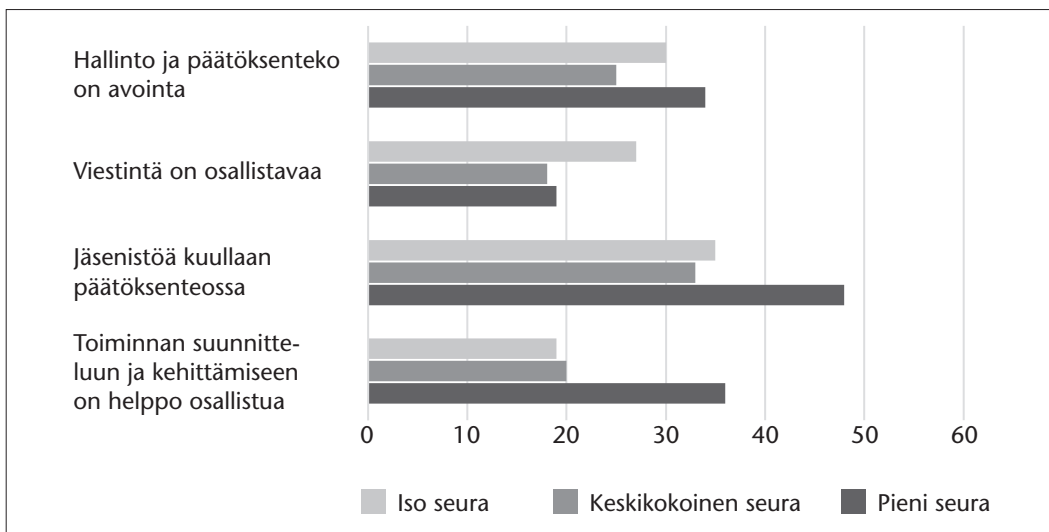
Kuvitteellinen seuramme Strömsö IF edustaa urheiluseuraa, jossa päätöksenteko on avointa ja läpinäkyvää. Jäsenistö osallistuu kokouksiin ja on kiinnostunut keskustelemaan asioista, joilla on vaikutusta seuran toimintaan. Jäsenistöllä on myös tervetulleita ideoita hallitukselle siitä, mihin suuntaan seuran toimintaa kannattaisi kehittää julkishallinnon painopistealueiden ja alueen urheiluseuratoiminnan vahvuuksien puitteissa. Tästä syystä jäsenet otetaan mielellään mukaan tulossa olevaan seuran toimintaperiaatteiden ja toimintastrategian päivittämisen prosessiin. Tähän on urheiluseurojen todellisuudessa vielä matkaa.

Taulukko 2. Esimerkki kuvitteellisten seurojen toiminnasta viestinnän ja avoimuuden kysymyksissä.

Kabinettilan Kaiku, Sääntölän Sisu-Veikot	Strömsö IF
<p>Avoimuuden kanssa kamppailevat seurat ovat kaiken aika ongelmissa viestintänsä kanssa. Jäsenet kyselevät materiaaleja ja päätösten perusteita. Seuraa jännittää antaa vastauksia. Tyytymättömyys viestintään ja vastauksiin purkautuu kritiikkiin ja arvosteluun. Viestintää tiukennetaan entisestään, sillä pelätään, mitä esimerkiksi verkkosivuille tai sosiaaliseen mediaan vapaasti kirjoittavat tyytymättömät jäsenet voivat tehdä seuran julkisuuskuvalle. Jäsenten oikeuksia selvitetään vaivoja säästämättä ja toimi- ja luottamushenkilöt varmistavat huolellisesti, ettei kukaan saa tietoa, johon hänellä ei ole sääntömääräistä tai yhdistyslain mukaista oikeutta. Esimerkiksi kiistaa voi tulla alaikäisten jäsenten vanhempien ja huoltajien oikeudesta osallistua vuosikokouksiin. Kaikki hallituksen kokoukset ovat suljettuja eikä esityslistoja tai pöytäkirjoja julkaista. Vain yhdistyslain edellyttämät asiakirjat löytyvät nettisivuilta.</p>	<p>Kaikki seuran toimintaan liittyvä tieto on lähtökohtaisesti jäsenten saatavilla. Ainoastaan tietosuojalaki ja henkilökisterilaki rajaavat tiedon kulkua, näitä toki noudatetaan tarkasti. Hallituksen kokousten esityslistat ovat julkisia ja jäsenten aloitteet ja mietteet päätöksiä suhteen toivotaan tervetulleiksi ennen päätösten tekoa. Kokoukset ovat jäsenille avoimia, ellei päätöstentien yhteydessä käytettävien tietojen salaamiseen ole juridista perustetta. Tietojen suojaamista edellyttävät päätökset tehdään kokouksen lopuksi. Kaikki päätöskirjat julkistetaan nopeasti. Vuosikokouksiin toivotaan mahdollisimman suurta osaa jäsenistä. Puheoikeus on kaikilla ja esityslistaa kierrätetään seuran viestintäfoorumeilla ennen sen lukkoonlyömistä. Näin varmistetaan kaikkien halukkaiden kuuleminen myös suunnittelussa. Jäsenistöä kuullaan myös seuran tulevien painopisteiden ja strategian uudistustyössä.</p>

Jäsenestä oikeasti osalliseksi?

Osallistavista käytännöistä kysyttäessä pienet seurat nousevat suurten seurojen ohi – kyselyn perusteella (N=881) pienistä seuroista lähes puolet kuulee jäsenistöä päätöksenteossa ja toiminnan suunnitteluun ja kehittämiseenkin on helppo osallistua noin joka kolmannessa (36 %) seurassa. Isojen seurojen osalta käytännöt ovat vähemmän osallistavia: vain yhdessä viidestä isosta seurasta (19 %) toiminnan suunnitteluun ja kehittämiseen on helppo osallistua ja jäsenistön ääni kuuluu päätöksenteossa noin joka kolmannessa (35 %) seurassa.



Kuva 10. Seuratoimijoiden käsitys osallistavasta toiminnasta seurassaan (N=881) (%)

Kyselytutkimuksen avovastausten perusteella jäsenistön kuulemista ajatellaan urheiluseuroissa joko varsin vapaamuotoisena (tapaamisissa, saunailoissa, seurajohdon läsnäolo arkitoiminnassa) tai muodollisena (vuosikokoukset) kohtaamisena jäsenistön kanssa. Kumpikaan näistä tyyppisimmistä avovastauksista ei täytä hyvän hallintotavan mukaista ajatusta siitä, miten jäsenistön ääni päätöksenteossa tulee kuuluviin. Kolmas avovastauksissa esiintynyt esimerkki kuulemisesta tiivistyy vastaukseen ”Tiedotteissa on kysytty mielipiteitä”. Jos jäsen ei kirjoita mielipidettään seuran toiminnasta tiedotteen alalaidan avoimeen vastaustilaan, tulkitaan herkästi, ettei jäsenistöllä ole ideoita, ajatuksia tai intressiä seuran toiminnan suuntaan.

Parhaissakin tapauksissa jäsenistön ehdotuksia hyödynnetään urheiluseuroissa varsin satumanvaraisesti: *”me valitaan joka vuosi hallitukselle esitettäviksi muutama toteuttamiskelpoinen idea kentältä”*, kertoo erään aktiivisen ja hyvän hallinnon näkökulmastakin hyvin järjestäytyneen seuran puheenjohtaja.

Kyselyn ja haastattelujen perusteella näyttää vahvasti siltä, että seuroissa ei kaikilta osin ole ymmärretty, ajateltu tai otettu vakavasti avoimuuden ja osallistavuuden hyötyjä – siis sitä, että mitä avoimempaa ja läpinäkyvämpää toiminta on, sitä lähestyttävämpää ja houkuttelevampaa se on myös jäsenilleen.

Miten saadaan tietää, mitä jäsenistö ajattelee?

Urheiluseuroissa on totuttu siihen, että ainakin seuran valmennustiimi ja jäsenistö (tai juni-oritoiminnan kohdalla jäsenet ja heidän huoltajansa) tapaavat urheiluhallilla säännöllisesti. Tästä on luultavasti seurannut se urheiluseuroihin vakiintunut puheenparreksi muodostunut uskomus, että ”seuran johto tietää kyllä, mitä jäsenistö ajattelee”. Seuratoimijoiden puheenparresta löytyvä vuorovaikutus tarkoittaa sitä, että jäsenistö nykäisee hihasta kentän laidalla, tarttuu puhelimeen tai keskustelelee satunnaisesti facebook-ryhmissä. Jäsenten ääni tulee tämän logiikan mukaisesti kuuluvaksi myös toimintaa seuraamalla, olemalla toiminnassa läsnä strategisissa paikoissa kuten ”hallin kahvilassa” ja ”pukuhuoneparlamentissa”. Jäsenten äänen tulkitaan kuuluvan myös suhteellisen satunnaisissa keskusteluissa seurajohdon ja yksittäisen jäsenen tai tämän huoltajan välillä. Se, että vuorovaikutusta syntyy useimmiten samojen henkilöiden (lähinnä omien tuttajien tai valmennettavien) kanssa, ei ole seurojen näkökulmasta ongelma. Jäsenistön kuuleminen urheiluseuroissa on tulevaisuuden suuri kysymys. Tällä hetkellä kuuleminen rajoittuu palautteen keräämiseen tai henkilökohtaisiin yhteydenottoihin aktiivisen jäsenistön taholta.

Urheiluseurojen toimintakulttuuriin vakiintunut ajatus siitä, että seurajohto tuntee harrastajien ajatukset ja toiveet näitä kuulematta ja jopa näitä paremmin on vaarallinen ajatusharha. Se, että lajissa pitkään mukana ollut lajin harrastaja kysyy aina silloin tällöin mielipidettä lajin parissa yhtä pitkään viihtyneeltä, samanikäiseltä, samaa sukupuolta ja sosiaaliluokkaa edustavalta kaveriltaan, ei vielä tarkoita seuran jäsenistön kuulemista. Tämä on vasta ”kaverille kilauttamista”.

Henkilökohtaisen vuorovaikutuksen lisäksi tai rinnalle urheiluseuroissa on kehitetty palautejärjestelmiä: suuri osa seuroista kerää säännöllisesti jäsenistöltään jonkinlaista palautetta. Säännöllisen jäsenkyselyn rinnalla kysytään palautetta yksittäisistä tapahtumista ja/tai harjoituksista ja olosuhteista. Palautetta keränneet seuratoimijat kertoivat kaikki samaa tarinaa: saatu palaute on hyvin konkreettista ja useimmiten kriittistä ja siinä kiinnitetään huomiota yksittäiseen epäkohtaan. Tämä palaute on helppo hyödyntää ja siihen pyritään reagoimaan nopeasti. Sen sijaan kehittämisehdotuksia tulee harvoin, varsinkaan palautelaatikoihin. Joskus niistä saattaa löytyä myös astetta abstraktimpaa tai kokonaisvaltaisempaa toiminnan kritiikkiä, mutta harvemmin palaute on kovinkaan hyödynnettävää. Johtopäätös on, että ”maallikko” ei ”osaa” puuttua asioihin kehittävällä tavalla.

Haastattelujen perusteella hyvää hallintoa ei seuroissa oikein jakseta miettiä, sillä sen koetaan vievän paukkuja varsinaiselta toiminnalta. Vuorovaikutusta on, mutta satunnaisuudessaan ja henkilökohtaisuudessaan se ei ulotu siihen, mitä tarkoitetaan jäsenistön kuulemisella ja osallisuuden vahvistamisella. Hyvän hallinnon näkökulmasta vuorovaikutuksen rakenteiden puute on ongelma. Seuratoiminnan käytännöistä puuttuvatkin vakiintuneet käytännöt osallistavan keskustelun ja vuorovaikutuksen järjestämiseksi.

Kyselyn mukaan (N=881) jäsenten on halutessaan helppo lähestyä seurajohtoa ja päästä mukaan vaikkapa hallitustoimintaan. Toisaalta haastatteluissa nousi poikkeuksetta esiin se, etteivät jäsenet juurikaan ole kiinnostuneita tekemään aloitteita, tulemaan vuosikokouksiin, lähestymään seurajohtoa – paitsi aivan käytännöllisimmässä asioissa. Kysymys ei ehkä olekaan jäsenistön välinpitämättömyydestä tai suoraviivaisuudesta (nähdään vain roska lattialla, ei sitä, että oikeastaan tässä ollaan isojen kysymysten äärellä kun pitäisi miettiä, panostetaanko seuraavalla toimintakaudella entistä enemmän höntsäliikuntaan kilpaurheilun kustannuksella). Kysymys voi olla myös siitä, että itse vuorovaikutuksen käytäntöjä olisi syytä kehittää. Ehkä pukuhuoneen ulkopuolella sijaitseva palautelaatikko, harjoitusvuorojen välillä hengähtävää valmentajaa hihasta nykäisevä isä tai sähköinen lomake maailmojasyleilevän avoimine kysymyksineen ei olekaan toimivin käytäntö edes odottaa jäsenistöltä ideoita seuratoiminnan kehittämiseksi. Urheiluseuratoiminnassa olisi korkea aika miettiä sitä, miten suhdetta jäsenistöön voitaisiin vahvistaa hyvän hallintotavan edellyttämällä tavoilla.

Lähtökohtaisesti vapaaehtoistoimintaan perustuva seuratoiminta on monella tavoin riippuvainen siitä, että jäsenet tai jäsenten huoltajat ovat valmiita antamaan työpanoksensa seuran hyväksi. Jäsenistön sitouttaminen on kysymys, joka liittyy olennaisesti seuratoiminnan avoimuuden ja osallistamisen käytäntöihin. Osallistavien menetelmien kehittäminen voisi lisätä yhteisöllisyyttä seuratoiminnassa tilanteessa, jossa järjestötoiminta ei vanhaan tapaan kiinnosta eikä vapaaehtoistoimintaan tarjouduta samalla tavalla kuin ennen. Niin aikuiset kuin nuoret harrastavat vähintään yhtä mieluusti omaehtoisesti keskenään kuin jäsenyyteen perustuvissa organisaatioissa. Vaikka yksittäiset seurat miettivät vielä harvoin toimintaansa osallistavien käytäntöjen näkökulmasta, on kattojärjestöissä huolestuttu muun muassa yhdistystoimintaan liittyvän motivaation vähenemisestä ja huomioitu matalan kynnyksen liikunnan, ei-kilpailullisen ja omaehtoisten harrastusmahdollisuuksien tarve. Sitoutumisen lisäämiseksi ja palvelujen tarjonnan ja tarpeen törmäyttämiseksi on mietitty erilaisia osallistavia menetelmiä. Näitä on sovellettu mm. kestävän kehityksen, ympäristöasioiden, erityisliikunnan ja erilaisten yhdenvertaisuuskysymysten ympärillä (esim. Cuskelly, 2004, Coalter 2007).

Työtä hyvän hallinnon periaatteiden jalkauttamiseksi urheiluseurojen käytäntöihin täytyy selvästikin vielä jatkaa. Seuroissa ajatus hyvästä hallinnosta tiivistyy ainakin haastattelujen perusteella ”kunnossa olevaksi taloudeksi”. Hyvällä hallinnolla tavoitellaan ensisijaisesti taloudenpitoon liittyvää vastuuvapautta – ja hyvä niinkin. Ohjeissa ymmärrys hyvästä hallinnosta ulottuu talouden ulkopuolellekin – avoimuus ja julkisuus ovat kaiken toiminnan (ja sitä ohjaavan suunnittelun ja päätöksenteon) kulmakiviä: päätöksenteon avoimuus ja aktiivinen viestintä vastaavat ajantasaisiin käsityksiin yhdistystoiminnasta.

Seurat vaikuttavat kaipaavan tukea ohjeistusten tulkinna: kyselyn (N=592) perusteella urheiluseuroissa koetaan, että ohjeistusta on aivan riittävästi, jos ei liikaakin. Eri suunnista tulevat ohjeet koetaan hankaliksi: ”ohjeita on ihan riittävästi, mutta usein niiden juurruttaminen ruohonjuuritason toimintaan on vaikeaa”. Järjestäytynyt urheiluseuratoiminta on kuitenkin sitoutunut noudattamaan hyvän hallinnon periaatteita. Luvussa 5 keskustellaan siitä, miten liikuntakentän eri toimijatahoilla toteutettuja hyvään hallintotapaan nojaavia hyviä käytäntöjä voisi entistä tukevammin juurruttaa kentän toimintaan, myös urheiluseuroissa.

5. Hyvä hallinto lajiliitoissa sekä liikunnan valtakunnallisissa ja alueellisissa palvelujärjestöissä

Tämän luvun aineistona toimii lajiliitoille (N=44) sekä liikunnan valtakunnallisille ja alueellisille palvelujärjestöille (N=47) suunnattu kysely (vastausprosentti 39) sekä kymmenen näiden toimijatahojen haastattelua. Vastaajat olivat pääsääntöisesti organisaatioiden puheenjohtajia. Tässä luvussa ”liikunnan valtakunnallisia ja alueellisia palvelujärjestöjä” kutsutaan käytännöllisistä syistä ”muiksi urheilujärjestöiksi tai muiksi liikuntajärjestöiksi”.

Tässä luvussa tarkastellaan hyvän hallinnon toteutumista suomalaisissa lajiliitoissa ja muissa urheilujärjestöissä. Lajiliitot toimivat pitkälti kansainvälisten lajiliittojen ja viime kädessä kansainvälisen olympiakomitean asettamien periaatteiden mukaisesti ja välittävät näitä periaatteita omille jäsenjärjestöilleen. Urheilun sisäisen, kansainvälisistä ja kansallisista toimijoista koostuvan hierarkkisen järjestelmän tarkoitus on luoda ja turvata yhteiset toimintaperiaatteet ja pelisäännöt. Etenkin kilpailusäännöt, mutta myös hyvän hallintotavan ja eettisten periaatteiden mukaisen toiminnan ohjeistukset välittyvät kansainvälisiltä kattojärjestöiltä ja lajiliitoilta kansallisille vastaaville ja lopulta urheiluseuroille saakka. Esimerkiksi tämän tutkimuksen kyselyyn vastanneista seuroista 99 % kuuluu yhteen tai useampaan lajiliittoon.

Kansainvälinen urheilun sääntely ja ohjeistukset ovat keskittyneet ensisijaisesti eettisten kysymysten ja kilpailusääntöjen yhdenmukaisuuden vaalimiseen. Aivan viime vuosina kansainvälisten urheilujärjestöjen huomio on kiinnittynyt näiden lisäksi erityisesti hyvän hallinnon kysymyksiin: tuore urheiluhallintoa kansainvälisissä lajiliitoissa käsittelevä raportti Sport Governance Observer 2015 ilmestyi lokakuussa 2015. Kimmokkeena raportin laatimiselle toimi AGGIS Action for Good Governance in International Sports Organisations, AGGIS group 2013, jossa tarkasteltiin kansainvälisten lajiliittojen hyvän hallinnon asiantilaa, laadittiin BIBGIS: Basic Indicators for Better Governance in International Sport 2013 -ohjeistus sekä herätettiin keskustelua kansainvälisen urheiluhallinnon tilasta (Chappelet & Mrkonjic 2013).

Sport Governance Observer -raportissa (2015) toteutettu 35 olympialajin lajiliiton hallinnon tarkastelu toi näkyviin kansainvälisten lajiliittojen legitimitiikkikriisin: kontrollimekanismien puute on synnyttänyt *kansainvälisen urheiluhallinnon kriisin* – liittoja epäillään korrup tiosta ja tehottomuudesta pitkälti juuri siksi, että sisäisillä sidosryhmillä (seurat), jäsenliitoilla tai ulkopuolisilla toimijoilla ei ole kontrolloinnin mahdollisuutta.

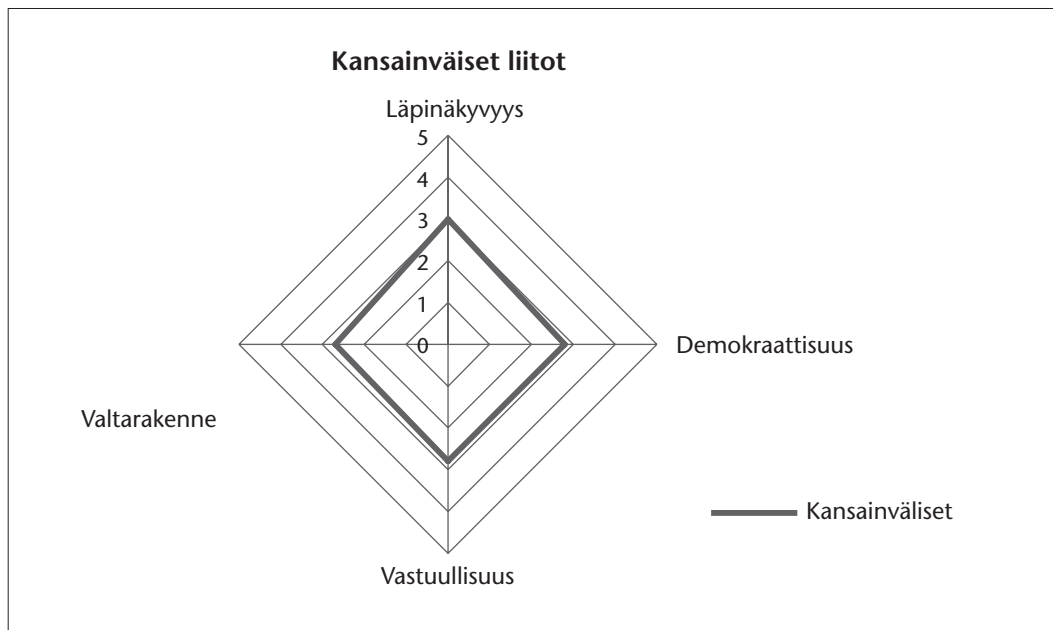
Sport Governance Observer -raportin (2015) tulokset toimivat vertailun alustana tässä luvussa käsiteltävälle hyvän hallintotavan toteutumiselle lajiliitoissa ja muissa urheilujärjestöissä. Sport Governance Observer -tutkimuksen ja nyt käsillä olevan tutkimuksen kyselyt toteutettiin jokuinkin samaan aikaan ja samankaltaisella kysymyspatteristolla. Hienoisesta ajallisesta epätahtisuudesta (käsillä olevan raportin kyselytutkimus toteutettiin kesällä 2015 ja kansainvälinen raportti ilmestyi joulukuussa 2015) johtuen hyvän hallinnon ulottuvuuksien sisältämät yksittäiset konkreettiset kohdat eivät ole täysin yhteismitallisia (ks. seuraava alaluku). Myös lähtökohdiltaan tutkimukset eroavat toisistaan, sillä suomalaista liikuntakenttää koskevan tutkimuksen tarkoitus on ollut selvittää hyvän hallinnon toteutumista ja hyviä käytäntöjä liikuntakentän eri toimijatahoilla, kun taas kansainvälinen raportti on tuotettu nimenomaan lajiliittojen hyvän hallinnon vertailua varten.

Voikin ajatella, että nyt käsillä oleva, OKM:n tuella toteutettu ”Hyvä hallintotapa liikunta-alalla” -raportti vastaa pikemminkin muutama vuosi sitten toteutettua AGGIS-selvitystä (Action for Good Governance in International Sports Organisations, 2012–2013), tosin laajennetussa muodossa, koska tarkastelun kohteena ovat urheiluhallinnon lisäksi urheiluseurat ja julkishallinto. Suuntaa-antavia rinnastuksia kansainvälisten ja suomalaisten lajiliittojen hyvän hallintotavan toteutumisesta voidaan kuitenkin tässäkin raportissa tuottaa.

Hyvä hallinto kuumottaa – kansainvälisesti ja Suomessa

Sport Governance Observer -raportissa (2015) hyvä hallintotapa määriteltiin neljällä ulottuvuudella: läpinäkyvyys, demokraattisuus, valtarakenteen tasapaino (engl. Checks and Balances) ja solidaarisuus. Kukin ulottuvuus koostui 5–12 konkreettisesta kohdasta, joiden suhteen lajiliittojen toimintaa arvioitiin. Neljää ulottuvuutta tarkasteltiin yhteensä 36 yksittäisen indikaattorin avulla, ja kustakin ulottuvuudesta saadut pisteet (0–5, jolloin 5 merkitsee erinomaista suoritusta, 3 tyydyttävää ja 0 pistettä merkitsee hälyttävän huonoa) havainnollistettiin lajiliittoja kuvaavien erimuotoisin nelikulmioin. (kuva 11)

Kansainvälisten lajiliittojen arviointi on etenkin talousasioiden julkisuuden suhteen erittäin tiukka: organisaatioiden odotetaan julkaisevan taloustiedot ja vastuuhenkilöiden taloudelliset etuudet verkkosivuillaan. Organisaatioilta odotetaan myös yhteiskunnallista vastuuta osoittavia toimintamalleja. Pisteitä tuovat esimerkiksi sosiaalisen vastuun ohjelma, ympäristöohjelma tai syrjinnän vastainen ohjelma.



Kuva 11. Kansainvälisten lajiliittojen hyvään hallintotapaan liittyvien suoritusten keskiarvot (Sport Governance Observer 2015).

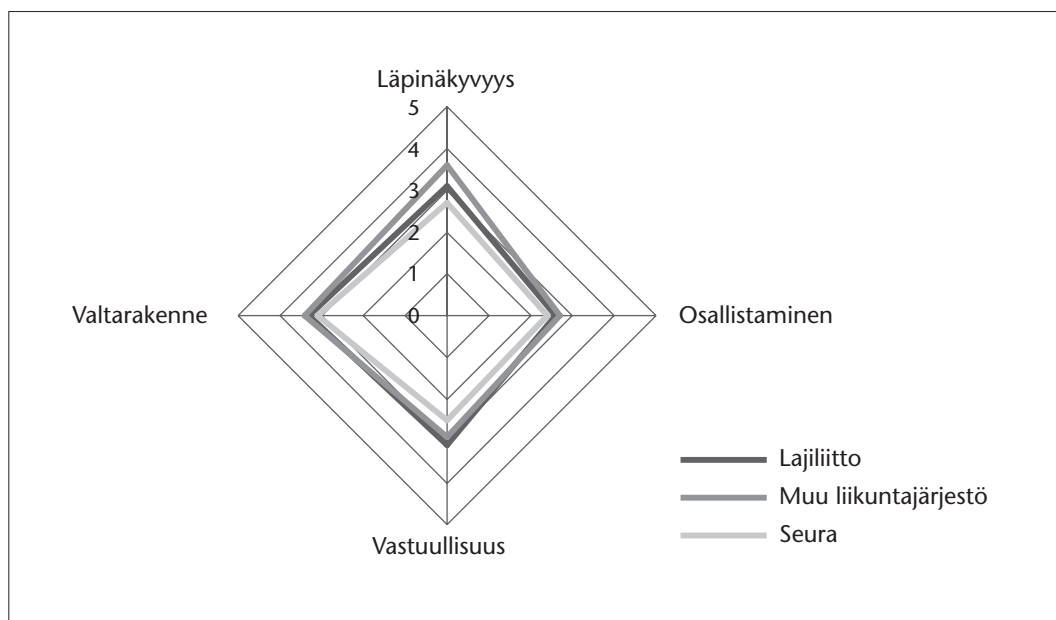
Kuva kertoo, että kansainvälisissä liitoissa onnistutaan hyvään hallintotapaan liittyvissä käytännöissä vain tyydyttävästi (3). Aina ei päästä siihenkään. Läpinäkyvyys on lisääntynyt sitten BIBGIS-hankkeen (2013) arvion ja saavuttaa siis juuri ja juuri tyydyttävän arvion. Sen sijaan esimerkiksi järjestöjen valtarakenne on vielä usein varsin keskittynyt ja staattinen – hallitukset ovat pieniä ja jäsenistö homogeenistä. Lisäksi vaihtuvuus on vähäistä. Tutkijat peräävät quorum-periaatteen läpäisevyyttä, siis minimijäsenmäärän ja maksimitoimikausien asettamista päättävälle

elimille. Valtarakennetta kuvaavan lukeman (2,7) takaa löytyy myös puutteita toimielinten työn- jaon selkeydessä ja perusteluissa sekä elinten jäsenten valintakäytännöissä.

Hyvää hallintoa suomalaisella liikuntakentällä tarkastelevan kyselytutkimuksen tuloksia voidaan tietyillä ehdoilla verrata kansainväliseen raporttiin.

Ymmärrys hyvästä hallinnosta on tässä raportissa pääpiirteissään samanlainen kuin kansainvälisessä tutkimuksessa. Hienoisista painotuseroista huolimatta (esim. talous ei korostu suomalaisessa kyselyssä) voidaan kyselyn vastausten perusteella tuottaa suuntaa-antava kuva hyvän hallinnon mukaisten käytäntöjen keskivertotilanteesta. Suomalaista liikuntakenttää koskeva ymmärrys rakentuu kansainvälistä laajemmaksi, sillä lajiliittojen (N=44) ohella voidaan vertailuun nostaa muut urheilujärjestöt (N=47) ja jopa urheiluseurat (N=967).

Sen sijaan yksittäisten lajiliittojen, muiden urheilujärjestöjen tai urheiluseurojen keskinäinen vertailu jää tämän raportin ulkopuolelle, sillä alun perin tarkoituksena oli tuottaa yleistä ja tyyppittelevää ymmärrystä liikuntakentän hyvän hallinnon käytännöistä. Tutkimuseettisistä syistä vastaajia ei voida yksilöidä samalla tavoin kuin kansainvälisessä tutkimuksessa on tehty. Lajiliittojen, muiden urheilujärjestöjen ja urheiluseurojen vastauksista tuotettu keskiarvokuva havainnollistaa Suomen kohtalaisen hyvää tilannetta (kuva 12).



Kuva 12. Suomalaisten toimijoiden hyvään hallintotapaan liittyvien suoritusten keskiarvot (Hyvä hallintotapa liikunta-alalla, 2016).

Kuva näyttää suomalaisen järjestökentän saavan kauttaaltaan vähintään kansainvälisiä keskiarvoja vastaavia arvoja – jopa seurakenttä pienimpiä seuroja myöten ilmoittaa toimivansa läheltä tyydyttävästi hyvän hallintotavan näkökulmasta.

Erityisesti läpinäkyvyys on Suomessa hyvällä tolalla – muiden urheilujärjestöjen pisteluku 3,6 lähentelee jo hyvää suoritusta. Muut urheilujärjestöt saavat ylipäättään suomalaisella kentällä aavistuksen lajiliittoja ja seuroja parempia pisteitä hyvän hallintotavan mukaisesta toiminnasta. Niiden vallankäyttöön ja vallanjakoon liittyvät periaatteet on kirjattu ylös ja niitä noudatetaan niin päätöksenteossa kuin henkilövalinnoissakin. Seurat jäävät kauttaaltaan jälkeen muista urheilujärjestöistä ja lajiliitoista hyvän hallintotavan toteuttamisessa.

Heikoimpana lenkinä hyvän hallintotavan toteuttamisessa näyttäytyy osallistamisen ulottuvuus. Suhteutettuna kansainväliseen keskiarvoon tilanne ei ole tämänkään ulottuvuuden osalta

ole erityisen hälyttävä. Parannettavaa toki on kaikilla osa-alueilla niin kansainvälisesti kuin Suomessaakin.

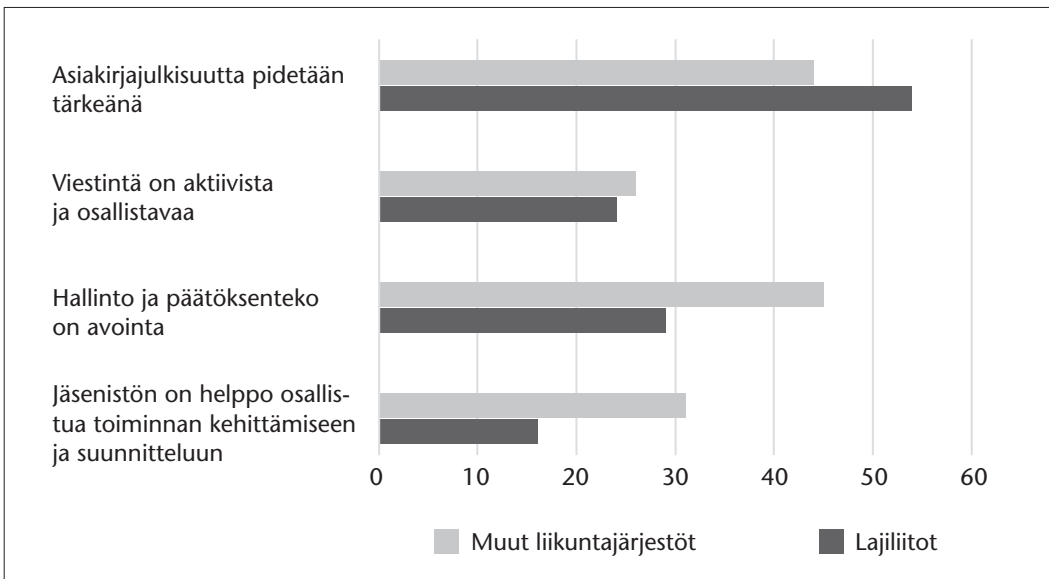
Keskiarvokuvan perusteella voi summata, että suomalaisella liikuntakentällä ollaan hyvän hallinnon suhteessa hyvinkin oikeilla jäljillä. Vaikuttaa siltä, että samankaltainen ymmärrys hyvästä hallintotavasta vallitsee läpi liikuntakentän komentoketjun. Sekä lajiliitot että muut urheilujärjestöt ovat ottaneet aktiivisen roolin hyvän hallinnon ohjeistusten tuottamisessa: Valo on tuottanut sekä omat ohjeensa että yhdistystoimintaa yleisesti koskevat ohjeet yhdessä Sostin ja Allianssin kanssa (2015) ja useat yksittäiset lajiliitot (esim. Suomen Palloliitto, Suomen Keilailuliitto, Suomen Ratsastajainliitto, Suomen Salibandyliitto, Suomen Karateliitto ja monet muut) ovat julkaisseet hyvän hallinnon ohjeita jäsenjärjestöjensä hyödynnettäviksi.

Lajiliitoissa ja muissa urheilujärjestöissä varmasti tunnetaan hyvän hallintotavan periaatteet. Organisaatioiden omassa toiminnassa esiintyy kuitenkin kysely- ja haastattelututkimuksen mukaan joitakin puutteita, joista seuraavaksi keskustellaan.

Ei huippuavointa, mutta kelvollista kuitenkin

Lajiliittojen ja kattojärjestöjen suhde hyvän hallinnon käytäntöihin on erityisen merkittävä näiden seuroja ohjeistavan roolin vuoksi. Oletus tietenkin olisi, että näissä välittävissä organisaatioissa kaikki sujuisi kuin Strömsössä. Näin ei kuitenkaan aina ole asianlaita.

Kyselyssä pyydettiin vastaajia arvioimaan erilaisia hyvään hallintoon liittyviä käytäntöjä asteikolla ”pitää erittäin hyvin paikkansa – pitää melko hyvin paikkansa – en osaa sanoa – pitää melko huonosti paikkansa – ei pidä ollenkaan paikkaansa”. Lisäksi kysyttiin konkreettisia edellisiä arvioita mittaavia kysymyksiä. Näiden operationalisointien avulla päästään subjektiivisten arvioiden pinnan alle. Tulkinnoissa oletetaan käytäntöjen toteutuvan hyvin silloin, kun niiden arvioidaan pitävän erittäin hyvin paikkansa. Kuva 13 havainnollistaa vastaajien käsityksiä julkisuuden, avoimuuden ja osallistamisen toteutumisesta organisaatioiden hallinnossa.



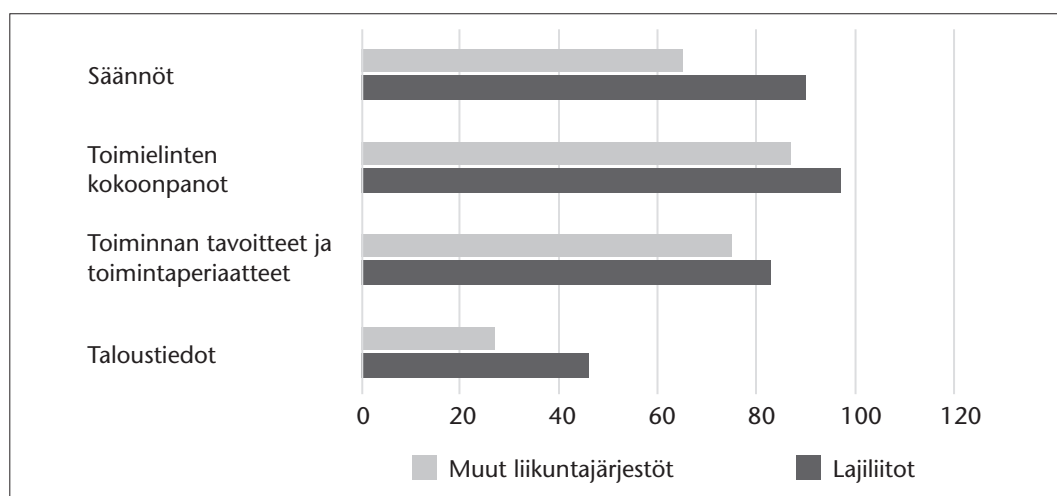
Kuva 13. Lajiliittojen ja muiden liikuntajärjestöjen käsitykset (täysin samaa mieltä väitteen kanssa) päätöksenteon julkisuudesta, viestinnän avoimuudesta ja toiminnan osallistavuudesta (lajiliitot N=38, muut urheilujärjestöt N=42)(%).

Asiakirjajulkisuuden periaatteen merkittävyyden suhteen lajiliitot ja muut liikuntajärjestöt näyttävät olevan hyvän hallintotavan mukaisella avoimella kannalla. Ero lajiliittojen ja muiden liikuntajärjestöjen välillä on kuitenkin isohko. Kyselyyn vastanneiden joukosta hieman yli puolet (54 %) lajiliitoista ja hieman alle puolet (44 %) muista liikuntajärjestöistä oli täysin samaa mieltä väitteestä ”Asiakirjojen julkinen saatavuus on tärkeää”. Kun mukaan lasketaan melko samaa mieltä olevien osuudet, nousee lajiliitoissa suhteellisen samanmielisten osuus 95 prosenttiin. Julkisuusasiat ovat siis lajiliitoissa jotakuinkin hyvissä kantimissa: yhdistyslain mukainen asiakirjajulkisuus on tärkeää ihanteen tasolla ja käytännössäkin asiakirjat ovat julkisesti saatavilla.

Muiden liikuntajärjestöjen osalta tilanne on huolestuttavampi: vain kolme neljästä järjestöstä on täysin tai melko samaa mieltä asiakirjojen saatavuuden tärkeydestä. Jopa yksi kymmenestä vastaajasta on sitä mieltä, että väite pitää paikkansa melko huonosti tai ei ollenkaan. Kolmetoista prosenttia vastaajista ei osaa sanoa miten asianlaita on. Se, että lähes neljännes liikunnan valtakunnallisista tai alueellisista palvelujärjestöistä on tavalla tai toisella epävarma asiakirjajulkisuuden merkityksestä, on hälyttävää. Oli kyse sitten tietämättömyydestä tai välinpitämättömyydestä, kysymys on hyvän hallinnon perusperiaatteen sivuuttamisesta organisaatiossa, jonka kuuluisi sekä toimia esimerkillisesti että kouluttaa ja ohjeistaa muita toimimaan ihanteiden mukaisesti.

Kyselyssä asiakirjojen julkisuutta saatavuutta kysyttiin yksityiskohtaisesti muun muassa sääntöjen, toimielinten kokoonpanojen, toiminnan tavoitteiden ja toimintaperiaatteiden sekä taloustietojen osalta. Kuvasta 14 näkyvät toimijatahojen välille rakentuvat erot erilaisten tietojen julkisen saatavuuden osalta. Kuvan tulkinnessa täytyy ottaa huomioon, että kysymys koski tietojen saatavuutta verkkosivuilla. Haastattelussa kävi ilmi, että monet pitävät verkkosivuja kyseenalaisena paikkana esimerkiksi taloustietojen julkaisemiselle. Joissakin organisaatioissa taloustiedot olivat verkossa salasanan takana jäsenistön saatavilla, mutta suuri osa haastatelluista piti ”mappia toimistossa” oikeampana paikkana taloustiedoille. Juridisesti molemmat tavat täyttävät minimitaso kriteerit, mutta hyvän hallintotavan ihanteet jäävät jälkimmäisestä käytännöstä kauas.

Kuva kertoo, että asiakirjojen saatavuus on järjestetty piirun verran paremmin lajiliitoissa kuin muissa liikuntajärjestöissä. Kuva havainnollistaa myös taloustietoihin liittyvän ”kiemurteen”, joka vahvistui haastattelussa. Taloustietoja ei mielellään näytetä hallituksen ulkopuolisille jäsenille, vaikka niiden saatavuuden vaatimuksesta ollaankin tietoisia ja niiden saatavuutta korostetaan: ”Pyydetessä olisivat tarjolla, mutta harvahan niistä on kiinnostunut”. Ilmeisesti yleinen luottamus suomalaisen liikuntakentän taloudenpidon oikeellisuuteen on varsin korkealla.



Kuva 14. Asiakirjojen saatavuus lajiliittojen (N=39) ja muiden liikuntajärjestöjen (N=45) verkkosivuilla järjestötoimijoiden arviointien mukaan (%).

Vastauksista löytyy myös ristiriita, joka saa kysymään, miten kukin toimijataho ja/tai yksittäinen organisaatio ymmärtää asiakirjajulkisuuden ja päätöksenteon avoimuuden välisen suhteen. Kysymykseen hallinnon ja päätöksenteon avoimuudesta lajiliitot ja muut urheilujärjestöt nimittäin vastasivat odottamattomalla tavalla: asiakirjajulkisuutta tärkeänä pitävät lajiliitot pitävät päätöksentekoansa vähemmän avoimena kuin asiakirjajulkisuuden merkitykseen ristiriitaisesti suhtautuvat muut urheilujärjestöt. Ero näkyy etenkin, kun tarkastellaan väitteen ”Hallinto ja päätöksenteko on avointa” kanssa täysin samaa mieltä olevia vastaajia, joita lajiliitoista löytyy 29 prosenttia ja muista urheilujärjestöistä 45 prosenttia. Melko samaa mieltä olleiden kanssa yhteenlaskettuna luvut tasaantuvat: lajiliitoista 95 prosenttia on suhteellisen samaa mieltä väitteestä ja muista urheilujärjestöistä 93 prosenttia. Yhteenlaskettu osuus on toki huomattava osa kaikista vastaajista, mutta väitteen kanssa melko samaa mieltä oleminen viittaa siihen, että hallinnon ja päätöksenteon avoimuudessa on kehittämisen varaa.

Ongelmallisia ovat myös läpinäkyvyyteen liittyvät käytännölliset kysymykset. Huonosti hallinnoitujen tai logiikaltaan epätarkoituksenmukaisten verkkosivujen uumeniin katoavat niin asiakirjat kuin lajin näkökulmasta merkittävät tutkimukset ja muut materiaalit. Aika monella tuntui olevan nimenomaan verkkosivujen kehittäminen kesken.

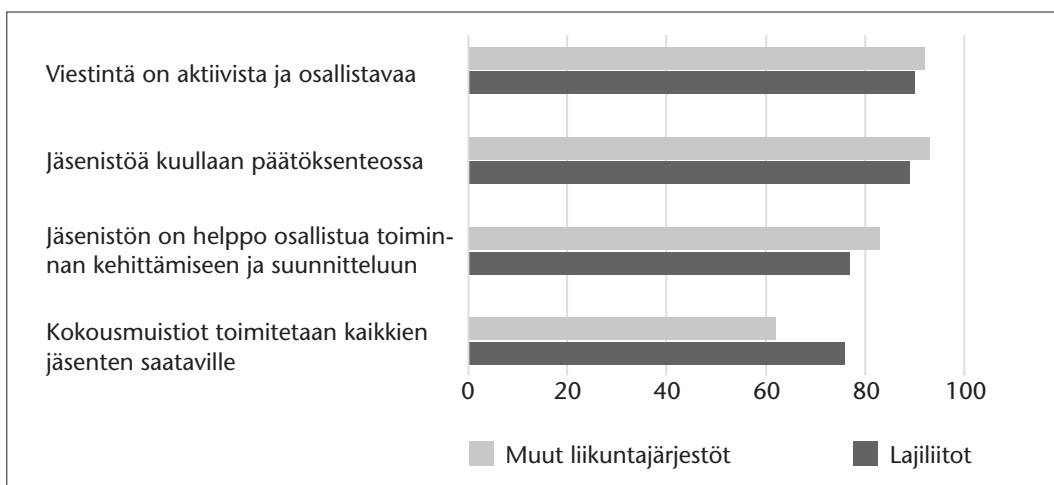
Ristiriidat asiakirjajulkisuutta ja hallinnon ja päätöksenteon avoimuutta koskevien vastausten välillä avaavat joitain tulkintamahdollisuuksia. Voisiko olla niin, että asiakirjajulkisuuden tulkitaan koskevan etenkin ohjeistettavaa ja koulutettavaa jäsenistöä, mutta hallinnon ja päätöksenteon avoimuus tulkitaan organisaation sisäiseksi asiaksi? Tällaisessa tilanteessa olisi mahdollista, että vaikka asiakirjajulkisuuden nähdäänkin toteutuvan hyvin, voidaan päätöksenteon tulkita tapahtuvan vähemmän avoimesti. Vastaukset saattaisivat siis heijastaa vastaajan tyytymättömyyttä organisaation johtoon/hallitukseen pikemminkin kuin vaikkapa jäsenseuran tai liikuntahallinnon mahdollisuuksia seurata ja arvioida lajiliiton päätöksentekoa.

Vaikka julkisuuden ja avoimuuden ulottuvuudet eivät osoittautuneet kovin syvällisesti läpipohdituiksi liikunnan valtakunnallisissa ja alueellisissa palvelujärjestöissä, tulevat asiakirjajulkisuuden, avoimuuden ja läpinäkyvyyden minimivaatimukset varsin hyvin täytetyiksi. Yksittäisten järjestöjen osalta jopa erinomaisesti. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö parannettavaa olisi. Julkisuuden osalta kaikkien asiakirjojen saatavuuden parantamisessa on vielä kehittämisen varaa. Organisaatioissa on hyvä avata ja pitää yllä keskustelua siitä, miten julkisuuden ja avoimuuden periaatteita nyt ja tulevaisuudessa tullaan käytännössä toteuttamaan.

Osallistamisen kirjavat käytännöt

Siinä missä julkisuus, avoimuus ja läpinäkyvyys vaikuttavat vielä jotakuinkin yhdenmukaisesti ymmärretyiltä periaatteilta, tuntuu hyvään hallintoon kuuluva ajatus *osallisuudesta* saavan sekä kyselyn että haastattelujen perusteella kirjavia, kapeita ja joskus virheellisiäkin tulkintoja. Myös lajiliitot sekoittavat ajatuksen palautteesta ja osallisuudesta ja tekevät sen seuratoimijoita ja kuntien liikuntahallintoa useammin. Toki esimerkkejä kohtalaisen hyvistäkin osallistamisen käytännöistä löytyy joukosta jokunen.

Osallisuudessa kysymys on siitä, miten ja missä kohtaa päätöksentekoprosessia asianosaiset pääsevät mukaan vaikkapa strategian kehittämiseen. Mukaan pääsy edellyttää vuorovaikutusta jäsenistön ja hallinnon välillä. Vastausten perusteella vallitseva käsitys lajiliitoissa ja muissa urheilujärjestöissä on, että jäsenistöä kuullaan päätöksenteossa ja että jäsenistön on suhteellisen helppo osallistua toiminnan kehittämiseen ja suunnitteluun.



Kuva 15. Järjestöjen jäsenistön kuuleminen ja osallistaminen päätöksentekoon järjestötoimijoiden arvioiden mukaan (lajiliitot N=38, muut liikuntajärjestöt N=42). Kuvioon on laskettu väitteiden kanssa ”täysin” ja ”melko samaa mieltä” olevat (%).

Kuvassa kiinnostavaa on se, että jäsenistön arvioidaan olevan suhteellisen helppo osallistua päätöksentekoon, mutta kokousmuistioita ei toimiteta kaikkien jäsenten saataville kuin kolmessa neljästä (76 %) lajiliitossa. Muiden urheilujärjestöjen osalta tilannetta voi pitää jopa melko huonona, sillä alle kaksi kolmesta (62 %) järjestöstä toimittaa kokousmuistionsa jäsenten saataville.

Jäsenistöllä ei oletetusta päätöksentekoon osallistumisen helppoudesta huolimatta ole pääsyä siihen, mistä asioista kokouksissa on keskusteltu tai päätetty. Esityslistojen lähettäminen jäsenistölle koskee lähinnä sääntömääräisiä vuosikokouksia. Haastattelujen perusteella kokousten esityslistoja ei muuten juurikaan jaeta eikä välttämättä aina laaditakaan etukäteen. Kiinnostavaksi nouseekin lajiliittojen ja muiden urheilujärjestöjen suhde jäsenistöön: ohjeistusta tuottavina tahoina lajiliittojen ja muiden liikuntajärjestöjen rooli muistuttaa valion liikuntahallinnon roolia. Voi olla, että tästä roolista käsin jäsenjärjestöjä palvelee parhaiten kansainvälisten sääntöjen välittämisellä, ohjeistusten laatimisella ja koulutuksen toteuttamisella. Tästä roolista keskustellaan tarkemmin luvuissa 6 ja 7.

Kyselyn avovastaukset ja haastattelut selventävät sitä, miten jäsenistön kuuleminen liikunnan valtakunnallisissa ja alueellisissa palvelujärjestöissä ymmärretään. Kuvailut vuorovaikutustilanteet jäsenistön kanssa vaihtelevat satunnaisista kohtaamisista avoimiin palautteisiin, säännöllisiin tai tiettyjä tiedontarpeita varten strukturoituihin kyselyihin ja asiakysymysten kommentteihin.

”Satuin istumaan bussissa erään puolitutun viereen, niin jutustelin häntä ja kuuntelin hänen toiveitaan ja sanoin vieväni asian eteenpäin.”

”Ryhmäsbhköpostissa pyydettiin kommentteja. Niitä tuli hyvin (n. 20 kpl) ja niistä koottiin yhteenveto kattojärjestölle.”

”Seurojen edustajilta pyydettiin esitys paikallisarjan pelaamistavasta. Siitä keskusteltiin ja yhdessä muokattiin ”mieleinen”.

”Järjestettiin kehittämisseminaari toiminnan kehittämiseksi puhtaalta pöydältä.”

”Liikunta- ja urheiluohjelman valmistelun yhteydessä järjestettiin jäsenjärjestöille info- ja palautetilaisuuksia kunnittain, joissa käytiin suunnitelmia läpi paikalliset olosuhteet huomioiden.”

”Jokaisessa jäsentiedotteessa on avoin palaute-lyhteydenottolomake, jonka voi lähettää maksutta yhdistykselle. Palautteita tulee todella vähän.”

Osa kuvailluista vuorovaikutustilanteista muistuttaa urheiluseurojen ”hihasta nykäisyä”; kontakti on varmasti asianosaisten kannalta merkittävä, mutta käytäntönä se on hyvin *sattumanvarainen ja suljettu*. Sellaisten varaan ei missään nimessä voi rakentaa jäsenten kuulemista tai ajatella sitä tapana selvittää jäsenten toiveita ja ajatuksia.

Joukosta löytyy kuitenkin myös jo selkeästi osallistavia käytäntöjä: jäsenistö on mukana suunnitteluprosessin varhaisessa vaiheessa, asiakysymyksestä neuvotellaan ja neuvottelulla on seurauksia. Tähän nostetuista lainauksista käy hyvin ilmi se, miten perinteinen palautemahdollisuus ei ole omiaan aktivoimaan jäsenistöä. Tämä ei välttämättä kerro mitään siitä, paljonko jäsenillä olisi asiaa vaan ennemminkin siitä, että perinteisten palautejärjestelmien kautta jäsenet eivät koe tulevaisuutta kuulluiksi. Palautetta koskeva tyytymättömyyden tunne vallitsee myös sen vastaanottajissa – vuodesta toiseen petytään siihen, että palautetta todella vähän. Silti palautetta kerätään aina samalla tavalla ja sen perusteella saatetaan myös vetää johtopäätöksiä siitä, miten aktiivista ja osallistumishaluista jäsenistö on. Ei välttämättä kannattaisi.

Lajiliittojen kuvailemat vuorovaikutuksen käytännöt konkretisoivat lajiliittojen välittäjäroolin, mutta nostavat esiin myös osallistavia toimintatapoja. Lajiliittoja ohjaavat monissa tilanteissa urheilun sisäiset periaatteet. Kansainvälisiltä lajiliitoilta tulevien sääntöjen ja ohjeistusten välittäjänä lajiliiton ja jäsenistön välistä vuorovaikutusta muokkaa osaltaan liiton tarve motivoida jäsenseurojaan hyväksymään sääntöuudistuksia. Tämä saattaa vaikuttaa myös siihen, että kuvaillut osallistamisen käytännöt tuntuvat monesti suuntautuvan pikemminkin ylhäältä alaspäin kuin tasaveroisten keskustelijoiden välisenä vuorovaikutuksena. Tosin poikkeuksiakin löytyy.

”Lajissamme on tehty useita sääntöuudistuksia viimeisten vuosien aikana. Liittojohdon aloitteesta olemme järjestäneet keskustelutilaisuuksia. Tällä tavalla sääntöuudistukset ovat saaneet enemmän hyväksyntää.”

”Seurakäynnit, joissa selvitetty seurojen tarpeet oman toiminnan kehittämiseksi”.

”Miesten ylimmän sarjataso valmentajien ja seuran mielipiteet siitä, millainen sarjajärjestelmän pitäisi olla. Näistä keskusteltiin.”

”Strategian suunnittelussa mukana on ollut hallituksen ja liittovaltuuston lisäksi muutamia henkilöitä jäsenistöstä”.

”Seurakehityspäivillä käytiin keskustelua juniorien paremmasta huomioimisesta kansallisten harjoitusleirien ohjelmassa ja aikataulutuksessa. Asiasta keskusteltiin avoimesti ja liiton hallitus otti tehtäväkseen valmistella paremmat ohjeet junioreiden huomioimisesta. Ohjeet valmisteltiin yhteistyössä seurojen kanssa ja tilanne on ollut huomattavasti parempi, niin leireillä tapahtuvan lajikohtaisen, kuin ns. vapaa-ajan ohjelman suhteen.”

”SM-sarjan säännöistä/systeemistä järjestettiin work shop, ja asiasta päätettiin liiton ylimääräisessä kokouksessa, vaikka asia liiton sääntöjen mukaan kuuluisi hallituksen päätettäväksi – liittyy liiton uuteen strategiaan.”

”Vuosikokous. Vain kolme jäsentä paikalla!”

Jäsenistön kuulemisen ääripäitä edustavat organisaatiot, joissa strategiatyön taustaksi kerätään kyselyn avulla ajatuksia sekä jäsenseurojen johdolta, pelaajilta että pelaajien vanhemmilta ja organisaatiot, jossa strategiatyö tehdään toimistolla tai hallitustyönä ja sen tulokset selviävät jälkikäteen kun uusi strategia julkaistaan verkkosivuilla tai liitetään jäsenkirjeeseen. Näiden ääripäiden välille mahtuu monenlaista.

Vaikka osallistumisen mahdollisuuksia pidetään pääosin helppoina, on kuitenkin yksi kymmenestä vastaajasta (lajiliitoissa 8 % ja muissa liikuntajärjestöissä 12 %) sitä mieltä, että jäsenistön osallistuminen ei ole ongelmatonta. Jos jäsenistöltä itseltään kysyttäisiin, vastaus voisi näyttää toiselta – nyt avovastaukset ja haastattelut paljastavat, että tulkinta jäsenistön pääsystä osallistumaan toiminnan kehittämiseen ja suunnitteluun tehdään erittäin kevyesti. Mikä tahansa kysely, vaikkapa tapahtuman yhteydessä tehty ”asiakastytyväisyyskysely” saattaa tulla tulkituksi osallistumiseksi. Osallistumista helpottavien käytännön keinojen kehittäminen on yksi selkeä alue, johon liikunnan järjestöissä kannattaisi paneutua.

Osallistavien käytäntöjen hyödyntäminen päätöksenteossa näyttää vastausten perusteella olevan tavoiteltavaa, mutta hankalaa. Joskus saattaa esimerkiksi olla epäselvää, miten osallisuus ja päätöksenteon käytännöt saadaan sovitettua yhteen (vrt. päätettiin ylimääräisessä kokouksessa, vaikka liiton sääntöjen mukaan hallituksen olisi pitänyt päättää). Osallistava suunnittelu ja kehittäminen vaativatkin kokonaan uudenlaista, totuttuja hierarkioita ja rooleja ravisuttavaa ajattelutapaa.

Suosituksista seuraamiseen?

Lopuksi täytyy vielä todeta, että lajiliittojen ja muiden liikuntajärjestöjen itsearviointi hyvän hallintotavan suhteen on kriittisempää kuin urheiluseurojen. Joiltain osin itsekritiikki tuntuu jopa melkoisen kovalta, sillä julkisuuden, avoimuuden ja läpinäkyvyyden suhteen asiat ovat varsin hyvällä tolalla liikunnan ylätason organisaatioissa. Parannettavaa toki löytyy aina ja onhan se niinkin, että muita ohjeistavien tahojen toiminnalta sopii odottaa keskimääräistä parempaa hyvän hallintotavan periaatteiden noudattamista.

Suomalaisessa liikuntakentässä osallistamisen ja jäsenistön kuulemisen käytäntöjen kehittäminen sen sijaan vaatii kohtalaisen suurta panostusta, mikäli käytännöt halutaan saada vastaamaan hyvän hallinnon periaatteita (ks. kuva sivulla 9). Vuorovaikutus jäsenjärjestöjen kanssa (kuuleminen) on järjestetty hyvin kirjavin käytännöin. Joissain tapauksissa pyritään kuulemaan asianosaisia jopa jäsenistön ulkopuolelta: haastatteluaineistosta löytyy esimerkki lajiliitosta, joka uuden strategian suunnittelussa kuulee kyselyin sekä jäsenjärjestöjen johtoa, jäseniä että näiden huoltajia. Voi kuitenkin väittää, että yleensä kuuleminen jätetään hyvin paljon vähemmälle. Hyvällä syyllä voi tietenkin myös kysyä, kuinka paljon rivijäsen pystyy auttamaan liittoa strategiatyössä.

Hyvän hallintotavan käytäntöjen jalkauttamisessa lajiliitoilla ja muilla liikuntajärjestöillä on iso rooli: jäsenjärjestöille tuotetut ohjeistukset vievät sekä kansainvälisten urheilujärjestöjen että suomalaisen yhdistyslainsäädännön mukaisia periaatteita käytännön kentille. Hyvän hallinnon minimitaso on kaikkea järjestötoimintaa juridisesti sitova periaate, sillä yhdistyslaki velvoittaa sitä noudattamaan. Keskeinen kysymys hyvän hallinnon näkökulmasta onkin, kuinka hyvin

ylätason organisaatiot onnistuvat tämän periaatteen jalkauttamisessa; niiden hyvän hallinnon ohjeistukset ovat suositusluonteisia, mutta periaatteessa yhdistysten jäseniä sitovia.

Suhteessa jäsenistöönsä tiukimman linjan on ottanut Valo, joka on asettanut jäsenjärjestöilleen sekä muodollisia että sisällöllisiä kriteerejä: ”yhdistyksen tulee sitoutua kulloinkin voimassa oleviin liikunnan ja urheilun eettisiin periaatteisiin. Kilpailutoimintaa järjestävien on lisäksi sitouduttava kansalliseen ja kansainväliseen antidopingsäännöstyöhön sekä urheilun oikeusturvalautakunnan toimivaltaan”. Hyvän hallintotavan ohjeistusten noudattamista ei kuitenkaan juurikaan valvota lajiliittojen toimesta. Pitäisikö? Parantaisiko valvonnan käytäntöjen kehittäminen hyvän hallintotavan mukaista toimintaa liikunta-alalla, kuten Sport Governance Observer 2015 -raportissa ehdotetaan?

Seuraavassa luvussa keskustellaan siitä, miten liikuntakentän eri toimijatahot ovat onnistuneet konkreettisten, hyvästä hallintotavasta nousevien toimintakäytäntöjen rakentamisessa.

6. Hyvä hallintotapa puntarissa: miten konkreettisia kysymyksiä on ratkottu?

Hyvä hallintotapa toteutuu lopulta sitä muotoilevien periaatteiden perusteella muodostetuissa konkreettisisa toimintatavoissa (Brown et al. 2002; Chappellet 2010; Geeraert 2015; Rikala 2013). Toteuttamamme kyselytutkimus ja haastattelututkimus osoittavat, että ryhtiliikettä hyvään hallintotavan toteuttamiseksi tarvitaan suomalaisellakin liikuntakentällä: kaikkien periaatteessa tuntemat ihanteet eivät ole kovin jouhevasti kääntyneet käytännöiksi järjestäytynttä liikuntatoimintaa toteuttavien tahojen, kuntien ja seurojen, parissa. Vastuu hyvään hallintotavan toteuttamisesta kuuluu koko liikunta-alalle, niinpä tässä luvussa tuodaan esiin eri toimijatahojen muodostamia hyviä käytäntöjä ja arvioidaan niitä suhteessa hyvään hallintotapaan.

Tässä tutkimuksessa hyvään hallintotavan keskeisiksi ulottuvuuksiksi määriteltiin **avoimuus** (läpinäkyvyys ja julkisuus), **osallisuus** (prosessien demokraattisuus ja osallistavuus), **yhdenvertaisuus** sekä **vastuullisuus** (taloudenpidon vastuullisuus, ympäristövastuu sekä yleisempi yhteiskuntavastuu liikuntalain ja muiden keskeisten lakien määrittelemässä hengessä). Määritelmä nojaa sekä demokratian kehittämisen parista nousseisiin että urheiluhallinnon legitimititeetti-kriisistä kumpuaviin hyvään hallinnon määritelmiin (Anttiroiko 2000; Young 2002; Geeraert 2015). Edellisissä luvuissa on kartoitettu sitä, miten suomalaisen liikuntakentän eri toimijatahot ymmärtävät hyvään hallinnon periaatteet. Tässä luvussa keskustellaan siitä, minkälaisia käytäntöjä ja menettelytapoja niiden perusteella on muodostunut.

Toimijatahojen hyvää hallintotapaa voi arvioida sen perusteella, miten hyvin avoimuus, osallisuus, yhdenvertaisuus ja vastuullisuus toiminnassa toteutuvat. Yhteisiä, arvoihin ja periaatteisiin nojaavia toimintamalleja tarvitaan monenlaisten käytännöllisten kysymysten kohdalla. Niin valtionhallinnossa ja kunnissa kuin lajiliitoissa ja muissa urheilujärjestöissä eettisiä periaatteita pidetään tärkeinä: julkista tukea saavilta kunnilta ja seuroilta edellytetään sitoutumista esimerkiksi sukupuolten tasa-arvoa ja kaikkien yhdenvertaisuutta edistäviin periaatteisiin. Myös esimerkiksi Valoon liittyviltä järjestöiltä edellytetään sitoutumista Valon sääntöihin ja periaatteisiin, muun muassa hyvään hallintotapaan ja vaikkapa dopingin vastaiseen toimintaan. Kun liikuntalakiin (2015) lisättiin sen uudistamisen myötä hyvään hallintotapaan viittaava kunta-laisten kuulemiseen velvoittava pykälä, voidaan viimeistään olettaa kaikkien sen piiriin kuuluvien toimijoiden pyrkivän niin toiminnassaan, sen suunnittelussa kuin yleisemminkin hallintokäytäntöjensä järjestämisessä avoimiin ja osallistaviin käytäntöihin. Vaikka kansalaisen ääni olisi kriittinenkin.

Lähdemme siis siitä, että hyvään hallintotavan kysymykset koskevat kaikkia liikuntakentän toimijatahoja. Hyvä hallintotapa ei huononna kenenkään suoritusta; päinvastoin, ainakin pidemmän päälle hyvään hallintotavan mukaisesti rakennettujen hyvien toimintatapojen ja käytäntöjen noudattaminen helpottaa päätöksentekoprosesseja ja säästää resursseja. Kansalaisen mukaan ottaminen motivoi, lisää hyödynnettävän asiantuntemuksen absoluuttista määrää, vähentää muutosvastarintaa ja mahdollisia kanteluita, oikaisupyynnöitä ja valituksia.

Esimerkiksi nostettakoon vaikkapa erilaisten kansalais- ja kuntalaisaloitteiden työstäminen *yhdessä* viranhaltijoiden kanssa sen sijaan, että kilpailtaisiin suosioista viranomaisten valmistelukoneiston tuotosten kanssa. Tämä olisi taatusti kaikkien etu. Myös seuratoiminnan houkuttelevuus voisi kasvaa, mikäli jäseniksi aikovat tietäisivät pääsevänsä konkreettisesti vaikuttamaan siihen, millaista toimintaa seuroissa toteutetaan.

Se, mikä yhdistää liikuntakentän konkretiaa ja liikuntahallinnon ihanteita, löytyy usein ongelmien kautta: kun eteen tulee kiperiä tilanteita, niiden ratkaisemiksi tarvitaan malleja ja säännöstöjä. Koska kenttä on laaja ja ongelmia syntyy sen eri reunoilla, on konkreettisten asia-ohjeistusten lisäksi tarvetta yhteisille tavoitteille ja ohjaaville säännöille. Yhdistystoimintaa ja julkishallintoa ohjaava lainsäädäntö määrittelee lähtökohdat toiminnalle ja sen tavoitteille, ja kentän toimijoiden omat – ehkäpä ongelmallisten tilanteiden ja niiden ratkaisumallien kautta syntyneet – eettiset ohjeet täydentävät kuvaa. Miten näissä sisällöllisesti ja temaattisesti määritellyissä kysymyksissä pärjättiin liikuntakentällä?

Ongelmallisina pidetyt ja ohjeistusta vaativat tilanteet elävät

Aloitetaan taas kuvitteellisilla esimerkillä (taulukko 3) siitä, miten eri kunnissa ja seuroissa saatetaan suhtautua hyvän hallintotavan haasteisiin.

Taulukko 3. Esimerkki kuvitteellisten kuntien ja seurojen toiminnasta hyvän hallinnon kysymyksissä.

Kabinetti & Kabinettilan Kaiku	Sääntölä & Sääntöläns Sisu-Veikot	Strömsö & Strömsö IF
<p>Kabinettilan kunnassa harmitellaan kunnille kohdistettavien vaatimusten ja ohjeistuksen moninaisuutta. Monia ohjeista pidetään arjesta irrallisina ja turhina, ja niin kauan kuin ohjeistuksen noudattamatta jättäminen ei aiheuta esimerkiksi sanktioita, näin tehdään. Myös ohjeiden välittäjän rooli tuntuu vieraalta – vapaaehtoisen kansalais-toiminnan ajatellaan olevan näissä kysymyksissä autonomista eikä näkemykseen sovi vaatimukset ”mielipidekysymyksissä”, joita eettiset periaatteet viime kädessä kunnan johdon mielestä ovat.</p> <p>Kabinettilan kunnassa toimii <i>Kabinettilan Kaiku</i>. Seuran toimistosta löytyy kansio, joka sisältää lajiliitoista lähetetyt ohjeistukset. Niihin saa halutessaan perehtyä, mutta ei niille juuri ole ollut tarvetta. Seurassa osataan muutenkin hyvin se, mitä ollaan tehty jo vuosikymmeniä: urheiluvalmennus. Muuhun kuin kilpailutoimintaan liittyvät eettiset ohjeistukset koetaan jotakuinkin turhina, sillä seurassa ei ole ollut tarvetta keskustella tasa-arvosta tai yhdenvertaisuudesta – nehan toteutuvat urheilussa joka tapauksessa, koska urheilu on periaatteiltaan reilua kilvoittelua.</p>	<p>Sääntöläns kunnassa tuskaillaan myös alati muuttuvia ohjeita ja uusia vaatimuksia, mutta niihin pyritään vastaamaan edes muodollisella tasolla. Räättälöintiin eli ohjeiden käytännölliseen sovittamiseen omaan toimintaan ei erityisesti pyritä ja kolmannen sektorin toimijoillekin ohjeet esitellään lähinnä hakemusteknisinä eikä kunnan omaa valvontatehtävää korosteta. Sääntöläns pidetään sinänsä hyödyllisinä ja ”tärkeinä”, muttei kuitenkaan esimerkiksi resurssienjakoon tms. kunnan sisällä vaikuttavina periaatteina. Muutosten suhteen ollaan kuitenkin tarkkaavaisia ja seuratoimijat pidetään tietoisina esimerkiksi valtakunnallisen tason periaatteiden muutoksista.</p> <p>Sääntöläns toimii <i>Sääntöläns Sisu-Veikot</i>. Seurassa ollaan tietoisia monesta suunnasta tulevista ohjeistuksista. Ne luetaan kyllä läpi ja niiden ohjeita pyritään noudattamaan, sillä seurassa ollaan tarkkoja avustuskriteereihin ja jäsenyyksiin kirjatuihin periaatteista. Koulutukseen osallistumista ei kuitenkaan koeta tarpeelliseksi, sillä arviointi- ja seurantalomakkeiden täyttäminen onnistuu ilmeisesti. Sitoumusten muuttaminen omaa toimintaa ohjaaviksi käytännöiksi olisi varmasti hienoa, mutta siihen ei ole vallitsevilla resursseilla mahdollisuuksia.</p>	<p>Strömsön kunnassa yleinen yhdenvertaisuus ja liikuntalain lähtökohdat ovat liikuntatoimen arvoperusta ja sitä, miten arvot voivat näkyä kaikessa kunnan tukemassa liikunnassa, mietitään yhdessä toimijoiden kanssa. Kunta kokoaa tietoa seuratoimijoiden suorituksista ja arvioi sitä. Suoritus vaikuttaa resurssienjakoon. Myös kuntaan kohdistuvat valtakunnalliset ohjeet otetaan sisäisesti, sillä niitä pidetään kunnan sisäisen arvotyön tukena ja selkärankana.</p> <p><i>Strömsö IF</i>:ssä ollaan hyvin perillä siitä, minkälaisiin eettisiin periaatteisiin on sitouduttu, kun on liittytty lajiliiton tai muun liikunnan palvelujärjestön jäseneksi. Lajiliiton jäsenyyden kautta myös Valon, Suomen olympiakomitean, kansainvälisen lajiliittojen ja KOK:n eettiset ohjeet ovat tulleet osaksi seuran arvoperustaa ja siitä johdettuja käytäntöjä. Seura osallistuu säännöllisesti valtakunnallisten ja alueellisten liikunnan palvelujärjestöjen koulutuksiin, jotta hyvien käytäntöjen toteuttamisesta päästään keskustelemaan muiden seurojen kanssa. Eettiset periaatteet on kirjattu seuran strategiaan ja keinot niiden toteuttamiseksi lukevat toimintasuunnitelmassa. Hitaasti, mutta varmasti myös jäsenet omaksuvat toimintaperiaatteet ja esimerkiksi säätelevät toimihenkilöiden puolesta niiden noudattamista omassa lähipiirissään – vaikkapa kannattajien käytäntöistä ja kestävästä kehityksen arvojen toteutumista sekä esteettömyyden varmistavia ratkaisuja junnuturnausta järjestetäessä. Toimintaa arvioidaan ja toimintaperiaatteita tarkistetaan säännöllisesti, sillä eettiset ohjeetkin elävät ajassa.</p>

Valtaosa urheiluseuroista on joko lajiliiton jäseneksi liittyessään tai julkista tukea hakiessaan sitoutunut toiminnassaan monenlaisiin eettisiin periaatteisiin. SLU:n ja myöhemmin Valon *Reilu peli* lienee yksi levinneimmistä eettisten ja yhteiskunnallisten periaatteiden ohjeistuksesta liikunta-alalla. Eettiset ja yhteiskunnalliset ohjeet kuvastavat sitä yhteiskuntaa ja niitä arvoja, joiden puitteissa seurat toimivat. Ajassa elää huolia ja kiinnostuksenkohteita ja vastuina tai velvollisuuksina pidettyjä asioita, jotka välittyvät myös vapaaehtoiseen kansalaistoimintaan.

Urheiluseurojen toimintaympäristöön huomioitavia asioita valuu useasta suunnasta. Kansainväliset järjestöt, lajiliitot, Euroopan Unioni, valtionhallinto ja kunnat tuottavat ohjeita paitsi noudatettaviksi, myös tulkittaviksi, työstettäväksi ja räätälöitäviksi seurojen toimintaan. Myös varsinaisen urheilutoiminnan ulkopuolelta tulevien arvojen huomioonottamista vaaditaan koko ajan hanakammin – sekä kansainväliset että suomalaiset urheiluorganisaatiot ovat kiinteästi sidoksissa yhteiskunnan arvokeskusteluista nouseviin kysymyksiin, mm. ympäristökysymyksiin (Simula 2015). Tällä hetkellä laadukkaasti ja ihanteiden mukaan toimiva urheiluseura pohtii vähintäänkin *yhteisöllisyyttä, yhdenvertaisuutta, maahanmuuttajia, matalan kynnyksen toimintaa syrjäytymisen ehkäisemiseksi, viestinnän avoimuutta, jäsenten osallistamista, kestäväää kehitystä sekä vastuullista taloudenpitoa ja hyvää hallintoa*.

Näiden lisäksi urheilun kentällä on nostettu esiin erilaisia käytännöllisempiä, kilpailutoimintaan ja sen liepeille liittyviä asioita, joiden suhteen järjestötoimijoilta edellytetään harkintaa, sääntöjä ja toimenpiteitä. Tällaisia teemoja ovat esimerkiksi *suvaitsevaisuus, dopingin vastaisuus, päihteiden käyttö, väkivalta, katsomokäyttäytyminen ja sukupuolinen häirintä*. Listaa voisi varmaankin jatkaa vielä monellakin kohdalla.

Eettiset kysymykset eivät ole staattisia, vaan ne saavat ajassa uusia sisältöjä ja niiden statuskin saattaa muuttua: esimerkiksi dopingin vastainen toiminta on saanut uutta pontta sekä kansainvälisesti että kansallisesti, kun yhä useammassa urheilulajissa on esiintynyt laajamittaistakin dopingaineiden väärinkäyttöä. Yhdenvertaisuuden periaate on saanut aivan uutta sisältöä Euroopan pakolaiskriisin myötä: viimeistään ministeriön myöntämät maahanmuuttajien liikunnan edistämiseen suunnatut resurssit saanevat urheiluseurat miettimään toimintaansa tämän eettisen periaatteen näkökulmasta.

Erytisen huomiota herättävää on sekä kysely- että haastattelututkimuksen perusteella se, että sukupuolten tasa-arvokysymykset tuntuvat koskevan vain noin joka kolmatta seuraa. Seuroissa ei siis pohdita sukupuolten tasa-arvoa, vaikka lajin harrastajista yli 90 prosenttia olisi vain poikia tai vain tyttöjä.

”Tämä nyt kuuluu lajin luonteeseen, olisihan se hyvä että saataisiin lisää toisen sukupuolen edustajia, mutta minkäs teet. Eivätkä sukupuolikysymykset oikeastaan koske meitä, kun ei tänne ole edes saatu naisjoukkuetta”.

Seksuaalivähemmistöt puolestaan puhuttavat alle kymmentä prosenttia seuroista. Seurajohdon tyyppinen puheenparsi ei tunnista kysymystä seksuaalivähemmistöistä yhdenvertaisuuskysymyksenä: ”Kun ei meidän seurassa ole homoja tai jos onkin, seksuaalisuushan on jokaisen yksityisasia. Ei sitä kannata pukuhuoneessa kaiuttaa”.

Kyselytutkimus ja haastattelututkimus toivat näkyviin sen, että seurat kokevat saavansa ohjeistusta eri suunnista vähintäänkin riittävästi. Sen sijaan aikaa ja motivaatioita perehtyä niiden sisältöihin ei läheskään aina tuntunut olevan riittävästi. Ei olekaan ihme, että esimerkiksi SLU:n taannoin tuottama Hyvän Seuran Reilun Pelin opas (2008) on saanut alaotsikokseen ”Pitääkö tätäkin vielä miettiä?”. Seurojen näkökulmasta monet yhteisiin pelisääntöihin ja periaatekysymyksiin liittyvät vaatimukset osuvat oman ydintoiminnan ulkopuolelle, lähemmäs tai kauemmas. Siksi ohjeistukseen perehtyminen ja sen räätälöiminen ja juurruttaminen omaan toimintaan on helppo ohittaa ”ei koske meitä”-tyyppisellä olankohautuksella.

Arvot ja toimintaperusteet ovat kuitenkin jotain, joihin toimijoiden voisi olettaa sitoutuvan. Niitä ei ole määritelty kenenkään kiusaksi eivätkä ne ole toiminnan turhaa kuorutusta tai sinänsä merkityksettömiä, mutta välttämättömiä rasteja auditointilomakkeiden ruuduissa. Arvoihin ja periaatteisiin sitoutuminen merkitsee toiminnan suunnittelemista niiden mukaisesti tai vähintäänkin niiden toteutumisen tavoittelemista kaikessa toiminnassa. Tutkimuksemme kolme toimijaryhmää (hallinto, seurat, järjestöt) asemoivat hiukan eri tavoilla liikuntalain ja muun lainsäädännön sekä hyvän hallintotavan määrittämiin yhteisiin periaatteisiin, vaikka suunnan tulisi olla yhteinen.

Pelissäntöjen kanssa painiminen on kuitenkin merkityksellistä puuhaa monessa mielessä. Esimerkiksi yhteiskunnan odotukset seuratoimintaa kohtaan ovat muutoksessa. Arvostuksen ja ihan konkreettisten tukimuotojenkin edellytyksenä on toiminnan laatu ja katseenkestävyys, jopa silloin kun katsojalla on hyvän hallintotavan silmälasit. Hyvä maine onkin seuratyön entistä tärkeämpi perusedellytys. Kaikille avoin ja hyvämaineinen seura on myös houkutteleva yhteistyökumppani.

Reiluus, avoimuus, yhdenvertaisuus tai demokratia eivät ole synnynnäisiä ominaisuuksia, joita ihmiset tuovat mukanaan seuratoimintaan. Vaikka omasta mielestään toimisi oikein, ei toiminta ole läpinäkyvää ennen kuin sitä ohjaavat periaatteet ovat kaikkien tiedossa. Eettisesti kestävä toiminta ei ole, ennen kuin periaatteet ovat yhteisesti sovitut. Osa liikuntakentällä vastaan tulevista kysymyksistä tosin hoituu varmasti myös maalaisjärjellä. Yhteiset pelisäännöt, joita noudattamalla vastaantulevat eettiset ja muutkin kysymykset voidaan ratkaista, ovat kuitenkin tarpeellisia ja niihin kannattaa perehtyä. Ongelmatilanteissa jäädään muuten pulaan ja maailman muuttuessa kaiken aikaa monimutkaisemmaksi aiemmin tavanomaisestakin voi yhtäkkiä tulla haaste, jonka edessä valmistautuneen on helpompi toimia kuin ennalta valmistautumattoman.

Liikuntaväki ei myöskään voi loputtomiin luottaa henkilösuhteisiin, ihmisiin, yhteisiin intresseihin ja hyviin kemioihin, vaan kansainvälisistä ja kansallisista keskusteluista nouseva arvopohja on otettava haltuun ja tehtävä eläväksi. Keskustelu siitä, mikä seuratoiminnassa on tärkeää, ansaitsee oman paikkansa, ja nimenomaan sen luonnollisen ja tärkeän ympärille on hyvä rakentaa vankka ja hyvin dokumentoitu toimintakulttuuri. Keskustelu arvoista ja arvostuksista yhdistää ja vapauttaa voimia käytännön toimintaan.

Ohjeistuksen suhteen seurat ovat hiukan puun ja kuoren välissä. Ohjeet kyllä tuovat monenlaista lisäarvoa seuran toimintaan, mutta samalla ne velvoittavat: kuntien ohjeistus seurojen suuntaan on ohjaamista ja avustuskriteerien ja raportointivelvollisuuden määrittelyä, mikä saattaa ymmärrettävästi maistua paperilta ja viedä aikaa varsinaiselta ydintoiminnalta.

Liikunnan valtakunnalliset ja alueelliset palvelujärjestöt ja lajiliitot jakavat seuroja täsmällisempiä ohjeita hyvän hallintotavan ohjeistuksissaan sekä kilpailutoiminnan säännöissä. Liikuntakentän komentoketjussa nämä ohjeistukset saavat usein alkunsa kansainvälisiltä lajiliitoilta tai kattojärjestöiltä kansainvälistä olympiakomiteaa myöten. Urheilujärjestöjen ohjeet tuntuvat hallinnon ohjeistuksia käytännöllisemmiltä, konkreettisemmilta ja toiminnan näkökulmasta osuvammilta, sillä lajiliitoilta tulee myös kurinpito-ohjeita sekä ohjeistuksia lajissa ja lajikulttuurissa tyypillisissä kriisi-, riita- ja ongelmatilanteissa toimimiseen.

Eettisten kysymysten tulisi koskea kaikkia

Liikuntakentän toimijoiden käsitykset siitä, minkälaisia eettisiä kysymyksiä pidetään merkittävänä, ovat hämmäntävänkin ristiriitaisia. Myös toimijoiden näkemykset siitä, minkälaisen eettisten kysymysten osalta toiminnassa on onnistuttu, vaihtelevat toimijatahoittain.

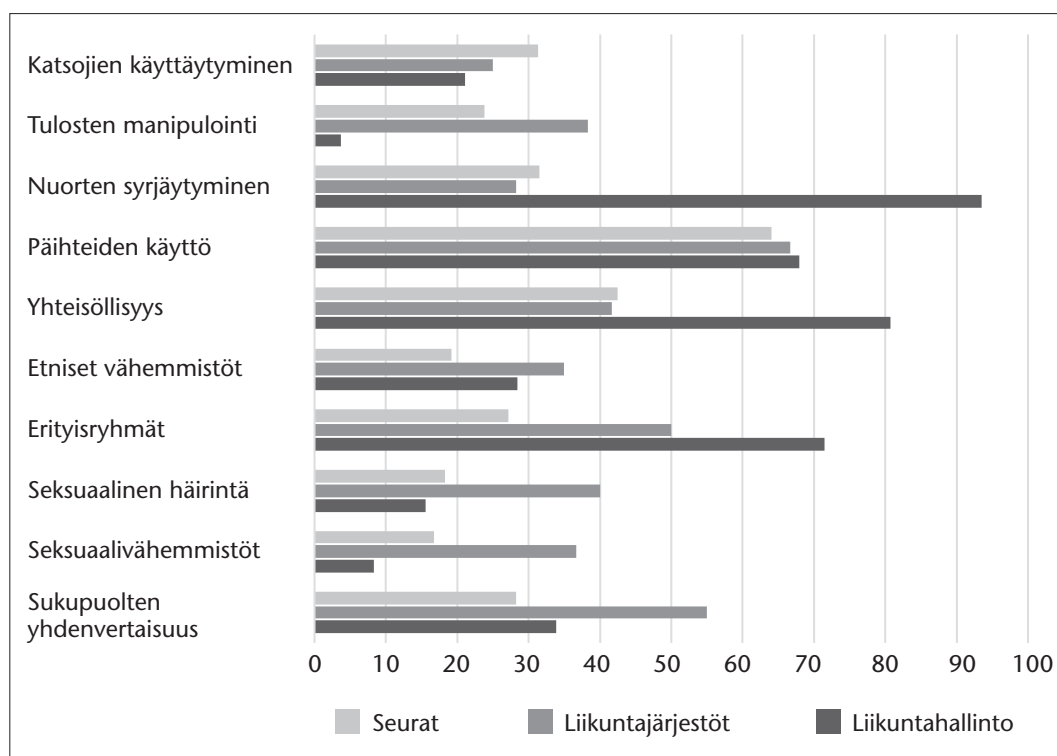
Kyselytutkimuksessa selviää, miten liikuntahallinto Suomessa mieltää onnistumisensa hyvän hallintotavan, julkisuuden ja läpinäkyvyyden, yhdenvertaisuuden sekä muutamien valikoitujen eettisten kysymysten käsittelyssä. Viranomaisten *itsearvio* pyrkimyksistä hyvän hallintota-

van mukaisiin käytäntöihin osoittaa onnistumista ainakin maahanmuuttajien ja etnisten ryhmien yhdenvertaisuuden sekä muiden ns. erityisryhmien osalta. Kaikkia selvitettyjä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuskysymyksiä varten on valmiit toimintaohjeet ja työn/vastuunjako on hoidettu viranomaisten kesken. Myös yhteistyökumppaneilta – esimerkiksi liikuntajärjestöiltä – edellytetään edellä mainittujen kysymysten arviointia sekä raportointia niin vallitsevasta tilanteesta kuin tehdyistä tai jopa suunnitelluista toimenpiteistä.

Kyselytutkimus kuitenkin osoittaa, että olemassa olevien ohjeistusten lisäksi yhdenvertaisuutta lisäävää toimintaa ja sen arviointia *on liikuntahallinnossa aivan liian vähän*. Yksittäiset kampanjat jäävät yksittäisiksi eikä niiden myötä syntyvää ymmärrystä saada tuotua arkityöhön. Valvontaa ja oman ja yhteistyökumppaneiden toiminnan arviointia on vähän tai se on menetelmiltään puutteellista. Esimerkiksi kunnan matalan kynnyksen liikunnan lippulaiva voi olla seura, jonka toimintaan osallistuu vain yhtä sukupuolta. Miten tämä on onnistuttu raportoidaan niin, ettei ongelma tule näkyväksi vai onko niin ettei kunnan virkamiestenkään mielestä (kuten ei seurankaan) tässä *ole* mitään ongelmaa. Joka tapauksessa raportoinnin vaatimuksesta on pitkä matka toimenpiteisiin – jopa raportoinnin syvällisempi purkaminen voi jäädä väliin.

Samaan aikaan liikuntaseurat eivät koe kuntien puuttuvan kovin voimakkaasti varsinkaan tasa-arvo- tai yhdenvertaisuuskysymyksiin. Esimerkiksi kunnat kertovat käyneensä seurojen kanssa keskustelua erityisryhmien kohtelusta (72 %), mutta seuroista vain puolet (49 %) vastaa käyneensä tätä keskustelua kuntien kanssa. Kun edes käsitykset hyvästä hallintotavasta ja siihen liittyvistä yhdenvertaisuuskysymyksistä eivät kohtaa – kuinka toimintakaan voisi? Lajiliitot ohjaavat seuroja yhteistyökumppaneina aavistuksen enemmän, mutta vain ”paperilla” – ohjeistuksia on, mutta esimerkkejä käyttötilanteista paljon vähemmän. Toki kyselytutkimuksen muoto vaikuttaa asiaan – avovastauksen voi jättää antamatta myös muista syistä kuin siitä, ettei kokemusta ole.

Liikuntahallinnon, lajiliittojen ja muiden liikuntajärjestöjen ja seurojen erilaista tapaa mieltää eettisten kysymysten merkittävyys omassa toiminnassaan havainnollistaa kuva 16.



Kuva 16. Liikunnan eri toimijoiden näkemykset erilaisten eettisten kysymysten tärkeydestä omassa toiminnassaan (seurat/N= 590; liikuntajärjestöt/N=77; hallinnon edustajat/N=114) (%).

Kuvasta näkyy, miten liikuntahallinnon keskeisinä pitämät kysymykset, nuorten syrjäytyminen, yhteisöllisyys ja erityisryhmät, saavat varsin pienen painoarvon lajiliittojen ja muiden liikuntajärjestöjen toiminnassa, urheiluseuroista puhumattakaan. Vastaavasti lajiliitoille ja muille liikuntajärjestöille olennaiset sukupuolten yhdenvertaisuuden, seksuaalisen häirinnän, seksuaalivähemmistöjen ja etnisten vähemmistöjen kysymykset koetaan vähemmän keskeisiksi sekä seuroissa että liikuntahallinnossa. Kuitenkin juuri näistä kysymyksistä lajiliitot (ja liikuntahallintokin) ovat tuottaneet urheiluseuroille ohjeistuksia.

Ylipäätään liikuntahallinnon ja lajiliittojen toimesta yhdenvertaisuutta koskevia ja muita eettisiä ohjeita on annettu kaikista kysytyistä teemoista. Liikuntahallinto sekä lajiliitot ja muut liikuntajärjestöt seurailevat sekä kansainvälisen urheilukentän keskeisiä painotuksia että yhteiskunnan arvoperustusta nousevia keskeisiä teemoja, mikä kertoo ohjauksen onnistumisesta tiettyjen toimijoiden välillä.

Eettisten kysymysten osalta suurin katkos muodostuu urheiluseurojen ja muiden toimijoiden välille: seurojen todellisuudessa merkittävimmiksi kysymyksiksi nousevat kentällä eteen tulevat konkreettiset ongelmat: päihteiden käyttö, yhteisöllisyys ja katsojien käyttäytyminen. Päihteiden käyttöön ja katsojien käyttäytymiseen liittyviä ohjeistuksia löytyy laajalti seurojen omilta verkkosivuiltakin; yhteisöllisyydellä viitattaneen siihen, että urheiluseurat tarvitsevat vapaaehtoisten panosta toimintansa pyörittämiseksi. Yhdenvertaisuuskysymysten sen sijaan koetaan seuroissa harvoin koskevan omaa toimintaa.

Haastattelututkimuksessa seurojen ja kuntien käytäntöjen yhdenvertaisuuskysymyksiin liittyviä aukkoja paljastui lisää. Kunnan matalan kynnyksen liikunnan lippulaiva saattaa olla seura, jonka puitteissa harjoittelee vain yhden sukupuolen edustajia. Tyttöjen leiritoiminta voi olla jäädä ”hankalana” järjestämättä, ”koska ei ole riittävästi naispuolisia aikuisia majoittumaan tyttöjen kanssa”. Tai lajiliitto saattaa kertoa, ettei tasa-arvo-ohjeita tarvita, koska tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen kuuluvat kysymykset eivät ole lajikulttuurissa olennaisia – koska ”kulttuuri on perinteisesti niin maskuliininen”. Esimerkiksi erityisryhmien osalta toimintaperiaatteiden olemattomuus kuitattiin helposti sillä, ettei tilanteita, joissa niitä tarvitaan, tule juurikaan vastaan. Monikulttuurisuuskysymykset ovat aavistuksen paremmalla tolalla myös seuroissa, sillä aktiiviset harrastajat kelpaavat kyllä.

Yhteiskunnassa pinnalle nousevista kysymyksistä kentän käytännöiksi

Nuorten syrjäytymisen ehkäisy urheiluseuroillekin valuvana eettisenä kysymyksenä on esimerkki siitä, miten taloudesta ja politiikasta nousevat, vallitsevat yhteiskunnalliset tavoitteet ja trendit näkyvät etenkin valtion ja kuntien ohjauspolitiikassa (avustuskriteereissä). Yhteiskunta ei ole ensisijaisesti huolissaan nuorten ehkä hyödyntämättä jäävistä urheiluresursseista, vaan siitä, millaisia kustannuksia syrjäytymisestä aiheutuu. Nuorisotoiminnan tavoitteeksi syrjäytymisen ehkäisy nousee ennemmin yhteiskuntapoliittisessa kuin urheilullisessa merkityksessä: nuorten syrjäytyminen on valtava ongelma, jonka seuraukset näkyvät toki urheiluseuratoiminnassakin, mutta se ei silti kysymyksenä nouse urheilun sisältä. Analogia toki on olemassa – lajiliitot ohjaavat keskustelua siihen, miten saataisiin nuorten urheilijoiden drop out -ilmiötä vähennettyä ja pidettyä nuoret mukana seuratoiminnassa, vaikkapa toimitsijoina, ohjaajina tai tuomareina, mutta seuran tasolla huoli saattaa kyllä liittyä ihan yksittäisen nuoren lahjoihin ja menestykseen. Joka tapauksessa niin seuran kuin yhteiskunnan näkökulmasta kaikki voittavat, jos syrjäytymisvaarassa oleva nuori saadaan pidettyä harrastuksen parissa.

Yhteiskunnallisista kysymyksistä muotoiltujen, ylhäältä päin tulevien ohjeistusten ja niihin liittyvän, seuratoiminnassa toteutetun toiminnan yhteys on kovin usein varsin hatarasti paikannettavissa. Projektiyhteiskuntaan liittyvä lyhytaikaisten hankkeiden puitteissa toimiminen ei ole omiaan muuttamaan yksittäisiä, hyviä käytäntöjä pysyvimmiksi toiminnan periaatteiksi

(Rikala 2012, 2013). Seurat toki mielellään nostavat ainakin hakemusten ja raporttien tasolla esiin sen, miten ne aivan perustoiminnallaan esimerkiksi ehkäisevät nuorten syrjäytymistä. Toisaalta harvassa ovat ne seurat, joilla on osoittaa väitteensä tueksi muuta kuin harrastajamäärätilastot – lasten ja nuorten harrastusmahdollisuuksien lisäämisellä voi toki olla syrjäytymistä ehkäiseviä seurauksia. Yhtä lailla voi kuitenkin olla niin, että urheiluharrastuksen pariin hakeutuva nuori kuuluu varsinaisesti syrjäytymisvaarassa olevien nuorten joukkoon.

Kriittisissä puheenvuoroissa on esitetty, että nuorten syrjäytymisen ja liikuntaharrastuksen polarisoitumisen ehkäisemiseksi tulisi tehdä todellisia toimenpiteitä; esimerkiksi tarjota työtömälle nuorelle ilmainen pääsy julkisiin varoin rahoitetun harrastustoiminnan piiriin (Huh-tala & Salasuo 2014). Siksi onkin erityisen ilahduttavaa kuulla seuratoiminnasta, jossa lähes kädestä pitäen haetaan maahanmuuttajataustaisten harrastajien kotoa vanhempien allekirjoituksia, jotta nuoret voivat turnaukseen päästäkseen hakea pelaamiseen oikeuttavaa pelipassia. Tosin tällainenkin käytäntö on yksittäisten vapaaehtoisten aktiivisuuden varassa – sitä ei liene vielä missään kirjattu toimintaperiaatteeksi.

Yhdenvertaisuuden kysymykset ovat niin ikään niitä, joita on ikään kuin helppo kirjata strategiaan ja sanoa kannattavansa ja noudattavansa, mutta joiden soveltaminen seuratoiminnan käytäntöihin on vähintäänkin kirjavaa. Kentältä löytyy luovia esimerkkejä siitä, miten joissakin seuroissa on yhdenvertaisuuden edistämisen nimissä koottu vammaisharrastajista ja vammautumista harrastajista yhteisiä joukkueita, joista on lopulta tullut seuran yhteisöllisyyden synonyymi. Samanaikaisesti löytyy myös suuri joukko seuroja, joita esimerkiksi erityisliikunnan järjestäminen ”ei koske”, sillä ”ei ole ollut kysyntää”. Vastaus on hiukan sama kuin esimerkiksi kokouspöytäkirjoista kysyttäessä: ”ei niitä kukaan ole kysellyt”. Tästä huolimatta on hyvän hallintotavan mukaista, että asiakirjat ovat saatavilla ja yhdenvertaisuuden kysymyksiä on mietitty juuri kyseisen seuran toimintaympäristössä. Ei haittaa, vaikka olisi osattu jo etukäteen kuvitella esimerkiksi tilanne, jossa yksi aktiivinen vammaisurheilija saattaa innostaa muitakin urheiluseuratoimintaan ja ollaankin tilanteessa, jossa on syytä miettiä joukkueiden muodostamista ja ottelujen järjestämistä myös tästä näkökulmasta. Tai paikkakunnalle perustetaan turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskus, josta löytyy suhteellisen yllättäen kymmeniä liikuntaharrastuksesta kiinnostuneita. Urheiluseuroista löytyy monia esimerkkejä, joissa yhteiskunnallisesti hereillä olevat seurat ovat onnistuneet lyhyelläkin varoitusajalla järjestämään menestyksekkästä toimintaa, jossa toteutuu yhdenvertaisuuden ajatus.

Eettisten kysymysten osalta monet asiat tulevat helpommin sanotuiksi kuin tehdyiksi. Hake-musta, vuosiraporttia tai strategiaa kirjoitettaessa yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistäminen ja nuorten syrjäytymisen ehkäisy tuntuvat kuvaavan aiottua tai vakiintunutta toimintaa varsin hyvin. Kun toiminta sitten saadaan taas kesätauon jälkeen käyntiin, pyörii se entisellä mallillaan: harrastajat ovat voittopuolisesti valkoisia, suhteellisen hyvin toimeentulevista perheistä tulevia poikia ja nuoria miehiä. ”Mutta hei, eihän me voida sille mitään, näin on aina ollut.”

Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus ovat varsin laajoja, teoreettisiakin käsitteitä, ja näiden yhteiskunnallisten arvojen edistäminen edellyttäisi jonkinlaista yhteisymmärrystä siitä, mitä niillä tarkoitetaan ja minkälaisia konkreettisia toimia niiden edistämiseksi voitaisiin tehdä. Lisäksi olisi vielä hyvä miettiä sitä, minkälaisin kriteerein – määrällisin tai laadullisin – niiden edistymistä voitaisiin seurata sekä hallinnossa että järjestöissä ja seuroissa. Vastikään julkaistussa raportissa Teijo Pyykkönen (2016) pohtii syitä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyön hitauteen: sekä hallinnossa että järjestöissä saatetaan kokea, että näiden kysymysten pohtiminen ja etenkin käytännön soveltaminen on kuormittavaa lisätyötä. Samoin voidaan ajatella, että tällaiset muualla yhteiskunnassa hankaliksikin koetut kysymykset eivät aiheuta pulmia liikunnassa ja urheilussa, sillä siellä joka tapauksessa ”pelataan reilusti”. On myös tyypillistä, että tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyö annetaan yksittäisen henkilön hoidettavaksi, eikä muita juurikaan kiinnosta, mitä työ pitää sisällään tai miten se tulee hoidetuksi.

Se, että urheiluseuroissa toimitaan ”kentän” ja ”arkitodellisuuden” ehdoilla ei tietenkään ole yllätys eikä välttämättä edes ongelma. Se, että seuralla on valistunut ja läpinäkyvä hallinto ja jollakulla seurassa on mahdollisuus nopeastikin perehtyä asioihin ja toimia, voi pelastaa paljon. Seurat (ja tietyissä tapauksissa lajiliitotkin) osoittavat kuitenkin melkoista luovuutta siinä, miten perustellaan, miten esimerkiksi mikäkin yhdenvertaisuustyön periaate tai eettinen ohje ei koske heitä. Keskeinen kysymys onkin, miten motivoida myös seurat näkemään, että eettiset ohjeistukset koskevat kaikkia ja että niiden pohtiminen hyödyttää toimintaa. Silloin, kun yksiselitteisiä toimintaperiaatteita tai ohjeita ei löydy, voidaan hyvään hallintotapaan tukeutuen tuottaa vähintäänkin harkittu ja läpinäkyvä toimintamalli.

Tällä hetkellä valitettavan harvassa ovat ne seurat, joissa vaikkapa sukupuolten tai seksuaalisuuden tasa-arvon tai yhdenvertaisuuden edistämistä olisi sisällytetty toimintaperiaatteisiin/-käytäntöihin. Samalla täytyy muistaa, että seuroissa tehdään valtavasti hyvää työtä, joka liittyy sekä liikunnan harrastamiseen että kilpaurheiluun. Seuroissa myös keskustellaan aktiivisesti toiminnan painopisteistä ja työstetään tulevia strategioita suhteessa yhteiskunnan muutoksiin. Keskusteluja käydään kuitenkin suhteellisen harvoin hyvän hallintotavan periaatteita noudattaen – avoimesti ja asianosaisia kuullen ja osallistaen.

Kuntien ja urheiluseurojen toimintaa leimaava piirre suhteessa hyvään hallintotapaan on sattumanvaraisuus. Kentältä löytyy esimerkkejä yksittäisistä hyvistä teoista tai joskus jopa toimintatavoista: onnellisten sattumien kautta urheiluseuran toiminta saattaa toteuttaa esimerkiksi yhdenvertaisuuden periaatetta erinomaisesti. Kääntöpuolena kentältä löytyy myös toimintatapoja, jotka ovat täysin piittaamattomia tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden periaatteista – ja siitä huolimatta arvostettuja. Ohjauksen ja valvonnan käytäntöjen kehittämisen kautta liikuntahallinto ja järjestöt pääsisivät paremmin perille siitä, minkälaista toimintaa tuetut seurat ja jäsenjärjestöt toteuttavat ja voisivat käydä liikuntapoliittista keskustelua siitä, minkälaista toimintaa *tahdotaan* tukea ja kannustaa. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti yhteinen tavoite ja siihen tähtäävät hyvät käytännöt määriteltäisiin yhdessä asianosaisten kanssa, yhteistoiminnallisuuden ja osallistamisen menetelmiä hyödyntäen.

Yhteisiä pelisääntöjä – onko niitä?

Tämän tutkimushankkeen tarkoituksena oli koota hyvää hallintotapaa ilmentäviä hyviä käytäntöjä eri toimijatahojen osalta. Lähtökohtaisesti kyseessä on hyvä käytäntö aina, kun noudatetaan hyvää hallintotapaa – oli sitten kyse asiakirjajulkisuudesta, sukupuolten tasa-arvoisesta kohtelusta, kuntalaisten osallistamisesta tai toiminnan ympäristövaikutusten arvioinnista. Kysymys on siitä, minkälaisia yhdessä rakennettuja toimintamuotoja kustakin periaatteesta on kyetty rakentamaan. Hyvästä hallintotavasta muodostetut konkreettiset toimintatavat voivat olla esimerkiksi sukupuolten tasa-arvoa koskevia yhteisiä pelisääntöjä.

Hyvä käytäntö on siis toimintaperiaate, josta mahdollisimman moni on yhdessä sopinut ja jota noudatetaan kaikissa tilanteissa. Hyvä käytäntö on sellainen vakiintunut toimintaperiaate, joka voidaan toistaa tilanteesta ja toteuttavista henkilöistä riippumatta. Hyvä hallintotapa ja sen mukaiset käytännöt ovat äärimmäisen tarpeellisia liikuntakentälle, joka edelleen monilta osin toimii sosiaalisten suhteiden, henkilökemioiden ja kirjoittamattomien sääntöjen varassa.

Henkilösuhteisiin perustuvat verkostot ovat osoittautuneet äärimmäisen tärkeiksi, jotta poikihallinnollinen, monipuolinen ja kuntalaisia hyödyttävä toiminta kunnissa ja urheiluseuroissa on saatu käynnistettyä. Tällainen toiminta olisi hyvä saada mahdollisimman läpinäkyväksi, sen periaatteet ja pelisäännöt tulisi kirjata käytännöiksi, jotta sen hyvät prosessit eivät kaatuisi kemioiden kolareihin tai henkilökohtaisten verkostojen katkeamisiin. Yhteisesti sovitut ja läpinäkyvät pelisäännöt ovat nimenomaan hyvän hallinnon lihaksi tulemista.

Seuraavassa käydään lyhyesti toimijataho kerrallaan läpi sitä, minkälaisia hyviä käytäntöjä onnistuimme kysely- ja haastattelututkimuksen perusteella havaitsemaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) on tuottanut toimintaperiaatteisiinsa hyviä julkisuus-käytäntöjä: asiakirjajulkisuus on toteutettu pääosin sekä lain kirjaimen että hengen mukaisesti. Valtion liikuntahallinto toteuttaa myös liikuntalain tavoitteiden toteuttamiseksi kirjattuja läh-tökohtaisia periaatteita (tasa-arvo, yhdenvertaisuus, yhteisöllisyys, monikulttuurisuus, terveet elämäntavat sekä ympäristön kunnioittaminen ja kestävä kehitys).

Hyvänä käytäntönä voi pitää sitä, että valtion liikuntahallinto sisällyttää eettiset periaatteet toimintaansa: informaatio- ja resurssiohjaus ovat valtionhallinnon keinoja edellyttää tuettavilta tahoilta (kunnilta, järjestöiltä ja urheiluseuroilta) sitoutumista eettisiin periaatteisiin. Sen sijaan eettisten periaatteiden toteutumisen valvonta ja seuraaminen on valtionhallinnossa puutteellista – hyvä käytäntö jää puolitiehen, kun sen noudattamista ei valvota eikä sen noudattamatta jät-tämiseen ole kehitetty sanktiojärjestelmää. Valtion liikuntahallinnon tasolla valvonnan tiuken-taminen olisi hyvä käytäntö hyvän hallinnon toteutumiseksi.

Kuntien liikuntahallinnoissa on kehitetty etenkin hyviä tiedottamisen käytäntöjä: kuntalai-nen pysyy jopa reaaliajassa informoituna liikuntapaikkojen kunnossapidon ja liikuntasalivarau-sien suhteen. Kunnissa on kehitetty hyviä käytäntöjä seurayhteistyön vahvistamiseksi – tosin näis-äkin on vielä kuulemiseen, osallistamiseen ja yhdenvertaisuuteen liittyvää kehittämisen varaa.

Urheiluseurojen osalta täytyy todeta, että hyvään hallintotapaan liittyviä hyviä käytäntöjä on aika harvassa. Seurakenttä on niin moninainen, että varmasti yksittäisistä seuroista löytyy yksittäisiä hyviä käytäntöjä, mutta koko kentän osalta tällaisista on vaikea puhua. Avoimuu-den osalta voi todeta, että seurojen toiminta ei ole täysin läpinäkymätöntä: seurojen verkkosi-vuilta löytyvät pääsääntöisesti vain harjoitusajat ja yhteystiedot. Jopa seuran säännöt ja halli-tuksen kokoonpano voivat puuttua. Urheiluseuroissa on paljon hyvää toimintaa, mutta se ei liity hyvään hallintotapaan.

Seurojen vahvuudet liittyvät ketterään toimintaan: yksittäisiä esimerkkejä löytyy vaikkapa kuulemisesta ja osallisuudesta. Seuroille ominaista on jäsenistön tai huoltajien toiveiden kuun-telu herkällä korvalla. Tällaisesta ad hoc -kuuntelusta on seuroissa saattanut toteutua esimer-kiksi vanhempien mahdollisuus pelata seuran kentällä samanaikaisesti junioritreeneiden kanssa. Myös yhteiskunnan tilannetta saatetaan kuunnella samaan tapaan herkällä korvalla: jotkut seu-rat ovat pikaisella aikataululla kehittäneet toimintaa turvapaikanhakijoille. Tällaiset toiminta-mallit ovat osoituksia yksittäisistä hyvistä käytännöistä, mutta ainakaan toistaiseksi ei voi väit-tää, että niiden perusteella olisi luotu koko seurakenttää koskevia yhteisiä toimintaperiaatteita.

Kysely- ja haastattelututkimuksemme toi näkyväksi sen, että kytköstä arkisten tilanteiden ja lajiliitosta tai muista liikuntajärjestöistä ”joskus taannoin” saatujen hyvän hallinnon ohjei-den välillä ei ole seuroissa aivan helppo havaita. Tulipa vastaan tilanteita, joissa seurat kertoivat järjestelmällisesti sivuuttavansa ”ylhäältä” tulevat ohjeistukset ja koulutustarjoukset, koska ne koetaan turhiksi. Toki saimme kuulla päinvastaistakin: seurat lähestyvät opetus- ja kulttuuri-ministeriötä, liikunnan valtakunnallisia ja alueellisia palvelujärjestöjä ja lajiliittoa yhä tiheäm-pään tahtiin etenkin taloushallinnon ja hyvän hallintotavankin kysymyksissä.

Urheiluseurakentän laaja kirjo konkretisoituu hyvän hallintotavan noudattamisessa: joissakin seuroissa avoimuuskäytännöt tulevat jo hyvin noudatetuiksi ja osallistamisenkin osalta ollaan pitkällä. Enemmän on kuitenkin seuroja, joissa hyvä hallintotapa tuntuu joko päälleliimatulta pakotteelta tai käytäntöjä sen toteuttamiseksi ei ole ylipäättään pohdittu. Liikuntakentän raken-nekin on joillekin seuroille tuntematon: aivan alkuun monet seurat tuntuisivatkin kaipaavan ohjeistusta siitä, kenen puoleen kääntyä ristiriitatilanteiden ratkaisemiseksi.

Myös lajiliittojen hyvän hallinnon ohjeistuksista löytyy laatueroja: seikkaperäisimmissä ohjeissa tuodaan esiin käytännön toimia, jotka helpottavat periaatteiden noudattamista. Esimer-kiksi ohjeet viestintäkäytäntöjen järjestämiseksi tukevat seurojen pyrkimyksiä ja mahdollisuuksia

avoimeen päätöksentekoon. Varsin usein näkee kuitenkin ohjeistuksia, joissa liikuntajärjestön viestintä ymmärretään jäsenten sijasta *mediaan* suuntautuvaksi toiminnaksi (tiedottamiseksi) ja kriisiviestinnän toimintaohjeiksi. Molempia toki tarvitaan, mutta nimenomaan järjestötoiminnallisen ulottuvuuden kehittämiseksi jäsenviestinnässä olisi huutava tilaus. Hyvin organisoitu viestintä edesauttaa hyvän hallintotavan periaatteiden toteutumista. Suomalaisella liikuntajärjestökentällä on tässä suhteessa opittavaa kansainväliseltä tasolta, jossa viestintä nähdään keskeisenä hyvän hallintotavan periaatteena (AGGIS 2013, BIBGIS 2013, Sports Governance Observer 2015).

Kaikkien liikuntakentän toimijatahojen kannattaisi kiinnittää resursseja hyvän hallinnon periaatteisiin nojaavien toimintaperiaatteiden kehittämiseen ja koko kentän yhteisten pelisääntöjen luomiseen.

7. Hyvä hallintotapa liikunta-alalla – arvio nykytilasta ja kehittämisehdotuksia

Tässä hankkeessa koostettu aineisto tuotti kokonaisvaltaisen kuvan hyvän hallintotavan tilasta ja puutteista liikuntakentällä. Sen perusteella on mahdollista nähdä ja paikantaa katkokset hyvän hallintotavan mukaisissa käytännöissä. Näin ohjausta – esimerkiksi koulutusta ja arviointikriteerejä – on mahdollista kohdentaa oikeisiin kohteisiin.

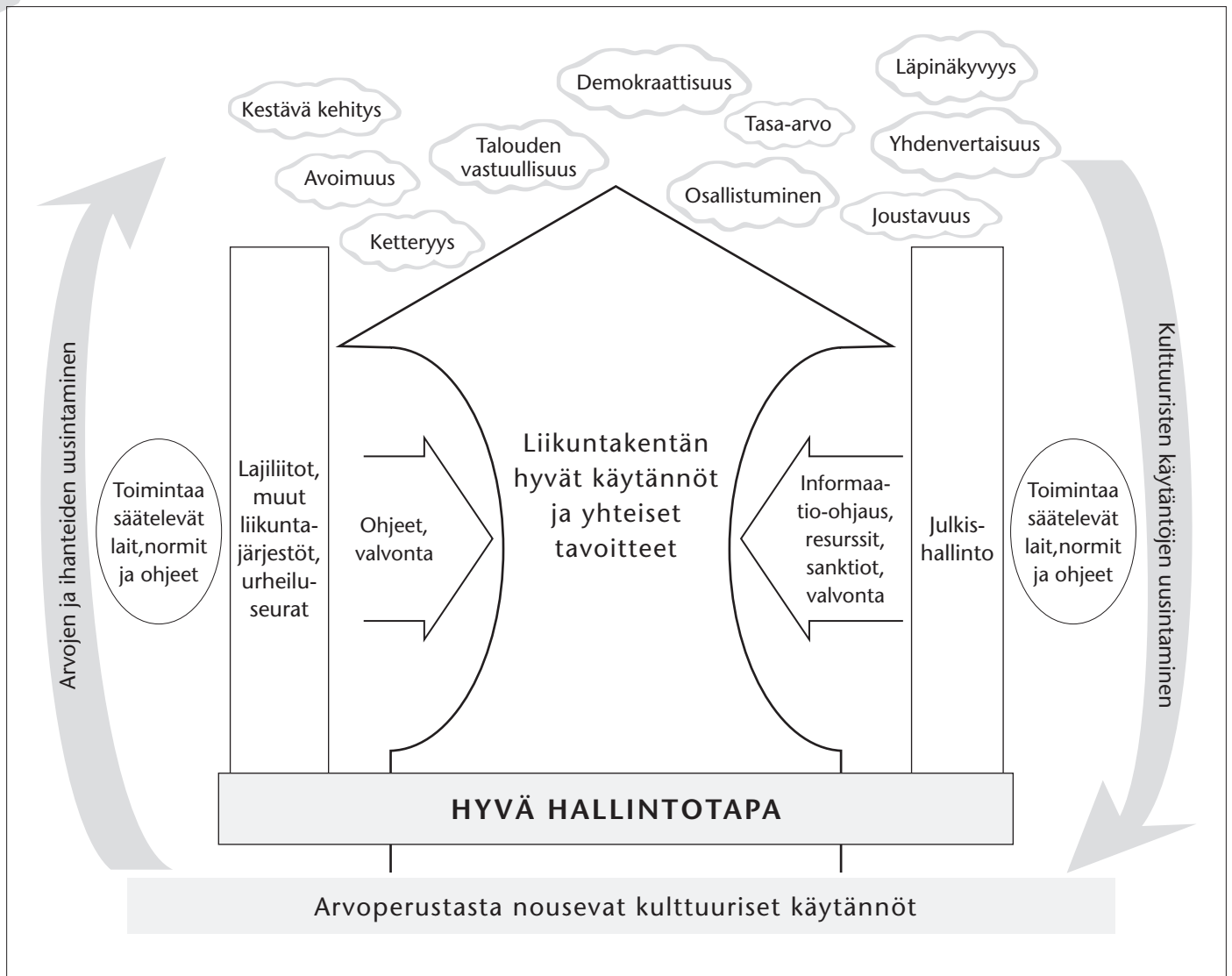
Tutkimuksen perusteella suomalainen liikuntakenttä voisi hyvinkin terävöittää toimintaansa hyvän hallintotavan suhteen. *Julkishallinnossa* päätöksenteon julkisuus- ja läpinäkyvyyskysymyksistä huolehditaan muodollisesti, lain kirjainta minimitasolla noudattaen, mutta kuulemisen ja osallistamisen käytännöt ovat vielä hataria ja yksittäisiä. Julkishallinnon lakisääteisiin velvollisuuksiin kuuluu kehittää prosessejaan erityisesti kuulemisen, osallistamisen ja kaikenlaisen avoimuuden osalta.

Liikuntaorganisaatioiden, etenkin lajiliittojen, sitoutuminen kansainvälisiin ohjeistuksiin on periaatteessa vahvaa, mutta käytännöissä avoimuus, läpinäkyvyys ja osallisuus menettelytapoina ovat vasta kehittymässä. Urheiluseurojen sitoutuminen hyvään hallintotapaan liittyyiin kysymyksiin vaihtelee merkittävästi. Vallankäyttö seuroissa on keskittynyttä ja päätöksenteko läpinäkymätöntä yksittäisiä esimerkkejä lukuun ottamatta. Ongelmat juontavat siihen, että yhdistystoiminnan säännösten tuntemus vaihtelee ja jää myös prioriteeteissa urheilutoiminnan järjestämisen, ”sen oikean työn”, jalkoihin. (Valtion)hallinnolla sekä liikunnan valtakunnallisilla ja alueellisilla palvelujärjestöillä on vastuu ohjeistuksesta ja valvonnasta sekä ”kepin ja porkkanan” kehittämisestä suhteessa liikuntakentän suhteellisen autonomisiin toimijoihin, kuntiin ja urheiluseuroihin.

Raportissa on tuotu esiin erityisesti kuntien ja urheiluseurojen toiminnan kirjavuus: joukosta löytyy niin hyviä kuin vähemmän hyviä esimerkkejä hyvän hallintotavan toteutumisesta. Liikunta-alan toimijoilta voi edellyttää omien sitoumustensa vakavasti ottamista. Julkishallinnolla on omat kriteerinsä avustuksen myöntämisessä. Samoin Valolla ja lajiliitoilla on omat kriteerinsä jäsenseurojen suhteen. Edellä mainittujen tahojen tulisi kehittää menettelytapoja sitoumusten noudattamisen seuraamiseksi. Informaatio- ja resurssiohjauksen käytäntöjä ja vuorovaikutusta kehittämällä hyvän hallintotavan kriteeristö saataisiin toimimaan myös käytännössä.

Kuntien ja seurojen toiminnan yhdenmukaistaminen hyvän hallintotavan suhteen parantaisi oleellisesti kuntalaisten ja järjestäytyneen seuratoiminnan puitteissa liikuntaa harrastavien tasa-arvoisuutta. ”Ei koske meitä” on kaikilta toimijoilta väärä vastaus, kun puhutaan hyvän hallinnon periaatteisiin nojaavien käytäntöjen ja toimintatapojen kehittämisestä. Hyvä hallinto koskee kaikkia toimijoita. Hyvän hallintotavan mukaisen toiminnan kehittämisen tarkoitus ei ole tehdä toimijoista samanlaisia. Sen sijaan tavoite on yhteisten menettelytapojen myötä lisätä toimijoiden sitoutumista liikuntakentän kulloinkin määrittelemiin yhteisiin tavoitteisiin ja lisätä kansalaisten motivaatiota toimia järjestäytyneen kansalaistoiminnan puitteissa. Hyvä hallintotapa on julkisin varoin tuetun liikuntakentän vahvuus.

Kuvaan 17 on havainnollistettu liikuntakentän ihanteellinen toimintatapa, jossa hyvä hallintotapa on kaikkien toimijatahojen tavoitteita ja käytäntöjä ohjaava tukipilari. Liikuntakentän yhteiset tavoitteet nousevat yhteiskunnan arvoperustasta ja niitä uusinnetaan aika ajoin yhdessä sovittuja, kaikkia toimijoita osallistavia menettelytapoja hyödyntäen. Kunkin toimijatahon toimintaperiaatteiden ja käytäntöjen taustalla vaikuttaa tieto hyvää hallintotapaa sääntelevästä lainsäädännöstä ja ohjeistuksesta. Yhteisten tavoitteiden ja menettelytapojen kehittämiseksi tarvitaan kaikkien toimijatahojen sitoutumista hyvään hallintotapaan.



Kuva 17. Hyvään hallintotapaan nojaavan toimintatavan idea liikuntasektorilla.

Hyvän hallintotavan toteutumisen arvioimiseksi liikuntakentällä tarvitaan lisää tietoa siitä, miten valtionhallinnon ja kuntien avustuskriteereihin sisäänkirjoitetut periaatteet (esimerkiksi sukupuolten tasa-arvo, yhdenvertaisuus) urheiluseurojen toiminnassa toteutuvat. Samoin tulisi tuottaa tietoa siitä, miten lajiliittojen ja muiden liikuntajärjestöjen ohjeistuksiin (esim. hyvä hallintotapa, tasa-arvo) seuroissa sitoudutaan ja miten niitä hyödynnetään. Hyvää hallintotapaa koskevan tiedon keräämistä, informaatio-ohjausta, mutta myös arviointia ja valvontaa suositellaankin tehostettavaksi mahdollisimman laajalla rintamalla.

Hyvä hallintotapa liikunta-alalla -tutkimuksen perusteella esitämme

- 1) Hyvän hallintotavan mukaisen toiminnan vahvistamista ja hyvään hallintotapaan nojaavien hyvien käytäntöjen/toimintatapojen kehittämistä kaikkien toimijatahojen osalta sekä
- 2) Systemaattisen hyvän hallintotavan arviointikriteeristön kehittämistä.

Liikunnan julkishallinnolle esitämme siirtymistä lain kirjaimen noudattamisesta lähemmäksi lain hengen toteuttamista. Hallinnossa hyvää hallintotapaa noudatetaan vain joiltain osin ja pääsääntöisesti passiivisesti: julkisuus- ja läpinäkyvyyskysymyksistä huolehditaan muodollisesti; kuulemisen ja osallistamisen käytännöt ovat läpi kentän alikehittyneitä; yhdenvertaisuus-, tasa-arvo- ja vastuullisuuskysymysten huomioiminen julkishallinnossa on vaihtelevaa; suurimmat katkokset liittyvät ohjaukseen ja valvontaan – omien avustus- ym. kriteerien toteutumisen arvioinnille ja valvonnalle ei ole kehitetty yhdenmukaisia käytäntöjä. Hyvään hallintotapaan liittyvän ohjauksen vahvistaminen yhdenmukaistaisi käytäntöjä.

Valtionhallinnon ohjaavaa ääntä voi huomattavasti vahvistaa. Liikuntahallinnolla on suoraan velvollisuus kehittää menetelmiä, joilla julkisin varoin tuettujen tahojen toimintaa voidaan nykyistä paremmin ja systemaattisemmin arvioida. Momentum on nyt, kun sekä liikuntalaki että KOK ohjaavat samaan suuntaan: hyvän hallinnon kehittämiseen liikunta-alalla.

Urheilu- ja liikuntaseuroille esitämme hyvän hallinnon periaatteisiin tutustumista, mikä on hyvien käytäntöjen muodostamisen alku. Seuroissa yhdistystoiminnan säännösten tuntemus on vaihtelevaa. Jäsenten tiedonsaantioikeus oman yhdistyksen toiminnasta jää usein hämäräksi, vaikka seuran tiedotuskäytännöt olisivatkin kunnossa. Vallankäyttö seuroissa on keskittyneyttä. Valtaa käyttävien vaihtuvuus muodollisissa toimielimissä on pientä, eikä jäseniä osallisteta systemaattisesti mukaan toiminnan suunnitteluun. Suhteet, henkilökemiat ja henkilökohtaisten kontaktien verkostot korostuvat avointen ja läpinäkyvien menettelytapojen kustannuksella. Seurojen motivaatiota hyvän hallinnon kehittämiseen olisi tuettava.

Liikuntajärjestöille esitämme näkökulman laajentamista urheilun omista eettisistä periaatteista kohti hyvän hallintotavan periaatteita ja käytäntöjä. Etenkin lajiliitoissa on sitouduttu voimakkaasti kansainvälisten kumppanien kautta tuleviin ohjeisiin. Sen sijaan hyvän hallintotavan mukainen avoimuus, läpinäkyvyys ja osallistava hallintokulttuuri sekä oman toiminnan arvioiminen hyvän hallintotavan näkökulmasta on vasta kehittymässä. Lajiliitot sitouttavat jäsenjärjestönsä ”kulloinkin voimassa oleviin liikunnan ja urheilun eettisiin periaatteisiin” – kukaan ei kuitenkaan valvo sitoutumista. Hyvää hallintotapaa tukeva jäsenjärjestöjen motivoiminen, ohjaus ja valvominen olisi otettava järjestöissä vakavasti.

Ohjauksen ja seurannan käytäntöjen muodostaminen ei tarkoita sitä, että liikuntakentälle tarvittaisiin lisää ylhäältä alaspäin suuntautuvaa holhousta. Yhteisten arviointikriteerien ja pelisääntöjen rakentamisella ja niiden läpinäkyvällä toteuttamisella tavoitellaan mahdollisimman hyvin toiminnan periaatteisiin sitoutunutta toimijajoukkoa. Hyvän hallintotavan mukaisella toiminnalla pidetään yllä toiminnan arvostusta ja vältetään toiminnan epämääräisyydestä johtuvia legitimitteettikriisejä. Hyvän hallintotavan noudattaminen säästää energiaa ”varsinaiseen toimintaan”, kun ei tarvitse sammutella pinnan alla kyteviä roihuja jälkikäteen.

Urheiluseuroista nousi ajatus, että ohjeistusta on välillä liikaakin ja sen hyötyjen näkeminen ruohonjuuritason työssä on vaikeaa. Urheiluseuroja ohjeistavien tahojen kannattaisikin ohjeistuksen vahvistamiseksi pohtia, *miksi* urheiluseuroissa koetaan ohjeiden soveltaminen vaikeaksi ja mitä asialle voitaisiin tehdä tilanteessa, jossa ohjeistukset sivuutetaan ”turhina”. Keskustelujen perusteella neuvontaa tarvittaisiin siitä pitäen, miten olemassaoleva lainsäädäntö ja muu sääntely sekä liikuntahallinnon poliittinen ohjaus oikeasti osuvat urheiluseurojen toimintaan.

Urheiluseurojen motivoimiseksi on hyvä kehittää sekä palkitsemisen että sanktioinnin käytäntöjä. Seurakentän velvoittaminen hyvän hallintotavan noudattamiseen on monimutkainen prosessi, jota (valtion)hallinto sekä liikuntajärjestöt ja lajiliitot voisivat edistää positiivisen motiivoinnin ja palkitsemisen kautta.

Toinen motivoinnin keino on kontrollijärjestelmien kehittäminen: hyvän hallintotavan ja urheilun eettisten periaatteiden noudattamatta jättämisestä voi seurata sanktioita.

Järjestöjen toiminnan arvioinnin menetelmäksi ei selvästikään riitä rasti ruutuun ”tasa-arvo-kysymykset on toiminnassa huomioitu”, jos rastin laittamisen jälkeen ei tarvitse enää avata esimerkiksi harrastajien sukupuolijakaumaa ja kertoa, miten tätä aiotaan jatkossa tasoittaa. Myös sellaiset hakemukset, joissa ei huomioida avustuskriteerejä eettisten kysymysten suhteen, voidaan palauttaa takaisin valmisteluun tai vaikkapa hylätä automaattisesti. Niin kauan kuin periaatteiden toteuttamista ei valvota, hyviä käytäntöjä näyttää rakentuvan harvakseltaan ja pääosin sattumalta.

Hyvän hallintotavan kehittäminen ja arviointi kaipaa systemaattista vertailua

Käsillä olevassa raportissa on kartoitettu sitä, miten hyvä hallintotapa liikunta-alalla ymmärretään. Raportissa on myös esitetty arvioita siitä, miten hyvää hallintotapaa toteutetaan eri toimijatahoilla.

Hyvän hallintotavan eri ulottuvuuksien toteutumista arvioivan, suuntaa-antavan keskiarvokuvan (sivulla 45) perusteella suomalainen liikuntakenttä onnistuu hyvän hallintotavan noudattamisessa tyydyttävästi. Osallistamisen suhteen ei aivan näinkään hyvin. Keskiarvokuva ei kuitenkaan riitä kertomaan eri toimijatahojen ja yksittäisten toimijoiden väliin varsin kirjavista, hyvistä ja kehnommista, käytännöistä suhteessa hyvän hallinnon ulottuvuuksiin.

Hyvän hallintotavan edistämiseksi esitetään tutkimuksen pohjalta systemaattisen seurantamittariston kehittämistä. Tämän tutkimushankkeen aineistoa täydentämällä voitaisiin kohtuullisella lisätyöllä tuottaa suomalaisesta liikuntajärjestökentästä analyysi, joka olisi vertailukelpoinen kansainvälisistä lajiliitoista tehdyn hallintotapa-analyysin (Sports Governance Observer 2015) kanssa. Samalla olisi mahdollista kehittää analyttinen, vertailun mahdollistava ja kehitystä monitoroiva työkalu hyvän hallinnon ja yhdenvertaisuuden kysymyksiin.

Kansainvälinen arviointimenetelmä toimii urheilukentän yhteisten pelisääntöjen auditoinnin työkaluna. Kansallinen mittaristo olisi hyvä säilyttää edellisen kanssa mahdollisimman vertailukelpoisena, mutta siihen tulisi sisällyttää suomalaisen liikunta- ja yhteiskuntapolitiikan keskeisiä, esimerkiksi tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen liittyviä tavoitteita.

Tällöin suomalaisen liikuntakentän yhdenvertaisuuskysymykset voitaisiin sijoittaa liikuntapolitiikan kontekstiin ja arvioida sitä sekä urheilun että yhteiskunnallisten vaatimusten näkökulmasta. Hyvää hallintoa arvioivan mittariston kehittämisellä saataisiin seurantatietoa myös siitä, miten ketterästi eri toimijatahot reagoivat muuttuviin olosuhteisiin. Yhteiskunnassa tilanteet saattavat muuttua nopeastikin: esimerkiksi käynnissä oleva pakolaiskriisi on uusi tilanne, joka näkyy jo valtion liikuntahallinnonkin avustuskäytännöissä ja sitä kautta seuratoiminnassa. Samanaikaisesti eettiset kysymykset säilyttävät ajankohtaisuutensa vuosikymmenestä toiseen: sukupuolten ja seksuaalisuuksien tasa-arvon sekä yhdenvertaisuuden kysymyksiä ei ole ratkaistu, vaikka ohjeistuksia myös niiden suhteen on annettu. Ohjeistavien tahojen seurantakäytäntöjen kehittäminen saattaisi tuottaa näitä kysymyksiä edistäviä hyviä käytäntöjä liikuntahallintoon, liikuntajärjestöihin ja urheiluseuroihin.

Kirjallisuus

- AGGIS group (2013). AGGIS Sports Governance Observer. In J. Alm (Ed.), *Action for Good Governance in International Sports Organisations. Final report* (pp. 218–221). Copenhagen: Play the Game/ Danish Institute for sports studies.
- Alueellista lähidemokratiaa. Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa. Valtionvarainministeriön julkaisu 27/2012
- Aitamurto, Tanja & al (2013) Seitsemän oppia maastoliikennelain joukkoistamisesta. Maastoliikennelaki.fi.
- Anttiroiko, Ari-Veikko (2000). Uudistuva demokratia. Teoksessa Ryyänen, Mecklin, Karhu ja Kallio: Kunnallisen itsehallinnon renessanssi, s. 81–104. Tampere: Tammerpaino.
- Anttiroiko, Ari-Veikko (2003). “Kansalaisten osallistuminen, osallisuus ja vaikuttaminen”. Teoksessa Pia Bäcklund (toim.) *Tietoyhteiskunnan osallistuva kansalainen. Tapaus Nettimaunula*. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, Tutkimuskatsauksia 2003:5.
- Anttiroiko, Ari-Veikko, Arto Haveri, Veli Karhu, Aimo Ryyänen & Pentti Siitonen (toim.) (2007). *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia*. Tampere: Tampere University Press.
- Arnstein, S.R., (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American institute of planners*, 35(4), 216–224.
- Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen. Valtioneuvoston demokriatiapoliittinen selonteko 2014.
- Bäcklund, Pia, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) (2002). *Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Bäcklund, Pia (toim.) (2008). *Helsingiläisten käsityksiä osallisuudesta*. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, Tutkimuskatsauksia 2008:7.
- Ball, C. (2009). What Is Transparency? *Public Integrity*, 11(4), 293–308.
- Bovens, M., 't Hart, P. and Peters, B.G. (ed.) (2001). *Success and failure in public governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Brown, D., Brown, D. and Anastasopoulos, V. (2002). *Women on boards: not just the right thing... but the “bright” thing*. Ottawa: The conference board of Canada.
- Chappelet, J-L. (2010). *The autonomy of sport in Europe*. Strasbourg: Council of Europe Publications. The control of politicians: Selecting good types versus sanctioning poor performance. In A. Przeworski, S.C. Stokes and B. Manin (Eds), *Democracy, accountability, and representation*(pp. 55–97), Cambridge: Cambridge University Press.
- Chappelet, Jean-Luc & Michael Mrkonjic (2013) *Basic indicators for Better governance in International Sport (BIGBIS): An assessment tool for international sport governing bodies*. IDEHEAP working paper 1/2013
- Fishkin, James & Luskin, Robert (2000). The quest for deliberative democracy. Teoksessa Saward, Michael (toim.) *Democratic Innovation: Deliberation, representation and association*, 17–28. Lontoo: Routledge.
- Geeraert, A., Alm, J., Groll, M. (2014). *Good Governance in International Sport Organisations: an Analysis of the 35 Olympic Sport Governing Bodies*. *International Journal of Sport Policy and Politics*, 6 (3), 281–306
- Geeraert, Arnout (2015). *Indicators and benchmarking tools for sports governance*. In: *Transparency International (Ed), Global corruption report: corruption in sport*. London: Routledge.

- Geeraert, Arnout (2015). Sports Governance Observer 2015. The legitimacy crisis in international sports governance. Report/October 2015. Copenhagen: Play the Game/ Danish Institute for sports studies.
- Dewey, John (2006/1927). Julkinen toiminta ja sen ongelmat. Suom. M. Renvall. Tampere: Vastapaino.
- Habermas, Jürgen (2004/1990). Julkisuuden rakennemuutos. Tutkimus yhdestä kansalaisyhteiskunnan kategoriasta. Suom. V. Pietilä. Tampere: Vastapaino.
- Hakala, Salli (2003). Julkisuuslaki voi murtaa modernin hallinnon toteemin. Teoksessa Malmelin, Nando (toim.) Välttämisen tiede. Viestinnän näkökulmia yhteiskuntaan, kulttuuriin ja kansalaisuuteen. Viestinnän julkaisuja 8. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Hakala, Salli (2006). Kansalaisia varten. Valtionhallinnon viestinnän arviointi. Tiedotustutkimus 29:3, 7–21.
- Hakala, Salli (2015). Vallan merkilliset tiedottajat. Professionalisaatio ministeriöiden viestinnässä. Viestinnän väitöskirja. Helsinki: Sosiaalitieteiden laitoksen julkaisuja 2015:1.
- Huhtala, Helena & Salasuo, Mikko (2014). Ainahan voi kerätä käpyjä ja kävellä metsässä! Nuorten liikunnan harrastamisen eriarvoistuminen ja työttömien todellisuus. Teoksessa Anu Gretschel, Kari Paakkunainen, Anne-Mari Souto & Leena Suurpää (toim.) Nuorisotakuun arki ja politiikka, 199–203. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto / Nuorisotutkimusseura. Julkaisuja 150. Verkkojulkaisuja 76.
- Hynninen, Asko (2000). Periaatteessa julkista.: julkisuusperiaatteen käytäntö EU-Suomen päätöksenteossa ja journalismissa. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Hyvä hallinto lajiliitossa (2010.) SLU.
- Hyvän Seuran Reilun Pelin Opas. Pitääkö tätäkin nyt miettiä? (2008). SLU-julkaisusarja 6/08.
- Itkonen, Hannu, Juha Heikkala, Kalervo Ilmanen & Pasi Koski (2000). Liikunnan kansalaistoiminta – muutokset, merkitykset ja reunaehdot. Helsinki: Liikuntatieteellisen Seuran julkaisu nro 152.
- Itkonen, Hannu & Antti Laine (2015). Liikunta yhteiskunnallisena ilmiönä. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, Liikuntakasvatuksen laitos. Tutkimuksia 1/2015.
- Kokkonen, Jouko (2015). Valtio liikuntarakentamisen linjaajana. Helsinki: Liikuntatieteellisen Seuran julkaisu nro 165.
- Kokkonen, Jouko 2015: Suomalainen liikuntakulttuuri – juuret, nykyisyys ja muutossuunnat. Helsinki: Suomen Urheilumuseosäätiön tutkimuksia n:o 3.
- Kolamo, Sami (2014) FIFA:n valtapeli – Etelä-Afrikan jalkapallon MM-kisat 2010 keskitettynä mediaspektaakkelinä. Jyväskylä: Nykykulttuurin tutkimuskeskus.
- Lakoff, Sanford (1996). Democracy. History, theory, practice. Colorado: Westview Press.
- Liikuntaliiketoiminnan ekosysteemin muutokset – TEM raportteja 20/2014.
- Lith, Pekka (2013) Liikuntabisnes on kasvua. Verohallinnon julkaisuja 2013
- Matikainen, Janne, Talvitie-Lamberg, Karoliina & Kunnas, H (2008). Virkamiesten asennoitumisen verkko-osallistumista kohtaan. Hallinnon tutkimus 26:4, 22–37.
- Mouffe, Chantal (1993) The Return of the Political). London: Verso.
- Mäenpää, Olli (2008): Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: Edita publishing.
- Mäenpää, Olli (2009): Julkisuusperiaate. WSOYpro, Helsinki.
- Mälkiä, Matti ja Anttiroiko, Ari-Veikko (2004): etransformation in Government, Politics and Society: Conceptual Framework and Introduction. Teoksessa Mälkiä, Matti; Anttiroiko, Ari-Veikko; Savolainen, Reijo: etransformation in governance: new directions in government and politics, 1–21. Idea Group Publishing.

- Norris, Pippa (toim.) (1999). *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. New York: Oxford University Press.
- Norris, Pippa (2011). *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ojajärvi, Sanna & Valtonen, Sanna (2006). Kisan mediajulkisuuden puntarissa. Teoksessa Nylund, Mats, Ojajärvi, Sanna ja Laakso, Seppo: *Urheilu, maine ja raha: Yleisurheilun MM-kisat 2005*. Helsinki: Gaudeamus.
- Ojajärvi, Sanna, Valtonen, Sanna ja Pyykkönen, Teijo (2013). Liikuntalaiva tietomerellä – navigointia politiikan ja julkisuuden tuulissa. *Liikuntatieteellisen Seuran Impulssi* nro 27.
- Ojajärvi, Sanna & Valtonen, Sanna (2014). Liikkuvan tiedon ongelma. *Liikunta & Tiede* 51, 82–83. 2–3/2014.
- Pikkala, Sari (2006). Kunta kuntalaisosallistumisen edistäjänä. Kuntien demokratiatilinpäättös: Kuntademokratian toimintatavat. Kuntaliitto. Helsinki
- Pyykkönen, Teijo (2016). Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvotyö valtion liikuntapolitiikassa – taustaselvitys valtion liikuntaneuvostolle ja sen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvojoestolle. Käsikirjoitus 15.3.2016. Valtion liikuntaneuvosto.
- Päättä oikein. (2010, 2011, 2013, 2014). Valo ry.
- Rikala, Saku (2012). Kohti liikunnan pysyviä käytäntöjä. Liikunnan hyvät käytännöt -hankkeen väliraportti. Helsinki: Liikuntatieteellisen Seuran tutkimuksia ja selvityksiä nro 4.
- Rikala, Saku (2013). Liikunnan hanketoiminta – ruusut, risut ja suositukset. Liikunnan hyvät käytännöt -hankkeen loppuraportti. Helsinki: Liikuntatieteellisen Seuran tutkimuksia ja selvityksiä nro 6.
- Principles of good governance in sport (2013). Expert Group “Good Governance”; EU Work Plan for Sport 2011–2014.
- Salibandyseuran Hyvä Hallinto. Helsinki: Salibandyliitto.
- Salminen, Ari ja Ikola-Norrbacka, Rinna (2009). Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 288. *Hallintotiede* 37.
- Saward, M. (2005). Governance and the transformation of political representation. In J. Newman (ed.), *Remaking governance: peoples, politics and the public sphere* (pp. 179–193). Cambridge, MA: Policy Press.
- Seeck, Hannele (2009). Valtionhallinnon viestintä Suomessa. Byrokraattista siirtoa vai jälkibyrokraattista viestintää? *Tiedotustutkimus* 30:3, 19–32.
- Setälä, Maija (2003). *Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet*. Helsinki: Gaudeamus.
- Simula, Mikko (2015). Liikuntaorganisaatiot ympäristöpoliittisten muutosaasteiden edessä. Teoksessa Itkonen, Hannu & Antti Laine (2015). *Liikunta yhteiskunnallisena ilmiönä*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, Liikuntakasvatuksen laitos. Tutkimuksia 1/2015, 201–219.
- Suomen Palloliitto – Seuran hyvä hallinto. (2014). Helsinki: Palloliitto.
- Suomen Ratsastajainliitto organisaationa -ohje. (2013).
- Sørensen, E. and Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87(2): 234–58.
- Valtonen, Sanna & Ojajärvi, Sanna (2013). Kohti liikuntatiedon tehokkaampaa hyödyntämistä. Valtion liikuntaneuvoston julkaisuja 2013:4. Yhteisjulkaisu Liikuntatieteellisen Seuran kanssa.
- Valtonen, Sanna & Ojajärvi, Sanna (2015). Liikunnan mediajulkisuus ja päätöksenteko. Helsinki: Liikuntatieteellisen Seuran tutkimuksia ja selvityksiä nro 11.

- Vartola, Juha (2009). Byrokratia modernin hallinnan muotona. Teoksessa Karppi Ilari, Sinervo Lotta-Maria (toim.) *Governance: uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampere: Tampereen yliopisto. Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta. Hallintotieteiden keskus, 13–43.
- Vasara, Erkki (2004). *Valtion liikuntahallinnon historia*. Helsinki: Liikuntatieteellisen Seuran julkaisu nro 157.
- Virtanen Petri ja Stenvall Jari. (2009). Reflektio, luottamus ja tieto muutosprosessissa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 37 (1), 27–37.
- Woods, N. (1999). Good Governance in international organisations. *Global Governance*, 5(1), 39–61.
- Yhdistysten hyvä hallintotapa – suositus. (2015). Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi ry. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry. Valo, Valtakunnallinen liikunta- ja urheiluorganisaatio ry.
- Young, Iris Marion (2002). *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

LIITE

Tutkimukseen sisältyvät **kyselylomakkeet** (Kysely hallinnossa toimiville 2015; Kysely järjestöissä toimiville 2015) löytyvät osoitteesta www.lts.fi.

Tutkimuksessa **haastatellut** (2015) tahot:

- **Valtionhallinto**

OKM, liikunnan vastuualue
Sari Virta
Valtion liikuntaneuvosto
Minna Paajanen
Toni Piispanen

- **Kaupunkien liikuntahallinto**

Espoo
Martti Merra
Nina Taipale
Jetta Laajarinne
Heinola
Matti Nieminen
Kirsi-Marja Vihervaara
Helsinki
Essi Eranka
Kirsti Laine
Tarja Loikkanen
Hämeenlinna
Päivi Joenmäki
Terhi Kyhkynen
Sari Rautio
Markku Rimpelä
Mikkeli
Tiina Juhola
Antti Mattila

Oulu
Niina Epäily
Tuija Pohjola
Hanna Sankala-Sivula
Vantaa
Anu Jokela
Veli-Matti Kallistahti
Jari Lärka
Leena Rusanen

- **Lajiliitot ja liikunnan palvelujärjestöt**

VALO (Valtakunnallinen liikunta- ja urheiluorganisaatio)
Rainer Anttila
Petri Heikkinen
Teemu Japissan
Etelä-Suomen Liikunta ja Urheilu (ESLU)
Päivi Ahlros-Tanttu
Kari Ekman
Laura Lammi
Etelä-Savon Liikunta (ESLi)
Heino Lipsanen
Keilailuliitto
Pekka Korpi
Lentopalloliitto
Kimmo Nurminen
Lumilautaliitto
Mika Andersson
Tiina Lindström
Suomen Palloliitto
Marco Casagrande
Suomen Pyöräilyunioni
Markku Nieminen

Suomen Voimisteluliitto
Olli-Pekka Lintula
VAU (Suomen Vammaisurheilu ja -liikunta)
Lauri Jaakkola
Riikka Juntunen

- **Urheiluseurat**

Alfa Dance Club
Espoon Tapiot
Heinolan NMKY
Hämeenlinnan Pallokerho juniorijääkiekko
Helsingfors Skridskoklubb (HSK)
Katajanokan Kunto – Skattans Kondis
Käpylän Pallo (KäPa)
Lasten Liikunnan Tuki
Mikkelin alueen harrasteliigat (MAHL)
Mikkelin Jukurit
Mikkelin Passarit
Mikkelin Pallokissat
Olarin Voimistelijat (OVö)
Oulun Latu
Oulun Tarmo
Oulun Uinti
PuHu Juniorit
Porrassalmen Urheilijat 62 (PU62)
Salibandyseura Vantaa (SB Vantaa)

Hyvä hallintotapa liikunta-alalla

Raportissa selvitetään miten suomalaisen liikuntakentän eri toimijatahot ymmärtävät hyvän hallinnon periaatteet sekä minkälaisia käytäntöjä niiden perusteella on muodostunut. Laajaan kyselyyn ja haastatteluihin perustavassa raportissa suositellaan hyvää hallintotapaa koskevan tietohuollon, ohjauksen, valvonnan ja arvioinnin tehostamista laajalla rintamalla.

Liikuntatieteellisen Seuran tutkimuksia ja selvityksiä nro 13, Helsinki 2016



LTS

*Liikuntatieteellinen Seura
Finnish Society of Sport Sciences*