

2

YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Valtion toimenpiteitä liikunnassa on läpi vuosikymmenten perusteltu sen myönteisillä vaikutuksilla kansalaisten terveydelle ja hyvinvoinnille. Merkittävä osa liikunnasta ja urheilusta on toteutettu vapaaehtoisvoimin järjestötoiminnan muodossa. Toiminta on tuottanut sosiaalista pääomaa sekä paikallisesti että kansallisella tasolla. Nämä tekijät ovat luoneet liikunnan yhteiskunnallisen perustelun. Valtion liikuntapolitiikka on jo pitkään muodostunut kolmikannasta, jonka osia ovat lasten ja nuorten liikunta, aikuisväestön terveyttä edistävän liikunta sekä kilpa- ja huippu-urheilu.

Viime vuosikymmenten nopea yhteiskunnallinen muutos on heijastunut monin tavoin ihmisten arkeen ja elämäntapaan. Vaikutukset näkyvät niin ajankäytössä, arkisissa käytännöissä kuin tavoissa jäsentää maailmaa. Globaalit on tunnistettavissa useita megatrendejä, jotka vaikuttavat olennaisella tavalla ihmisten liikuntakäyttäytymiseen. Näitä ovat mm. kaupungistuminen, urbanisoituminen, teknologisoituminen, digitalisaatio ja muutokset väestön ikärakenteessa.

Muutosten seuraukset näkyvät ennen kaikkea väestön fyysisen aktiivisuuden kokonaismäärässä. Maailman terveysjärjestön (WHO) mukaan vähäinen fyysisen aktiivisuuden määrä on neljänneksi tärkein riskitekijä elintapa-sairauksien aiheuttamiin kuolemantapauksiin. Erityisen raju muutos fyysisen aktiivisuuden kokonaismäärässä on Suomen kaltaisissa maissa, joissa siirtyminen maatalousyhteiskunnasta jälkieteolliseen informaatioyhteiskuntaan on tapahtunut muutamassa vuosikymmenessä. Kun vielä 1960-luvun alussa valtaosa suomalaisista asui maaseudulla, oli elämäntapa luonnostaan fyysisesti kuormittavaa. Rakennemuutoksen myötä muuttoliike kaupunkeihin kiihtyi. Arjen elinympäristöt muuttuivat ja luontoyhteys oheni. Työ siirtyi ensin koneiden ja sittemmin näyttöpäätteiden ääreen. Yhä useampaan perheeseen hankittiin auto ja televisio. Työn fyysisen kuormittavuuden vähentyessä merkittävästi myös kasvava määrä vapaa-ajasta kului sisätiloissa televisiota katsellen. Uusi informaatioteknologia kiihdytti prosessia ja fyysisen kokonaisaktiivisuuden määrä putosi muutamassa vuosikymmenessä dramaattisesti. Suuri osa suomalaisista viettää arkeaan hikoilematta kertaakaan tai edes nostattamatta sykettä.

Seuraukset ovat yhteiskunnallisesti merkittäviä ja näkyvät muun muassa elintapasairauksien yleistymisenä, fyysisen kunnon ja toimintakyvyn heikkenemisenä ja jopa ennenaikaisina kuolemina. Yhteiskunnan tasolla vähäisen fyysisen aktiivisuuden seurauksiin on havahduttu ennen kaikkea siitä kansantaloudelle aiheutuvien kustannusten vuoksi.

Monimutkaista maailmaa kuvaa hyvin se, että keskustelua väestön vähäisestä fyysisestä aktiivisuudesta käydään aikana, jolloin liikunta vapaa-ajan harrastuksena on jopa kasvattanut suosiotaan. Merkittävä osa kansalaisista harrastaa liikuntaa ohjatusti liikuntaseuroissa, kuntien tai kaupallisten palveluiden piirissä. Liikunnan kansalaistoiminta on edelleen suosittua. Alle 14-vuotiaista jopa 60 prosenttia jollakin tavoin on mukana seuratoiminnassa. Ihmisten terveystietoisuutta pyritään virittämään lukuisin kampanjoin ja hyvinvointiin käytetään ennätysmäärä rahaa. Eri-laiset elämäntapamuutokset ja -remontit ovat suosittuja. Yksityiset palveluntarjoajat räätälöivät kohderyhmittäin joustavia palveluita, joita aikuisväestö enenevästi kuluttaa. Vapaa-ajan harrastaminen ja terveyden vaaliminen muoti-ilmiönä eivät kuitenkaan ole riittäneet kumoamaan elämäntavan fyysisesti passiivisia vaikutuksia.



**2010-luvulla ihminen
voikin olla yhtä aikaa
urheilullinen ja fyysi-
sesti passiivinen.**

2010-luvulla ihminen voikin olla yhtä aikaa urheilullinen ja fyysisesti passiivinen. Tätä kuvastaa hyvin se, että osa ohjatun liikunnan ja urheilun parissa harrastavista ei täyty edes fyysisen aktiivisuuden minimisuosituksia. Kehitys ei vähennä liikunnan harrastamisen merkitystä. Liikunta ja urheilu yksin tai yhdessä tuottavat sisältöä elämään: iloa, sosiaalisia verkostoja, terveyttä, hyvää oloa, jaksamista ja joillekin tavoitteellisen huippu-urheilu-uran. Nämä seikat huomioiden liikuntaharrastusten polarisoituminen on erittäin huolestuttava ilmiö. Monien lasten putoaminen mm. taloudellisten syiden vuoksi kokonaan liikunnan parista onkin vakava yhteiskunnallinen ongelma.

Murrosiän jälkeen seuroissa liikkuminen vähenee nopeasti ja on aikuisväestön kohdalla enää noin 10–15 prosenttia. Liikunnan lopettaminen murrosiässä ei ole uusi, saati ainoastaan suomalaista liikuntajärjestelmää koskeva asia. Pikemminkin se on luontainen lasten ja nuorten elämäntapaan liittyvä siirtymä. Liikuntajärjestelmällä on kuitenkin suuri merkitys sen suhteen, kuinka jätetäänkö harrastaminen kokonaan ja miten yleistä lopettaminen on. Tutkimuksissa lapset ja nuoret kertovat lopettamissyiksi muun muassa muiden elämäntilanteiden kasvaneen merkityksen, kyllästymisen lajiin, liiallisen kilpailullisuuden ja kavereiden lopettamisen. Esiin nousee myös se, että lapset ja nuoret kokevat ettei heidän tarpeitaan ja motiiveitaan huomioida. Harrastemuotoisen, kevyemmän sitoutumisasteen toimintaa on peräänkuulutettu lukuisissa liikuntapolitiittisissa kannanotoissa, mutta ei ole olemassa kattavaa valtakunnan tason kuvausta siitä, mikä on harrastemuotoisen liikunnan asema nykyisessä liikunta- ja urheilujärjestelmässä.

Tutkimukset osoittavat, että ohjatun liikunnan harrastaminen seuroissa on kallistunut selvästi, eikä suinkaan kaikilla perheillä ei ole varaa maksaa lapsen tai nuoren urheiluseuraharrastusta. Syyt hintojen kohoamiseen ovat moninaiset. Seuratoiminta on alkanut enenevässä määrin saada asiakkuuteen ja kuluttamiseen liittyviä tunnuspiirteitä. Monessa lajissa harjoittelutahti on kiihtynyt ja kilpailukausi pidentynyt, mikä puolestaan lisää tarvetta vuokrata tiloja, käyttää palkattua henkilökuntaa ja kuljettaa lapsia ympäriinsä. Urheilujärjestelmässä myös peräänkuulutetaan ammattitaitoa yhä nuorempien lasten valmentamisessa, joka sekkin nostaa kustannuksia. Nykymuotoinen seuratoiminta on monin tavoin vieraantumassa kansalaistoiminnan juurista. Osa lapsista ja nuorista haluaisi harrastaa kevyemmällä sitoutumisasteella, mutta nykyjärjestelmä ei tarjoa siihen riittävästi mahdollisuuksia.

Kunnat luovat edellytyksiä kaikkien väestöryhmien liikunnalle ja seuratoiminnalle paikallisesti ja alueellisesti. Kuntien merkitys ikäihmisten, erityisryhmien, työttömien, lasten ja nuorten ja monen muun väestöryhmän näkökulmasta on tärkeä. Kaikista olennaisiin merkitys kunnilla on liikuntapaikkojen ylläpitämisessä ja rakentamisessa. Kuntien resurssointi liikuntaan on kasvanut hallituskaudella erityisesti investointien osalta ja liikunta kiinnittyy aiempaa paremmin kuntien strategiseen suunnitteluun ja eri hallintokuntien työhön. Sen sijaan kuntakohtaiset vaihtelut liikunnan edistämässä ovat huomattavia.

Jatkonkin kannalta on keskeistä, että liikunnan asema kunnallisena palveluna turvataan. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman liiteaineistossa todetaan, että säädetään laki, jonka puitteissa kunnat voivat harkintansa mukaan päättää, millä tavalla ne järjestävät laissa lueteltujen lakien mukaisia palveluja. Listassa on lueteltu liikunta-, nuoriso-, kirjasto-, ulkoilu- yms. lait. Kunnat eivät ole velvollisia noudattamaan mainituissa laeissa tai niiden nojalla annetuissa asetuksissa säädettyjä velvoitteita tai suosituksissa mainittuja menettelytapoja palveluiden toteuttamiseksi. Nähtäväksi jää, mitä kirjaus käytännössä tulee tarkoittamaan.

Kansainvälisesti tarkasteltuna valtioiden satsaukset huippu-urheiluun ovat kasvaneet ja kilpailu monin tavoin koventunut. Valtion tavoitteet huippu-urheilun edistämässä ovat liittyneet yhteiskuntavastuullisuuteen, eettisyyteen ja kuluneen hallituskauden aikana myös menestyksen saavuttamiseen. Suomalaisen huippu-urheilun toimintamalleja ja rakenteita on pyritty muuttamaan 2010-luvulla. Tavoitteena on ollut päästä aitoon, lajirajat ylittävään yhteistyöhön ja urheilijan aseman parantamiseen. Suomalaiset menestyvät edelleen arvokisoissa kokonaisuutena hyvin: Vuonna 2014 suomalaisurheilijat saavuttivat yhteensä 252 arvokisamitalia. Osa lajeista, erityisesti naisten urheilu, ei saa juurikaan mediahuomiota. Tulkintoja suomalaisen huippu-urheilun tilasta on tehty pitkälti olympialajien osalta. Niissä Suomen menestys on kaiken aikaa hiipunut. Sen sijaan palloilulajit profiloituivat hallituskaudella selvästi aiempaa näkyvämmiin.

Ydinhavaintoja:

Suomalaisen liikuntakulttuurin tilan arvio riippuu siitä, mistä näkökulmasta onnistumista mitataan. Jos tarkastellaan tilannetta ohjattuun liikuntaan osallistumisen määrässä, tilanne on suhteellisen hyvä. Mikäli taas katsotaan liikuntakäyttytymisen jakautumista eri väestö- ja ikäryhmien kesken, tilannekuva heikkenee. Kun siirretään katse väestötason fyysiseen aktiivisuuteen, tilanne on huolestuttava. Myöskään valtion selvästi kasvaneet taloudelliset panostukset huippu-urheiluun eivät näy menestyksessä.

Nykyinen liikuntajärjestelmä edistää lähinnä valmiiksi aktiivisten ja kilpaurheiluorientoituneiden ihmisten liikkumista. Sen sijaan liikuntaa harrastamattomien ja riittämättömästi liikkuvien kohderyhmä on jäänyt tavoittamatta. Keskeiseksi kysymykseksi määrittyykin: riittääkö onnistumiseksi se, että järjestötoiminnan parissa liikkuvien lasten määrä on jatkanut hienoista kasvuaan, vaikka suomalaisten fyysinen kokonaisaktiivisuus on huolestuttavassa laskussa? Valtion liikuntamäärärahat ovat 2000-luvulla kasvaneet 80 miljoonasta 148 miljoonaan euroon. Tämän myötä

opetus- ja kulttuuriministeriön tekemien yksittäisten päätösten määrä on lisääntynyt merkittävästi. Ministeriö on hankeavustuksilla kannustanut järjestöjä, kuntia ja muita yhteisöjä suuntaamaan toimintaansa valtion tavoitteet, kuten matalan kynnyksen liikunta, yhdenvertaisuusnäkökulmat tai vähän liikkuvien tarpeet huomioiden. Esimerkiksi valtakunnallisille ja alueellisille liikuntajärjestöille on vuosittain myönnetty kymmeniä erityisavustuksia lasten ja nuorten liikunnan, terveysliikunnan ja kilpa- ja huippu-urheilun kehittämiseen, vaikka ne lähtökohtaisesti ovat jo toiminta-avustuksen keskeisiä painopistealueita. Hankkeet, projektit, pilotit ja kehittämistoiminta ovat varmasti synnyttäneet paljon monipuolista toimintaa. Sen sijaan satojen yksittäisten toimenpiteiden ja valtakunnan tasoa kuvaavien indikaattoreiden välille ei tunnu syntyvän yhteyttä.

Ihmisten arkikäytäntöjen liikunnallistaminen on vaikea tehtävä. Julkinen sektori on kovan työn edessä, kun sen pitäisi vaikuttaa ihmisten muuttuneisiin elintapoihin ja tottumuksiin ja kamppailla passiiviseksi muuttunutta arkea vastaan. Liikuntapolitiikassa pitää olla kykyä uudistua ja miettiä kokonaisuutta uudestaan, vaikka se vaatisi isojakin uudistuksia. Liikuntalain mukaisesti opetus- ja kulttuuriministeriön tehtävänä on johtaa, kehittää ja yhteensovittaa liikuntapolitiikkaa valtionhallinnossa. Tehtävä on nykyaasteet huomioiden vaativa ja edellyttäisi toiminnan suunnattamista strategisiin kysymyksiin, kokonaisuuksien hahmottamiseen ja tulevaisuuden ennakkointiin. Tietoon pohjautuvaa arviointia tarvitaan uudistumisen tueksi.

Jotta hankeavustamisesta päästäisiin kohti virtaviivaisempaa ohjaamista, tulee järjestöihin ja kuntiin kohdennettavat avustuskäytännöt kokonaisuudessaan uudistaa tietoon pohjautuen. Erityisesti liikuntajärjestöjen avustusrjestelmä on nyky muodossaan olennaisesti puutteellinen. Näkemyksiä ovat esittäneet paitsi järjestöt itse, myös arviointea suorittaneet tutkijat ja valtion liikuntaneuvosto antaessaan avustuksista lakisääteisen lausuntonsa. Keskeisimpinä epäkohtina on nostettu esille se, että jaetut avustukset eivät vastaa järjestöjen toiminnan laadussa ja laajuudessa tapahtuneisiin muutoksiin. Yhteistä, kaikkien jakamaa ymmärrystä avustuspolitiikan kriteereistä ei ole olemassa. Valtionavustuslaki velvoittaa seuraamaan mihin myönnetyt rahat on käytetty ja mitä niillä saadaan aikaiseksi. Tämä ei tarkoita kuitenkaan järjestötoiminnan autonomiaan puuttumista.

Valtion liikuntamäärärahojen painotuksissa ovat viime vuosina korostuneet järjestömuotoinen liikunta ja erityisesti huippu-urheilun resursointi. Kilpa- ja huippu-urheilulla on edelleen vahva sija järjestöjen ja seurojen tavoitteissa ja toiminnassa. Liikunnan rahoituksessa ja tarjonnassa tulisi nykyistä huomattavasti enemmän kiinnittää huomiota omaehtoiseen liikuntaan, ikäihmisiin, erityisryhmiin ja perheisiin. Kuntien liikuntatoiminnan turvaaminen on olennaista, sillä ne vaikuttavat päätöksillään laaja-alaisesti koko väestön liikuntamahdollisuuksiin. Liikuntapolitiikan tulee huolehtia yhdenvertaisuudesta ja tasa-arvosta. Voimavaroja on tärkeä suunnata sellaisten ryhmien terveyden edistämiseen, joiden kokemana terveys on huonoin ja joilla omat mahdollisuudet terveytensä ylläpitoon ja edistämiseen ovat heikoimmat. Myös nuorten jatkuvasti muuttuvat osallistumisen ja harrastamisen tavat edellyttävät uusia liikunnan muotoja ja toimivaa yhteistyötä mm. nuorisosektorin kanssa.

Valtion liikuntapolitiikan vaikutuksia ja väestön liikuntakäyttäytymistä ei voida kokonaisvaltaisesti arvioida ja ymmärtää tunnistamatta eri taustatekijöiden keskinäisriippuvuuksia. Liikuntapolitiikalla pyritään saamaan ihmiset liikkeelle ja huippu-urheilua elinvoimaiseksi, kun samanaikaisesti yhteiskuntaa voidaan kehittää liikunnan näkökulmaa miettimättä.

Valtionhallinto on edelleen sekä rakenteellisesti että toiminnallisesti hajautunut. Hajanaisuus vaikeuttaa yhteisten linjausten läpiviemistä ja voimavarojen tehokasta kohdentumista sekä saa aikaan päällekkäistä työtä. Valtionhallinnon toimintaa kuvaa strategioiden ja kehittämislinjausten paljous. Eri toimialojen strategioissa päädytään usein viittaamaan muiden hallinnonalojen toimintoihin, joita joka tapauksessa tehtäisiin – näin myös liikunnan kohdalla. Tämä ei sinällään ole ongelma, mutta mitä uutta ja lisäarvoista se synnyttää, on kokonaan toinen asia.

Valtion liikuntaneuvoston arviointi osoittaa, että liikunnan yhtymäpinnat valtionhallinnon eri toimialoihin ovat moninaiset – ainakin jos tarkastelun tekee liikunnasta vastaava virkamies. Vastaavasti ministeriöiden ongelmana on ollut asemoida toimintaansa suhteessa liikuntaan, sillä liikunta on totuttu mieltämään suhteellisen kapea-alaisesti, organisoiduksi vapaa-ajan liikunnaksi. Merkittävänä tuloksena voidaan pitää sitä, että ymmärrys liikunnan laaja-alaisuudesta ja eri ulottuvuuksista on merkittävästi syventynyt yhteiskunnallisen keskustelun, liikuntalain uudistamisen ja vähäisen liikunnan seurausten esille nostamisen myötä.

Liikunta terminä ei näy eri hallinnonalojen linjauksissa poikkeustapauksia lukuun ottamatta. Sen sijaan hyvinvoinnin edistäminen on laaja-alaisesti läpäissyt ministeriöiden toimintakentän. Siihen, että liikunta ymmärretään vahvasti ja itsestään selväksi osaksi terveyden edistämistä, on vielä matkaa. Jatkossa liikuntapolitiikan on kyettävä tunnistamaan ne kohdat, joissa liikunnan edistämisen hyödyt kohtaavat muiden hallinnonalojen tavoitteiden kanssa (mm. terveyden ja toimintakyvyn edistäminen, ilmastonmuutos, yhteisöllisyys, lasten ja nuorten hyvinvointi ja oppiminen) ja esitettävä, miten yhteistyötä viedään eteenpäin.

Kasvava tilaus vaikuttavalle liikuntatoiminnalle on olemassa. Väestön ikärakenteen muutoksen myötä sosiaali- ja terveysmenot tulevat väistämättä kasvamaan samalla, kun palveluiden rahoituspohja ohenee. Yhteiskunnan kehittäminen liikkumista suosivaksi on tässä ajassa välttämätöntä ja järkevää. Keskustelu väestön ikääntymisestä, työssä jaksamisesta tai kuntatalouden tilasta jää tekniseksi ja ontoksi, jos rinnalla ei samanaikaisesti kuljeteta ihmisten fyysisen toimintakyvyn turvaamista.

Viimeaikaiset esimerkit osoittavat, että monialainen yhteistyö tuottaa tuloksia. Hyvä esimerkki on Seinäjoki, jossa lasten ylipaino-ongelmat ovat viime vuosina kääntyneet selvään laskuun. Kun vielä vuonna 2009 peräti 17 prosenttia 5-vuotiaista seinäjokelaislapsista oli ylipainoisia tai lihavia, oli heitä viime vuonna enää 9,6 prosenttia. Kääntein taustalla oli Seinäjoen kaupungin kaikki hallinnonalat läpäissyt yhteistyö. Neuvolat, päiväkodit, koulut, urheiluseurat ja muut järjestöt sitoutuivat edistämään perheiden elintapamuutosta. Myös liikkumisympäristöt, kuten koulu- ja pihat huomioitiin muutoksessa.

Valtionhallinnossa tarvitaan liikuntapolitiittisen katsantokannan uudistus – laajakantainen toimintatavan muutos johon sitoudutaan hallituskaudet ja ministeriörajat unohtaen.

VLN

Suositukses:

Opetus- ja kulttuuriministeriö laatii toimintaansa ohjaavan strategian, jonka tavoitteena on lisätä liikuntapolitiikan vaikuttavuutta suomalaisessa yhteiskunnassa.

- Liikuntapolitiikan tavoitteet määritetään hallituksen ohjelma, uusi liikuntalaki ja toimialaa kuvaava tietopohja huomioiden. Tavoitteita seurataan yhteisesti valittujen mittareiden suunnassa.
- Yksittäisten valtionavustuspäätösten määrää vähennetään olennaisesti. Resursseja vapautetaan muiden hallinnonalojen kanssa tehtävään yhteistyöhön ja toimialan strategiseen kehittämiseen.
- Toimialalle luodaan tiedolla johtamisen malli, jonka mukaisesti liikuntapolitiikkaa kehitetään, seurataan ja arvioidaan tutkimustiedon valossa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö uudistaa liikuntajärjestöjen avustuskäytännöt.

- Avustusten käsittelyn tulee perustua hyvään hallintotapaan, läpinäkyvyyteen, avoimuuteen ja hakijoiden yhdenvertaiseen kohteluun.
- Järjestöille myönnettävien erityisavustusten määrää vähennetään.
- Ministeriön taloustarkastusta vahvistetaan valtionavustukseen hyväksyttävien menojen osalta.
- Merkittävimpien avustusta saavien järjestöjen kanssa käynnistetään tavoiteohjausmenettelyt.

Julkisen vallan keskeisenä tehtävänä on turvata kaikkien mahdollisuus liikuntaan. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulee toimenpiteissään huomioida eriarvoistuminen, liikunnan harrastamisen kohonneet kustannukset sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvo-ongelmat nykyistä vahvemmin. Omaehtoisen ja ei-organisoidun liikunnan asemaa sekä kunnille suunnattavaa resursointia tulee olennaisilta osin vahvistaa.

Liikuntaneuvosto vahvistaa valtionavustusten käytön seurantaa ja luo teknisen järjestelmän, johon kaikki toimialan valtionavustuspäätökset (ml. aluehallinto) toiminnan sisältöineen ja tuloksineen raportoidaan. Peruserätoiminnan järjestyttämisen mahdollistaa sen, että neuvoston arviointitehtävä syvenee määrärahojen kohdentumisen raportoinnista kohti vaikutusten arviointia ja kattavampaa tulkintaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö käynnistää säännöllisen vuoropuhelun kaikkien ministeriöiden kanssa ja hakee aktiivisesti kumppanuutta ja yhteisrahoitteista toimintaa liikunnan edistämiseksi. Valtion liikuntaneuvosto laatii toimikautensa alussa suunnitelman, jonka mukaisesti se seuraa eri toimialojen työn edistymistä liikunnan näkökulmasta ja vahvistaa yhteistyössä tutkimuslaitosten kanssa liikuntaa koskevaa tiedonkeruuta kaikkia liikunnan osa-alueita koskien.