

LIIKUNTATOIMI ALUEHALLINNOSSA

ELY-keskusten liikuntatoimen viranhaltijoiden näkemyksiä aluehallintouudistuksen vaikutuksista

Anja Mustonen

Jyväskylän yliopisto

Liikunnan yhteiskuntatieteet

Pro gradu -tutkielma

Kevät 2013

JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

Liikuntakasvatuksen laitos / Liikuntatieteellinen tiedekunta

MUSTONEN ANJA: Liikuntatoimi aluehallinnossa – ELY-keskusten liikuntatoimen viranhaltijoiden näkemyksiä aluehallintouudistuksen vaikutuksista

Pro gradu -tutkielma, 140 s.
Liikunnan yhteiskuntatieteet
Toukokuu 2013

Tässä pro gradu -tutkielmassani selvitän ELY-keskusten liikuntatoimen viranhaltijoiden näkemyksiä aluehallintouudistuksen vaikutuksista alueellisen liikuntatoimen tilaan. Aluehallinnon uudistus käynnistettiin hallitusohjelmalla vuonna 2007. Uudistus toteutui ja uudet viranomaiset aloittivat toimintansa 1.1.2010. Uudistuksessa lakkautettiin vanha lääninhallitusjärjestelmä ja liikuntatoimet siirrettiin ELY-keskusten alaisuuteen. Sivistyshallinto pirstoutui, kun osa sen tehtävistä sijoitettiin aluehallintovirastoihin ja osa maakunnan liitoille. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007 on pohja, josta uudistuksen peruslinjaukset ovat löydettävissä. Hallituksen esityksessä 59/2009 täsmennetään uudistuksen tavoitteet. Tarkasteluni keskiössä on uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutuminen alueellisten liikuntatoimien käytännöissä.

Tutkimukseni viitekehyksenä toimivat katsaus suomalaisen liikuntahallinnon ja -politiikan historiaan sekä yhteiskuntamme julkisen hallinnon kehittämiseksi asetetut tavoitteet. Tutkimusmenetelmäni on asiantuntijoiden teemahaastattelu. Olen haastatellut kuusi ELY-keskusten liikuntatoimen viranhaltijaa. Tutkimukseni tuloksia esittelen kuuteen pääteemaan jaotellen. Teemat ovat: 1) hallintoviranomaisten tehtävien ja työnjaon täsmentäminen, 2) asiakasnäkökulman korostaminen ja verkostomainen yhteistyö, 3) hallinnon kansanvaltaistaminen, 4) toimintaympäristön muutosten huomioinnottaminen, 5) hallintoviranomaisten määrän vähentäminen sekä 6) viranomaisten aluejakojen arvioiminen. Näiden pääteemojen alla keskustellaan alateemoissa liikuntatoimen nykytilasta asiantuntijoiden näkökulmasta.

Keskeisimmät tutkimustulokset esittelen SWOT-analyysin avulla. Vahvuuksia alueellisten liikuntatoimien käytännöissä ovat laajat toimialueet, pitkäaikainen ja osaava henkilöstö sekä toimivat kumppanuudet. Heikkouksia ovat liikuntatoimien arvostuksen ja aseman vaihtelevuus sekä lisääntyneet sisäisen hallinnon tehtävät. Sähköiset palvelut eivät nekään ole kehittyneet poliittisten tavoitteiden edellyttämällä tavalla. Mahdollisuuksia liikuntatoimille ovat mahdollinen siirto aluehallintovirastoihin ja sivistyshallinnon yhdistäminen. Yhteistyössä maakunnan liittojen ja alueellisten liikuntaneuvostojen kanssa sekä liikunnan yhteiskunnallisen merkityksen nostamiseksi on liikuntatoimilla myös hyviä mahdollisuuksia. Uhkia valtion aluehallinnon liikuntatoimen olemassaololle ovat veikkauksen monopolin purkautuminen, toimintamäärärahojen supistuminen tai pidemmällä aikavälillä poistuminen, sekä liikunnan näkyvyyden heikentyminen ja katoaminen valtionhallinnon asiakirjoista.

Asiasanat: aluehallinto, ELY-keskus, hallinnonuudistus, liikuntatoimi

Sisällys

1 JOHDANTO	5
2 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN	7
2.1. Tutkimustehtävä ja tutkimuksen tarkoitus	7
2.2. Asiantuntijoiden teemahaastattelut	10
2.3. Haastatteluaineiston analyysi ja tulkinta	14
2.4. Tutkimuksen luotettavuudesta	19
3 VALTION LIIKUNTAHALLINNON HISTORIAA 1920–2010.....	21
3.1. Julkinen liikuntahallinto ja -politiikka syntyvät.....	21
3.1.1. Liikunnan rahoitus veikkausvoittovaroista	24
3.1.2. Liikuntalaki ja liikuntakentän tehtäväjako	26
3.2. Alueellinen liikuntahallinto valtion ja paikallisen väliin	27
3.2.1. Läänien urheilulautakunnat	27
3.2.2. Asetus läänien urheilulautakunnista 1975.....	30
3.2.3. Urheilulautakunnista liikuntalautakunniksi	31
3.2.4. Lääninhallitusten liikuntatoimet	32
4 HALLINNON KEHITTÄMINEN.....	35
4.1. Valtionhallinto	35
4.2. Valtionhallinnon kehittäminen.....	37
4.3. Aluehallinto.....	38
4.4. Aluehallinnon uudistaminen	40
4.5. ALKU-hanke.....	42
4.5.1. Uudistuksen tavoitteet.....	44
4.5.2. Kahden viranomaisen malli	44
4.5.3. Keskustelu liikuntatoimen sijainnista uudistuksen alla	45
4.6. Liikuntatoimet ELY-keskuksissa	47
4.6.1. Liikuntatoimet organisaatorakenteessa.....	49
4.6.2. Alueellisen liikuntatoimen tehtävät	52
5 ALUEELLISEN LIIKUNTATOIMEN TILA	53
5.1. Hallintoviranomaisten tehtävien ja työnjaon täsmentäminen	54
5.1.1. Aluehallinnon strateginen suunnittelu ja ohjaus	55
5.1.2. Ohjausasiakirjojen merkitys liikuntatoimen kannalta.....	57
5.1.3. Alueellisen liikuntatoimen tehtävät uudistuksen jälkeen.....	62
5.1.4. Toimintamäärärahat suhteessa tehtäviin	67
5.2. Asiakasnäkökulman korostaminen ja verkostomainen yhteistyö	70

5.2.1. Uudistuksen vaikutukset liikuntatoimen palvelutarjontaan ja tunnettavuuteen.....	71
5.2.2. Liikuntatoimen yhteistyö ELY-keskusten sisällä	75
5.2.3. Liikuntatoimen yhteistyö ELY-keskusten ulkopuolella	78
5.3. Hallinnon kansanvaltaistaminen	81
5.3.1. Maakunnan liittojen merkitys liikuntatoimen kannalta	83
5.3.2. Onko liikunta mukana maakuntaohjelmissa?	85
5.3.3. Alueellisen liikuntaneuvoston nimittäminen	87
5.3.4. Alueellisen liikuntaneuvoston merkitys.....	89
5.4. Toimintaympäristön muutosten huomioonottaminen	92
5.4.1. Muutokset liikuntatoimen sisäisessä toimintakulttuurissa.....	93
5.4.2. Muutokset liikuntatoimen ulkoisessa toimintaympäristössä.....	97
5.5. Hallintoviranomaisten määrän vähentäminen.....	100
5.5.1. Muutokset liikuntatoimen henkilöstöresursseissa.....	101
5.5.2. Muutosten vaikutukset työstä suoriutumiseen	104
5.5.3. ELY vai AVI?	110
5.6. Viranomaisten aluejakojen arvioiminen	114
5.6.1. Liikuntatoimen laajennetut toimialueet	115
5.6.2. Liikuntatoimen aluejaot suhteessa muiden toimijoiden alueisiin	117
5.6.3. Pohjois-Suomen aluekysymys	118
5.7. Alueellisen liikuntahallinnon tulevaisuus	119
6 POHDINTA	122
6.1. Vahvuudet alueellisen liikuntatoimen nykytilassa.....	123
6.2. Heikkoudet alueellisen liikuntatoimen nykytilassa.....	125
6.3. Mahdollisuudet alueellisen liikuntatoimen tulevaisuudessa	126
6.4. Uhat alueellisen liikuntatoimen toiminnalle	128
6.5. Lopuksi.....	130
LÄHTEET.....	132

1 JOHDANTO

Valtion alueellisia liikuntatoimia koskettanut viimeisin aluehallinnon uudistamishanke ALKU käynnistyi kesällä 2007. Uudistukset tulivat voimaan 1.1.2010. Uudistushanke perustuu pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan ja kohdistuu valtion aluehallinnon viranomaisten toiminnan uudelleenorganisointiin Manner-Suomessa. Hankkeen myötä entisten kuuden valtionhallinnon viranomaisen tehtävät jäsennettiin kahden uuden viranomaisen tehtäväkentiksi. Uudet viranomaiset ovat elinkeino- ja ympäristökeskus (ELY) sekä aluehallintovirasto (AVI). (Valtiovarainministeriö 2010, 17.) Ennen lääninhallituksissa sijainneet valtion alueelliset liikuntatoimet sijoitettiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten alaisuuteen. Liikuntatoimet toimivat laajennetuilla toimialueilla yhteensä kuudessa ELY-keskuksessa. Uudistuksella tavoiteltiin hallinnon toiminnan tehostamista, palvelukykyisyyden parantamista ja kansanvaltaisuuden lisäämistä. Uudistus on koko itsenäisyyden ajan suurin (Reina 2012, 7).

Tutkimuksessani selvitän ELY-keskusten liikuntatoimen viranhaltijoiden näkemyksiä aluehallintouudistuksen vaikutuksista alueellisen liikuntatoimen tilaan. Tutkimusongelmaa tarkastelen Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa 19.4.2007 sekä hallituksen esityksessä 59/2009 hallinnon kehittämiseksi asetettujen tavoitteiden kautta. Tutkimukseni aineiston olen kerännyt teemahaastatteluilla, joissa haastattelin kuutta valtion aluehallinnon liikuntatoimen asiantuntijaa kaikilta kuudelta laajennetulta liikunnan ELY-alueelta. Keskeiseksi näkökulmaksi olen valinnut hallitusohjelman, koska se on tärkein aluehallintouudistusta ohjannut strateginen asiakirja. Tarkastelen tutkimusprosessini eri vaiheissa myös muita valtionhallinnon strategisia asiakirjoja ja selvityksiä, jotka ovat vaikuttaneet alueellisen liikuntatoimen tilaan aluehallintouudistuksessa ja sen jälkeen. Puheenvuoro on tutkimuksessani annettu valtion aluehallinnon liikuntatoimen viranhaltijoille.

”- - lyhyellä aikavälillä uudistuksen toimeenpanohan tietysti söi kaikkien aikaa ja energiaa. Kyllä se siinä mielessä vaikutti näiden reilun kolmen vuoden aikana tähän, eikä se vielääkään ole, ei tämä vielääkään ole valmis.”

Aluehallinnon uudistamishanke on edelleen ajankohtainen. Vaikka pöly valmistelun ympärillä on jo laskeutunut, uuden aluehallinnon toiminta on vasta asettumassa uomiinsa, eikä uudistuksen vaikutuksia voida vielä kaikilta osin nähdä (Reina 2012, 9). Uudet virastot ovat toimineet reilut kolme vuotta, eikä niiden toiminta ole vielä vakiintunut. Keskustelua käydään jatkuvasti ja aloitteita uusista muutoksista on myös vireillä. Oletettavaa on, että alueellisen liikuntatoimen muutokset osana aluehallinnon uudistuksia jatkuvat. Uudistusten jälkeen on aina tärkeää selvittää, toteutuvatko niille asetetut tavoitteet käytännön toiminnassa. Kun tiedämme osallisten näkemyksistä ja kokemuksista uudistuksen vaikutuksista käytäntöihin, voimme seuraavia hallinnollisia uudistuksia suunniteltaessa nämä kokemukset ottaa huomioon ja tehdä välittömästäkin pienempiä parannuksia käytännön toimintaan. Selvitysten tavoitteena on esittää myös kehittämissuhteita. Pyrin tähän myös omassa tutkimuksessani.

Tutkimukseni rakenne on seuraavanlainen. Johdannon jälkeen toisessa luvussa esittelen tutkimustehtäväni ja tutkimukseni tarkoituksen, käyttämäni aineistonkeruu- ja analyysimenetelmät sekä pohdin tutkimukseni luotettavuutta. Kolmannessa luvussa teen tiivistetyn katsauksen suomalaisen liikuntahallinnon historiaan 1920-luvulta alkaen. Sen jälkeen esittelen neljännessä tutkimukseni luvussa valtion- ja aluehallinnon käsitteet sekä pääpiirteissään valtiollisia hallinnon kehittämiseksi asetettuja tavoitteita. Tarkemmin käyn läpi ALKU-uudistuksen sekä liikuntatoimen kohtalon osana sitä. Viides luku sisältää tutkimukseni tulokset. Esittelen ne kuuteen teemaan jaotellen. Luvun loppuun olen koonnut liikuntatoimen viranhaltijoiden pohdinnat alueellisen liikuntatoimen tulevaisuudesta. Luvussa kuusi on keskeisimmät tutkimustulokset SWOT-analyysin muodossa ja lisäksi omaa pohdintaani.

2 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

2.1. Tutkimustehtävä ja tutkimuksen tarkoitus

Tässä pro gradu -tutkielmassani selvitän ELY-keskusten liikuntatoimen viranhaltijoiden näkemyksiä aluehallintouudistuksen vaikutuksista alueellisen liikuntatoimen tilaan. Aluehallinnon uudistus käynnistettiin hallitusohjelmalla vuonna 2007. Uudistus toteutui ja uudet viranomaiset aloittivat toimintansa 1.1.2010. Uudet virastot elinkeino-, liikenne- ympäristökeskus sekä aluehallintovirasto ovat olleet toiminnassa reilut kolme vuotta, joten uudistuksen vaikutuksia käytännön toimintaan voidaan selvittää. Pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelma (2007, 69–70) on pohja, josta uudistuksen peruslinjaukset ovat löydettävissä. Hallituksen esityksessä (59/2009 vp, 21–22) täsmennetään uudistuksen tavoitteet ja niiden toteuttamisen perusteet. Tarkasteluni keskiössä on uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutuminen alueellisten liikuntatoimien käytännöissä.

Tutkimusongelma on tutkimuksen lähtökohta. Empiirisessä tutkimuksessa aineisto ja menetelmä ovat alisteisia tutkimusongelmalle. (Uusitalo 2001, 50.) Samalla tutkimusongelma ohjaa myös aineistosta tehtäviä empiirisiä ja teoreettisia päätelmiä (Ruusuvoori, Nikander & Hyvärinen 2010, 11). Tutkimusaineistoni keräsin haastatteleamalla kuusi valtion aluehallinnon liikuntatoimen asiantuntijaa. Haastattelumenetelmäni on temahaastattelu. Litteroin sanatarkasti haastattelumateriaalin ja analysoin sitä teemoitellen.

Vuoden 2012 syyskuussa julkaistussa Valtiovarainministeriön (2012) ALKU-selonteossa tarkastellaan yleisemmällä tasolla muun muassa sivistystoimen tehtävien järjestämistä uudessa aluehallinnossa. Tämän rinnalla on tarve selvittää tarkemmin liikuntatoimen tilaa ELY-keskuksissa ja arvioida uudistuksia liikuntatoimen asiantuntijoiden näkökulmasta. Vuoden 2012 keväällä Opetus- ja kulttuuriministeriö (2012) on valmistellut samasta aiheesta muistion, ja pyrin tällä tutkimuksellani tuomaan oman lisäni kyseisen muistion tietoihin. Tutkimukseni antaa mahdollisesti lisäarvoa keskusteluihin, joita aluehallinnon liikuntatoimien tilasta käydään. Seuraavia

hallinnollisia uudistuksia tehtäessä tutkimukseni valaisemia viranhaltijoiden kokemuksia voidaan kenties hyödyntää ja tehdä niiden pohjalta välittömästi pienempiä parannuksia käytännön toimintaan.

Tutkimuksen tekemisen aikataulusta on syytä kertoa vähän. Tein aihevalintani joulukuussa 2011. Kevään 2012 aikana tutustuin suomalaisen liikuntahallinnon historiaan ja tein kirjallisuuskatsauksen tutkimukseni pohjaksi. Tein myös tutkimusmenetelmälliset valintani luettuani ensin erilaisista aineistonkeruun ja -analyysin tavoista. Kesä 2012 oli taukoa tutkimuksen teosta, mutta syksyllä 2012 alkaneiden graduseminaarien vauhdittamana jatkui prosessi jälleen. Luin monista lähteistä ALKU-uudistuksesta ja aiemmista aluehallinnon uudistuksista, hallinnon kehittämisestä sekä uusista aluehallinnon viranomaisista. Tutustuin myös jo valmiisiin ALKU-hankkeen selvityksiin. Teemahaastattelurungon hahmottelin joulukuussa 2012, sitä hieman tiivistäen tammikuussa 2013. Perehdyin ALKU-uudistusta edeltäneisiin hallitusohjelmaan sekä hallituksen esitykseen sekä uudempiin vastaaviin. Useisiin muihinkin valtion aluehallinnon asiakirjoihin olen tutustunut tutkimusprosessini edetessä.

Aineistoni olen kerännyt kuudella teemahaastattelulla tammi-maaliskuussa 2013. Kynnys siirtyä aineistokeruuvaiheesta analyysiin on laadullisessa haastattelututkimuksessa usein korkea. Tästä syystä aineiston keruu, siihen tutustuminen ja alustavien analyysien tekeminen on hyvä aloittaa keskenään samanaikaisesti ja mahdollisimman varhain. (Ruusuvuori ym. 2010, 11.) Noudatin Ruusuvuoren ja kumppaneiden ohjetta ja analysoin aineistoa tammikuusta 2013 alkaen. Valmistelin analyysini ja johtopäätökseni lopulta huhti–toukokuussa, ja graduni oli valmis toukokuussa 2013. Tutkimusprosessini kesti suunniteltua kauemmin, lähinnä kesän tauon ja haastattelukysymysten muotoiluhankaluuksien vuoksi. Litterointi otti myös yllättävän koviille.

Koen tutkimuksellani olevan yhteiskunnallista ja käytännöllistä merkitystä. Tieteen ensisijainen päämäärä on todellisuutta koskevan tiedon kartuttaminen ja vasta tämän jälkeen tulevat käytännölliset tavoitteet (Uusitalo 2001, 54). Molempiin päämääriin olen määrätietoisesti pyrkinyt. Tutkimukseni voi nähdä myös evaluaatiotutkimuksena. Uusitalon (2001, 68) mukaan tällainen tutkimus pyrkii arvioimaan aikaisempien

päätösten, toimenpiteiden tai politiikan tuloksia tai jonkin toiminnan tehokkuutta ja tuloksellisuutta. Evaluaatiotutkimus tähtää tietenkin siihen, että päätöksiä ja toimenpiteitä voidaan korjata (emt., 68). Tapahtumien ja toimintojen kuvausta tarvitaan usein päätöksenteon pohjaksi ja selvityksiä tarvitaan jatkuvasti, jotta erilaisten toimenpiteiden seurauksia voitaisiin ymmärtää paremmin (Hirsjärvi & Hurme 2009, 146).

Tutkimusongelma on syytä rajata huolella, ja resurssit ja ongelma on sovittava yhteen: tiedolliset, taloudelliset, ajankäytölliset ja tekniset resurssit on punnittava ongelman laajuutta vasten ja ongelma ratkaistava omien voimavarojen mukaisesti (Uusitalo 2001, 55). Omia tutkimukseni rajausvalintoja avaan raportin edetessä. On tärkeää, että tutkija valitsee tutkimusaiheensa oman kiinnostuksensa perusteella. Tutkijan persoonan ja henkilökohtaisen kiinnostuksen tulee siis antaa vaikuttaa tutkimusongelman valintaan, sillä se parantaa tutkimuksen onnistumisen todennäköisyyttä. Tämä ei ole ristiriidassa tieteen objektiivisuuspyrkimyksen kanssa. Objektiivisuus edellyttää, että valitsemastaan aiheesta tutkija yrittää tehdä niin yleispätevän tutkimuksen kuin mahdollista. Tämä edellyttää, että henkilökohtaiset intohimot on sivuutettava ja ongelmaa on lähestyttävä tieteen omin keinoin. (emt., 57–58.) Tutkimukseni aihe on kiinnostukseni ydintä.

Tuomi ja Sarajärvi (2009, 18) määrittelevät tutkimuksen ”teorian” olevan tutkimuksen viitekehys, niin sanottu tutkimuksen teoreettinen osuus. Toisaalta tutkimuksessa tarvitaan teoriaa myös metodien, tutkimuksen etiikan ja luotettavuuden hahmottamiseksi, ylipäätään tutkimuskokonaisuuden mieltämiseksi. Tutkimuksen teoria ja viitekehys tarkoittavat tässä yhteydessä samaa sillä perusteella, että niin teoria kuin viitekehys muodostuvat käsitteistä ja niiden välisistä merkityssuhteista. Viitekehysten muodostavat tutkimusta ohjaava metodologia sekä se, mitä tutkittavasta ilmiöstä jo tiedetään. (emt., 18–19.) Tässä luvussa esittelen käyttämäni metodologiset valintani ja seuraavissa kahdessa luvussa tutkimustehtävään liittyvät käsitteet sekä historiataustan.

Havaintojen teoriapitoisuudella tarkoitetaan sitä, että se, millainen yksilön käsitys ilmiöstä on, millaisia merkityksiä tutkittavalle ilmiölle annetaan ja millaisia välineitä tutkimuksessa käytetään, vaikuttaa tutkimuksen tuloksiin. Tutkimuksen tulokset eivät ole käytetystä havaintomenetelmästä tai käyttäjästä irrallisia. Ei siis ole olemassa puhdasta objektiivista tietoa, vaan kaikki tieto on siinä mielessä subjektiivista, että

tutkija päättää tutkimusasetelmasta oman ymmärryksensä varassa. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 20.)

2.2. Asiantuntijoiden teemahaastattelut

Erityisesti tutkittaessa yhteiskunnallisia prosesseja haastatteluilla on usein kaksi tavoitetta. Niiden ja dokumenttiaineistojen avulla pyritään yhtäältä tuottamaan mahdollisimman tarkka kuvaus tutkimuksen kohteena olevan prosessin kulusta. Toisaalta haastatteluaineistosta saatetaan samalla analysoida toimijoiden tapahtumakululle tuottamia tulkintoja ja merkityksiä. Tällaisessa tutkimuksessa haastateltava on tutkimuksen kohteena olevan ilmiön asiantuntija, todistaja, joka saattaa muistaa asioita oikein tai väärin, kaunistella tapahtumakulkuja, vaieta tai suoranaisesti valehdella. (Alastalo & Åkerman 2010, 372.)

Keräsin tutkimusaineistoni haastattelemalla liikuntatoimen asiantuntijoita teemahaastatteluilla. Lähetin jokaiselle haastateltavalleni etukäteen haastattelurungon, johon olin listannut alustavat tutkimusteemani sekä teemoja tarkentavia kysymyksiä. Tuomi ja Sarajärvi (2009, 73) muistuttavatkin, että haastattelun onnistumisen kannalta suositellaan, että tiedonantajat saavat tutustua kysymyksiin, teemoihin tai ainakin haastattelun aiheeseen etukäteen. On perusteltua lähettää haastattelurunko etukäteen haastateltaville, koska tärkeintä on haastattelussa saada mahdollisimman paljon tietoa halutuista asioista. Näin olen myös toiminut lähettäessäni haastattelurungon jokaiselle haastateltavalleni etukäteen tutustuttavaksi ennen sovittua haastatteluhetkeä.

Nauhoitin haastattelut nauhurille. ”Nauhoittaminen mahdollistaa sen, että haastatteluvuorovaikutuksen kulkua voidaan tarkastella ja analysoida. Uudelleen kuuntelu tuo esiin haastattelusta uusia sävyjä, joita ensi kuulemalta ei ehkä ole pannut merkille. - - Nauhoituksen ansiosta haastattelusta voidaan raportoida tarkemmin.” (Ruusuvoori & Tiittula, 14–15.) Yksi nauhoituksista epäonnistui ja jouduin puhelimitse kysymään tarkentavia kommentteja tältä haastateltavalta. Nauhoitin puhelinkeskustelun onnistuneesti. Siirsin kunkin nauhoituksen haastattelun jälkeen tietokoneelle ja aloitin litteroinnin saman tien. Haastattelut kestivät yhteensä viisi tuntia ja 28 minuuttia.

Kaikkiaan kuudesta haastattelusta tutkimusaihetta koskevan keskustelun litteroitu materiaali oli pituudeltaan yhteensä 104 sivua.

Teemahaastattelua käytettäessä on suunnitteluvaiheen tärkeimpiä tehtäviä haastatteluteemojen suunnittelu. Valitut teema-alueet ovat yksityiskohtaisempia kuin ongelmat. Ne ovat alueita, joihin haastattelukysymykset varsinaisesti kohdistuvat. Ne toimivat haastattelutilanteessa haastattelijan muistilistana ja tarpeellisena keskustelua ohjaavana kiintopisteenä. (Hirsjärvi & Hurme 2009, 66.) Valittujen teema-alueiden on oltava niin väljiä, että se moninainen rikkaus, joka tutkittavaan ilmiöön yleensä todellisuudessa sisältyy, myös mahdollisimman hyvin paljastuu. Teemojen pohjalta haastattelijaa voi jatkaa ja syventää keskustelua niin pitkälle kuin tutkimusintressit edellyttävät ja haastateltavan edellytykset ja kiinnostus sallivat. (emt., 66–67.) Huolellinen haastatteluihin valmistautuminen ja tutkimuksen kohteena olevaan ilmiöön perehtyminen vähintäänkin helpottavat jatkokysymysten esittämistä tapahtumien kulusta, osallisista tai muusta vastaavasta (Alatalo & Åkerman 2010, 379). Myös tutkittavani toimivat välillä tällaisina tarkentajina.

Teemahaastattelu lähtee oletuksesta, että kaikkia yksilön kokemuksia, ajatuksia, uskomuksia ja tunteita voidaan tutkia ja korostaa haastateltavien elämysmaailmaa ja heidän määritelmiään tilanteista (Hirsjärvi & Hurme 2009, 48). Pyrin haastattelujen avulla keräämään viranhaltijoiden näkemykset ja kokemukset kattavasti talteen. Teemahaastattelu ottaa huomioon sen, että ihmisten tulkinnat asioista ja heidän asioille antamansa merkitykset ovat keskeisiä, samoin kuin sen, että merkitykset syntyvät vuorovaikutuksessa. Teemahaastattelu on puolistrukturoitu menetelmä, koska yksi haastattelun aspekti, haastattelun aihepiirit, teema-alueet, on kaikille sama. (emt., 48.)

Tutkimukseni alkuperäiset haastattelurungon teemat rakentuivat Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa 19.4.2007 sekä hallituksen esityksessä 59/2009 hallinnon kehittämiseksi asetettujen tavoitteiden pohjalta. Tutkijan ennakkoon asettamat teemat eivät välttämättä kuitenkaan ole samat kuin teemat, jotka aineistoa analysoimalla osoittautuvat olennaisesti aineiston sisältöä ja tutkimusaihetta jäsentäviksi (KvaliMOTV 2013). Aineistoa voidaan litteroinnin jälkeen järjestellä uudelleen teemoittain. Toisinaan teemat muistuttavat aineistonkeruussa käytettyä teemahaastattelurunkoa, mutta kuten kohdallani, aina näin ei käy. (emt.) Etukäteen

valitut teemat perustuivat tutkimukseni viitekehykseen eli tutkittavasta ilmiöstä jo tiedettyyn. Haastateltaville annoin kuitenkin mahdollisuuden kertoa näkemyksistään laajemmin. Teemat, joiden pohjalta esittelen tutkimukseni tulokset, muotoutuivat lopulliseen muotoonsa haastatteluaineistosta tekemieni tulkintojen kautta. Tutkimukseni lopulliset teemat ovat:

1. Hallintoviranomaisten tehtävien ja työnjaon täsmentäminen
2. Asiakasnäkökulman korostaminen ja verkostomainen yhteistyö
3. Hallinnon kansanvaltaistaminen
4. Toimintaympäristön muutosten huomioonottaminen
5. Hallintoviranomaisten määrän vähentäminen
6. Viranomaisten aluejakojen arvioiminen

Tutkimuksessani kiinnostuksen kohteena ei ole ensisijaisesti asiantuntija sinänsä, vaan olen haastatellut henkilöitä sen tiedon vuoksi, jota hänellä oletetaan ilmiöstä olevan. Haastateltavien valinta on perustunut heidän institutionaaliseen asemaansa ja osallisuuteensa tutkimuksen kohteena olevassa aluehallinnon muutosprosessissa. Aineiston keruun tavoitteena on tuottaa kuvaus jostain historiallisesti ainutkertaisesta tapahtumakulusta tai ilmiökentästä. Tällaisessa tapauksessa asiantuntijoiden joukko on rajallinen ja heikosti, jos lainkaan, vaihdettavissa. (Alatalo & Åkerman 2010, 373–374.) Haastateltavien määrä riippuu aina tutkimuksen tarkoituksesta (Hirsjärvi & Hurme 2009, 58). Kvalitatiivisessa tutkimuksessa on tapana puhua otoksen sijasta harkinnanvaraisesta näytteestä, koska tilastollisten yleistysten sijasta pyritään ymmärtämään jotakin tapahtumaa syvällisemmin, saamaan tietoa jostakin paikallisesta ilmiöstä tai etsimään uusia teoreettisia näkökulmia tapahtumiin ja ilmiöihin. Muutamaa henkilöä haastatteleamalla voidaan saada merkittävää tietoa. (emt., 58–59.) Kuusi haastateltavaa asiantuntijaa valikoituivat helposti, ja jokainen heistä suostui mukaan tutkimukseeni. Tein valinnat henkilöiden asemat ja alueet huomioon ottaen. Vastaajat ovat alansa asiantuntijoita edustaen kukin yhtä liikuntatoimen ELY-aluetta. Tällä hetkellä haastateltavani toimivat virkanimikkeillä: yksikön päällikkö, liikuntatoimentarkastaja, nuoriso- ja liikuntatoimen tarkastaja, asiantuntija sekä kaksi henkilöä nimikkeellä sivistystoimentarkastaja.

Teknisesti haastattelun tekemisessä koin tutkimukseni aineiston keruun edetessä kehittyväni. Ensimmäinen haastatteluista oli todella opettavainen, se toimi osittain myös

harjoitushaastatteluna. Sain hyvää oppia jatkoa varten ja esimerkiksi tiivistin sen jälkeen haastattelurunkoa. Toinen haastattelutilanne oli mielestäni sitten jo sujuvampi ja luontevampi. Kaikki haastateltavistani olivat ystävällisiä ja yhteistyökykyisiä, ja haastattelut etenivät lopulta sujuvasti suunnilleen haastattelurungon mukaisesti. Jokainen haastateltava on saanut myös luettavakseen ja kommentoitavakseen raportoidun tekstin ennen sen julkaisua, jotta välttyttäisiin mahdollisilta väärinymmärryksiltä ja hyväksyttäisiin ylipäätään käyttämäni suorat lainaukset heidän puheestaan. Näin jälkikäteen olenkin todella tyytyväinen, että uskalsin ryhtyä toteuttamaan tutkimustani asiantuntijahaastatteluin. Ainoastaan asiakirjoja analysoimalla en olisi kyennyt selvittämään alueellisen liikuntatoimen arkista toimintaa yhtä tarkasti kuin osallisia haastatteleamalla.

Litteroin nauhoittamaani haastatteluaineistoa sitä mukaa, kun sitä valmistui. Tällä tavoin toimittaessa käyvät ilmi mahdolliset tarpeet täydennyksille tai selvennyksille, jotka ovat helpon tehtävissä heti haastattelujen jälkeen (Hirsjärvi & Hurme 2009, 135). Sanasanainen puhtaaksikirjoitus eli litterointi voidaan tehdä koko haastatteludialogista, tai se voidaan tehdä valikoiden, esimerkiksi vain tema-alueista tai vain haastateltavan puheesta (emt., 138). Litteroinnin tarkkuus on riippuvainen tutkimuskysymyksistä ja käytetystä tutkimusmetodista (emt., 139; Ruusuvoori & Tiittula 2005, 15). Tein sanatarkan litteroinnin, jotta kaikki mahdollinen aineisto tallentui myös kirjoitettuun muotoon ja tuli mahdolliseksi hyödyntää analyysissä. Kävin litteroidun aineiston useampaan kertaan läpi ja korjasin tekstiä yleispuheen muotoon poistamalla esimerkiksi murre sanat ja tarpeettomat täytesanat.

Samankaltaisten näkemysten ja toimintatapojen rinnalla olen onnistunut taltioimaan myös erilaisuuksia. Jokaisella liikuntatoimen ELY-alueella on omat erityiset toiminnan lähtökohdansa, ja tätä kautta esiintyy myös erilaisia haasteita sekä onnistuneita käytäntöjä alueilla. Pyrin tutkimukseni tuloksissa esittelemään kattavasti sekä positiivisia että negatiivisia näkemyksiä kaikilta alueilta.

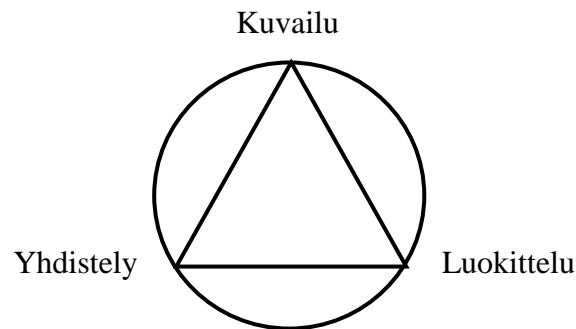
2.3. Haastatteluaineiston analyysi ja tulkinta

Kvalitatiivisen tutkimuksen suurimpia haasteita on kautta aikojen pidetty aineiston analyysiä. Koska laadullisen tutkimuksen tärkein tavoite on inhimillisen ymmärryksen lisääminen, tulee tutkijan kyetä tulkitsemaan saamiaan tuloksia. Juuri kohdallisen ja oivaltavan tulkinnan kautta voidaan parhaiten lisätä ymmärrystä ihmisten arjesta. Oivaltava tulkinta syntyy teorian ja empirian vuoropuhelusta, mikä puolestaan voi toteutua ainoastaan siten, että tutkija on ottanut haltuunsa oman aineistonsa ja kykenee rakentamaan siitä tutkimustehtävänsä kannalta uutta tietoa ja uutta ymmärrystä lisäävän kokonaisuuden. (Syrjäläinen, Eronen & Värri 2007, 8.) Asiantuntijahaastatteluista olennaista on aineiston käytön tavoite, pyrkimys ilmiökentän faktuaaliseen kuvaukseen. Tämä tuo tutkimuksen analyysiin omat haasteensa. (Alatalo & Åkerman 2010, 375.)

Huomioin tutkimuksessani Kvalen (1996; Hirsjärvi & Hurme 2009, 135; Tuomi & Sarajärvi 2009, 69–70) käytännöllisen ohjeen, jonka mukaan on liian myöhäistä alkaa ajatella analyysia vasta, kun haastattelut on tehty. On järkevää miettiä analysointitapaa jo ennen aineiston keräämiseen ryhtymistä. Jos analyysitapa on harkittu ennalta, sitä kannattaa käyttää ohjenuorana haastattelua ja sen purkamista suunniteltaessa. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 70.) Kvalitatiivisessa tutkimuksessa aineiston kerääminen, käsittely ja analyysi kietoutuvat tiiviimmin yhteen, ne lomittuvat toisiinsa. Analyysi saattaa osoittaa, että aineistoa on täydennettävä. (Uusitalo 1991, 80–81.) Tutkimuksen työvaiheiden kietoutuminen yhteen on myös asiantuntijahaastattelujen erityispiirre (Alatalo & Åkerman 2010, 373).

Lisäohjeita tutkijoille antaa Tesch (1995, 95–96; Kyrön 2003, 112–113 mukaan), joka tunnistaa menetelmien rakennepuustaan kymmenen erilaista periaatetta, jotka ohjaavat analyysiä. Poimin niistä muutamia omalle tutkimusprosessilleni merkityksellisimpiä ohjeita. Analyysi on vuorovaikutuksessa aineiston keruun kanssa, ei tutkimusprosessin viimeinen vaihe. Analyysi myös alkaa välittömästi, kun aineistoa aletaan kerätä, integroituen aineiston keruuseen. Analyysi etenee systemaattisesti ja päättyy vasta kun uusi aineisto ei enää tuota uutta analyysiin. Analyysi tulee aloittaa lukemalla koko aineistoa, jotta saadaan tuntuma kokonaisuuteen. Tutkija jakaa aineistoaan kuitenkin pienempiin ja konkreettisempiin osiin, jotta ihmismielen on mahdollista hallita sitä. (Kyrö 2003, 112–113.)

Dey (1993, 31) kuvaa kvalitatiivisen aineiston analyysia kolmivaiheisena prosessina, johon kuuluvat olennaisina osina aineiston kuvaus, luokittelu ja yhdistely.



Kuvio 1. Kvalitatiivisen aineiston analyysi kolmivaiheisena prosessina (Dey 1993, 31)

Kuvailun vaiheessa pyrin mahdollisimman perusteellisesti ja kattavasti kuvaamaan tutkimuksen kohteena olevan ilmiön. Tutkimuksen tarkoituksen tulee ohjata kuvausta, ja siihen nojautuen tulisi harkita, mitä tarvitsee kuvata ja miten yksityiskohtaisesti (Hirsjärvi & Hurme 2009, 146). Asiayhteyttä kuvaava tieto eli konteksti on tärkeää, jotta voitaisiin ymmärtää tapahtuman ja asian laajempi sosiaalinen ja historiallinen merkitys. Kontekstia kuvaan liikuntahallinnon ja hallinnon yleisen kehittämisen taustoista ponnistaen. Aineiston luokittelu on myös välttämätön analyysin vaihe, jos haluamme vertailla aineiston eri osia toisiinsa tai tyypitellä tapauksia (emt., 147). Luokittelun vaiheessa voi esimerkiksi tarkastella valitsemiensa teemojen yhteneväisyyksiä, on kyse päättelystä. Aineistoni luokittelussa minua ovat auttaneet erityisesti teemahaastattelurungon teemat sekä muiden selvitystyötä tehneiden tutkijoiden käyttämät luokittelut. Aineiston yhdistelyssä on kyse siitä, että tutkija yrittää löytää luokkien esiintymisen välillä joitakin säännönmukaisuuksia tai samankaltaisuuksia. Tarkastelussa löydetään lisäksi säännönmukaisia vaihteluita ja muista poikkeavia tapauksia. Samalla on harkittava, mitä puolia teemoista olisi tulkittava ja missä laajemmassa kontekstissa. Tutkijan ajattelutyön ja ymmärtämisen osuus on yhdistelyvaiheessa tärkeä. (emt., 149, 150, 151.) Yhteyksien etsimisessä käytin apunani tyypittelyä, jossa olen ryhmitellyt tapauksia tiettyjen yhteisten piirteiden perusteella. Empiiristen yhteneväisyyksien lisäksi olen tässä vaiheessa pyrkinyt löytämään yhteyksiä teoreettiseen viitekehukseeni. Olen tulkinnut tutkittavien tulkintoja, lukijoiden tehtävä on tulkita tulkintojani.

Asiantuntijahaastattelujen faktuaalisen luennan ei tarvitse eikä tule olla naiivin realistista. Haastattelutieto on tuotettu vuorovaikutuksessa, eikä sitä lähestytä enää virheiden ja ongelmien lähteenä vaan haastatteluaineiston ominaislaatuun kuuluvana piirteenä. Ajatus faktojen tekemisestä ei kuitenkaan välttämättä johda relativismiin, siihen, että mikä tahansa kävisi faktasta. Materiaalinen maailma ja muut toimijat, sekä haastateltavat että tutkijat, estävät tai ainakin jarruttavat minkä tahansa esittämisen faktana. Analyysitilanteessa tämä tarkoittaa aineistojen ristiin luentaa: haastatteluissa tuotetun informaation vertaamista muihin haastatteluihin ja dokumenttiaineistoihin. (Alatalo & Åkerman 2010, 377.)

Analyysiprosessissa analyysitavoikseni valikoituivat siis teemoittelu ja tyypittely. Teemoittelussa on kyse laadullisen aineiston pilkkomisesta ja ryhmittelystä erilaisten aihepiirien mukaan. Näin on mahdollista vertailla tiettyjen teemojen esiintymistä aineistossa. Ideana on etsiä aineistosta tiettyä teemaa kuvaavia näkemyksiä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 93.) Koska keräsin aineistoni teemahaastattelulla, oli pilkkomisprosessi suhteellisen helppoa toteuttaa. Haastattelurungon teemat muodostivat hyvän jäsenyyksen aineistoon, vaikka lopullinen rakenne muotoutuikin induktiivisesti vastausmateriaalin perusteella. Tyypittelyssä tapauksia analysoidaan tiettyjen yhteisten piirteiden perusteella. Tyypittelyssä kaikki haastatellut tapaukset luokitellaan kahteen tai useampaan tyyppiin joidenkin keskeisten seikkojen perusteella. Teen tyypittelyn teemoittelun avulla, jolloin esittelen aineistosta nousevia tyyppivastauksia teemojen alle kootusti. Ääriyhmätarkastelussa esille nostetaan toisilleen vastakkaisia ryhmiä tietyn keskeisen seikan tai seikkojen yhdistelmän perusteella, joita tarkastellaan myös muiden esiin nousseiden teemojen suhteen (Hirsjärvi & Hurme 2009, 175). Teen tutkimuksessani myös tällaista ääritapausten vertailua. Poikkeavien tapausten esittely antaa analyysille lisää syvyyttä. Poikkeamat pakottavat meidät ajattelemaan aineistoa uudesta näkökulmasta (emt., 176). Tutkimukseni raportoinnissa olen pyrkinyt huolellisuuteen, etteivät erityisesti ääritapaukset tule tunnistetuiksi.

Suurta aineistoa ei voi käsitellä ilman, että materiaalit, jotka kuuluvat samaan teemaan kootaan käsitteellisesti ja fyysisesti samaan paikkaan. Osa teemakategorioista voi olla määriteltynä jo ennen analyysin aloitusta. Suurin osa aineistosta käsitellään kuitenkin suhteessa sieltä löytyviin sisältöihin tai teemoihin ja näiden pohjalta muodostetaan kategorioita. Prosessi on induktiivinen. Vertailemista käytetään koko analyysin ajan.

Yhtä oikeaa tapaa ei ole olemassa, jokaista ilmiötä on mahdollista analysoida enemmän kuin yhdellä tavalla. Tekijän on löydettävä oma tapansa perustaen sen kuitenkin metodologiselle tietoudelle, osaamiselle ja älylliselle taidolle. Analyysin päätavoite on laajemman ja yhdistyneen kuvan luominen. (Kyrö 2003, 113.) Tutkimuksessani analyysin lähtökohtana ovat poliittiset asiakirjat, joten päättelyssä on aineksia myös abduktiivisuudesta. Abduktiivisessa päättelyssä tutkijalla on valmiina joitakin johtoideoita, joita hän pyrkii todentamaan aineistonsa avulla (Hirsjärvi & Hurme 2009, 136). Aineiston analyysissä tulee ilmetä teorian ja aineiston välinen suhde. Sen tulee olla loogisesti kirjoitettu ja ottaa kantaa tutkimustehtävään ja tutkimusongelmiin. Sen lisäksi analyysissä tulee osata katsoa myös olennaisten ja esiin nousevien asioiden taakse ja yli. (Kyrö 2003, 116.)

Haastattelumateriaalin tulkinnessa olen hyödyntänyt lähilukua. Lähiluku on tulkintametsodi, jossa lukija lukee uudelleen ja uudelleen tutkimusmateriaaliaan ja kiinnittää samalla huomiota siellä esiintyviin erilaisiin painotuksiin ja mahdollisiin sivumerkityksiin. Lukijalta vaaditaan tekstin edessä erityistä herkkyyttä, jolloin huomion on mahdollista kiinnittyä tutkimusmateriaalin niin kielellisiin, semanttisiin, rakenteellisiin kuin kulttuurisiin piirteisiin. (Johnson 2004.) Lähiluennan ei ole tarkoitus olla pelkkä tekstin referaatti. Sen tulee aina olla pohdittua ja valikoivaa siten, että huomio kohdistetaan tekstin keskeisiin piirteisiin, ei kaikkeen mahdolliseen tekstistä löytyvään. (Pöysä 2010, 342.) Lähiluenta ei ole ainoastaan tekstin piirteiden rekisteröintiä: lähiluenta on aina myös tulkintaa. Tulkintaa, joka ankkuroituu yhtäältä tekstiin ja toisaalta näkökulmaan, josta tekstiä tarkastellaan. (emt., 343–344.) Tutkimukseni kohdalla voidaankin puhua *teoreettisesti informoidusta lähiluvusta*, joka on uudistukselle asetettujen poliittisten tavoitteiden kautta jäsentyvää, ei mitä tahansa tekstin piirteiden rekisteröintiä. Teoreettisesti informoituneelle lähiluvulle teorian tulee kuitenkin olla renki, ei isäntä. (Bal 2002, 44.) Lähiluenta en ole Pöysän (2010, 338) ohjeen mukaan rajannut ainoastaan haastattelumateriaaliini, vaan olen hyödyntänyt sitä kaikissa käyttämissäni aineistoissa. Esimerkiksi teoreettisia avaintekstejä voi ja kannattaa lähilukea (emt., 338).

Analyysin tueksi on hyvä esittää suoria lainauksia alkuperäisistä haastatteluista, mutta kuten Tuomi ja Sarajärvi (2009, 22) toteavat, tutkijan on syytä miettiä liittyykö niitä tutkimusraporttiinsa laisinkaan. Alkuperäiset ilmaukset muodostavat analyysin

lähtökohdan, mutta ne myös häivytetään ensimmäiseksi, esimerkiksi pelkistettäessä arkikielen ilmauksia. Tutkimuksen luotettavuuden lisäämisessä ne eivät auta, mutta esimerkkeinä ja tekstin elävöittäjinä ne saattavat paikka paikoin toimia. (emt., 22.) Sitaattien rooli on toimia esimerkkeinä viranhaltijoiden vastauksista. Suoria lainauksia olen käyttänyt elävöittäkseni tekstiäni. Lainausten myötä toivon lukijoiden ymmärtävän paremmin aineistosta tekemiäni tulkintoja. Aineiston analyysissä olen tuonut esiin sekä samanlaisuuksia että erilaisuuksia. Olen muokannut tekstissä käyttämäni lainaukset kirjakielelle huolehtien kuitenkin asiasisällön säilymisestä. Päädyin muokkaukseen turvatakseni haastateltavien anonymiteetin sekä parantaakseni yleistä luettavuutta. Toimenpide oli myös useamman haastateltavan toive.

Tuoreena aineiston sanotaan inspiroivan tutkijaa. Yksittäisiä tuloksia on pyrittävä katselemaan laajasta perspektiivistä ja kokonaisuuden valossa. (Hirsjärvi & Hurme 2009, 135.) Omalla kohdallani tiiviit haastattelujen toteuttamisen, litteroinnin ja analyysin vaiheet tuntuivat ajoittain vain uuvuttavan tutkijaansa. Aineisto ja asiat tuntuivat välillä harmillisen tylsiltä, välillä jopa vastenmielisiltä. Tällaisissa tapauksissa pidin reilusti kokonaisuakin vapaapäiviä työn tekemisestä ja herättelin uudelleen innostustani kuitenkin erittäin mielenkiintoiseen tutkimusaiheeseen.

Teemahaastattelujen avulla kerätty aineisto oli minunkin tapauksessani runsas. Varsinkin analyysivaiheessa huomasin, että kaikki materiaali ei ollut tutkimukselleni relevanttia. Esimerkiksi alkuperäiset teemat *sähköinen asiointi ja yhteispalvelut* sekä *pääallekkäisyyksien poistaminen* jäivät lopullisesta analyysistä lähes kokonaisuudessaan pois, koska asiantuntijat eivät tunnista ne liikuntatoimen arjessa. Yleensä kaikkea materiaalia ei olekaan tarpeen analysoida, eikä tutkija kaikissa tapauksissa yksinkertaisesti pysty hyödyntämään kaikkea keräämäänsä (Hirsjärvi & Hurme 2009, 135). Olen yhdistänyt tutkimustulokset ja analyysiosion tutkimusraportissani. Samalla kun aineistoa esitellään, sitä myös kommentoidaan ja tulkitaan. Tällöin kannattaa tehdä loppuun yhteenveto, jotta tärkeimmät tutkijan esille nostamat asiat eivät huku tekstin joukkoon (Davidsson 1999, Kyrön 2003, 116 mukaan). Yhteenvedon tuloksista sekä päätelmäni olen koonnut pohdintalukuun.

2.4. Tutkimuksen luotettavuudesta

”Tutkimuksen luotettavuus on tutkimuksen raportoinnin kannalta keskeinen kysymys” (Tuomi ja Sarajärvi 2009, 15). Tutkimuksen luotettavuutta tarkastellaan yleensä käsitteiden reliabiliteetti ja validiteetti avulla. Reliabiliteetti liittyy siihen, ovatko tutkimuksen tulokset toistettavia eli ei-sattumanvaraisia. Validiteetilla taas tarkoitetaan mittarin eli tutkimusmenetelmän kykyä mitata sitä, mitä sillä on tarkoituskin mitata. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2008, 231; Uusitalo 2001, 84.) Monissa laadullisen tutkimuksen oppaissa ehdotetaan käsitteiden validiteetti ja reliabiliteetti hylkäämistä tai korvaamista. Käsitteet saavat monenlaisia tulkintoja. (Tuomi ja Sarajärvi 2009, 137.) Edelleen tapaustutkimuksessa ihmisiä koskevat kuvaukset ovat ainutlaatuisia, joten perinteiset luotettavuuden ja pätevyyden arvioinnit eivät tule kysymykseen (Hirsjärvi & Hurme 2009, 232).

Tutkimuksen on kuitenkin pyrittävä siihen, että se paljastaa tutkittavien käsityksiä ja heidän maailmaansa niin hyvin kuin mahdollista. Tämän tulee tapahtua tietoisena siitä, että tutkija vaikuttaa saatavaan tietoon jo aineiston keruuvaiheessa ja että kyse on tutkijan tulkinnoista, hänen käsitteistöstään, johon tutkittavien käsityksiä yritetään sovittaa. Tämän vuoksi käsiteanalyysi nousee keskeiseksi. (Hirsjärvi ja Hurme 2009, 189.) Voitaisiinkin ajatella sellaista reliaabeliuden määrittämistapaa, jossa kaksi arvioijaa keskustelemalla päätyisi luokitteluista yksimielisyyteen (emt., 186). ”Tutkijan on pystyttävä dokumentoimaan, miten hän päätyi luokittamaan ja kuvaamaan tutkittavien maailmaa juuri niin kuin hän on tehnyt” (emt., 189). Tutkimuksen validiutta lisää, kun ”tarkalla käsiteanalyysillä tarkennetaan kaikilta osin tutkimuksen luotettavuutta ja päästään siihen, että tutkija tutkii, mitä on aikonut tutkia ja hänen käsitteiden määritelmänsä ovat mahdollisimman lähellä tutkittavien ja tutkimusyhteisön käsitteitä” (emt., 187). Reliaabelius koskee tällöin sitä, kuinka luotettavaa tutkijan analyysi materiaalista on, ja onko kaikki käytettävissä oleva aineisto otettu huomioon. Validiutta voidaan lisätä sillä, että haastateltavat saavat itse tutustua tutkijan tulkintoihin. Myös avoin oman kannan ilmaisu ja kertominen, miten vaihtoehtoiset tulkinnat on suljettu pois, koko tutkimuksen läpi, on tutkimuksen validointikeino. Triangulaatiolla eli tässä tapauksessa haastatteleamalla saatuja tietoja vertaillaan muista lähteistä saatuihin tietoihin, ja kun saadaan yksimielisyys, voidaan katsoa, että henkilön antama tieto, käsitys tai tulkinta on saanut vahvistusta. (emt., 189.)

Samasta tutkimuskohteesta ja jopa samasta ongelmasta voidaan tehdä monenlaisia tutkimuksia riippuen tutkijan kiinnostuksesta, näkökulmasta ja metodologisesta suuntautumisesta. Todellisuutta voidaan tarkastella hyvin monesta eri näkökulmasta, ja näkökulman valinta osittain sanelee tulokset. Antti Eskola (1975, 32–33) erottaakin toisistaan tutkimuksen luotettavuuden ja puolueettomuuden. Tulosten tulisi olla luotettavia, mutta luotettavatkin havainnot saattavat olla puolueellisia siinä mielessä, että ne tarkastelevat asiaa vain yhdeltä näkökulmalta. On hyvä yrittää tunnistaa aiheeseen liittyvät erilaiset intressit. Jos haluaa tehdä tutkimuksen jostakin nimenomaisesta näkökulmasta käsin, tämä olisi selvästi ilmoitettava ja perusteltava. (Uusitalo 2001, 25–26.) Tutkijan on perusteltava taustasitoumuksensa; ei ole yhdentekevää millaiseen ihmiskuvaan, todellisuuskäsitykseen ja tietokäsitykseen tutkija sanottavansa perustaa. Menetelmällisten kysymysten pohtiminen on oleellinen osa tutkimustyötä. Tutkijan ontologiset ja epistemologiset taustasitoumukset raamittavat sen, miten tutkija kohtaa tutkittavansa, millaisena hän tutkittavat ilmiöt käsittää ja miten hän tuloksensa raportoi ja tulkitsee. Nämä taustasitoumukset opastavat myös tutkimuksen lukijaa ja antavat viitteitä tulosten yleistettävyydestä ja luotettavuudesta. (Syrjäläinen ym. 2007, 8.) Luotettavuutta kohentaa tutkijan tarkka selostus tutkimuksen toteuttamisesta: muun muassa aineiston tuottamisen olosuhteet ja paikat, haastatettuihin käytetty aika, tutkijan oma arviointi sekä tulkintojen perustelut olisi kirjoitettava auki (Hirsjärvi & Hurme 2009, 232–233).

Tulokset eivät ole koskaan ”lopullisia totuuksia”. Tieteellisen tiedon edistyminen on juuri sitä, että on päästy lähemmäs totuutta. Mahdollisimman vapaa ja kriittinen keskustelu tutkimuksesta on keino, jolla objektiivisuutta ja totuudellisuutta voidaan tavoitella. (Uusitalo 2001, 27.) Tutkimusta arvioidaan kokonaisuutena, jolloin sen sisäinen johdonmukaisuus (koherenssi) painottuu (Tuomi & Sarajärvi 2009, 140). Ennen kaikkea tutkijan pitää saada lukija luottamaan siihen, että hänen tutkimuksensa on uskottava (emt., 100). Merkitystä on jokaisella tutkimusprosessin vaiheella, ei ainoastaan tuloksilla.

3 VALTION LIIKUNTAHALLINNON HISTORIAA 1920–2010

Pohjistan tutkimustani katsauksella valtiollisen liikuntahallinnon syntyyn ja valtion aluetason liikuntahallinnon historiaan Suomessa 1920-luvulta aina tähän päivään. Tukeudun katsauksessani erityisesti neljään liikuntahallinnon historiaa käsittelevään teokseen: Jouko Kokkosen (2010) *Valtio liikuntapaikkarakentamisen linjaajana*, Erkki Vasaran (2004) *Valtion liikuntahallinnon historia*, Joel Jupin (1995) *Suomen julkinen liikuntapolitiikka valtionhallinnon näkökulmasta vuosina 1917–1994* sekä Heikki Klemolan (1995) läänitasoa käsittelevään osuuteen kirjassa *Liikuntaa kaikelle kansalle – Valtion, läänien ja kuntien liikuntahallinto 1919–1994*. Edellä mainitut teokset antavat kattavan kuvan suomalaisen aluetason liikuntahallinnon muotoutumisesta keskus- ja paikallistasojen väliin.

3.1. Julkinen liikuntahallinto ja -politiikka syntyvät

Julkisessa liikuntapolitiikassa julkinen valta, lähinnä valtiovalta ja valtionhallinto, vaikuttavat liikuntatoimintaan kannanotoillaan, ratkaisuillaan ja toimenpiteillään. Julkisen vallan liikuntapolitiikan kaksi tärkeintä tunnusmerkkiä ovat: 1) liikuntapolitiikka tapahtuu julkisen vallan – valtion, läänien ja kunnan – toimesta ja 2) sen kohteena on nykyisin liikunnaksi luettava toiminta, joka eri aikoina on saattanut olla sisällöltään erilaista ja josta on käytetty myös erilaisia nimikkeitä. Liikuntapolitiikka voidaan määritellä myös niiden funktioiden ja tavoitteiden toteuttamisen järjestelmäksi, joita liikunnalla eri aikoina on julkisen vallankäytön näkökulmasta katsottu olevan. (Juppi 1995, 18.)

1800-luvun loppupuolella sanotaan Suomeen syntyneen järjestäytynyt liikuntaharrastaminen (Juppi 1995, 316). Suppean piirin harrastuksesta laajasti kansaa kiinnostaneeksi toiminnaksi urheilu muuttui 1910-luvulla. Itsenäisyyden alkuvuosina tuli ajankohtaiseksi keskusjohtoisen hallinnon synnyttäminen myös urheilusektorille. Valtion urheilulautakunta (VUL) perustettiin 17.6.1920. Päivää voidaan pitää valtion liikuntahallinnon syntymäpäivänä. Lautakunta sijoittui lopulta kirkollis- ja

opetusministeriön alaisuuteen. (Vasara 2004, 32–34.) Urheiluelämän kehittyessä keskeiset urheilujärjestöt nostettiin valtionavun piiriin heti itsenäisyyden alkuvuosina. Eduskunta hyväksyi ensimmäiset urheilulle tarkoitetut valtionavut maaliskuussa 1920. (Kokkonen 2010, 19; Vasara 2004, 31.) Ensimmäiset yksittäiset valtionavustukset järjestötoimintaan ja olympiakisoihin osallistumista varten oli jaettu jo 1890-luvulla (Juppi 1995, 147). Lautakunta aktivoitui nopeasti myös rakennustoiminnassa, ja tähän saatiin osittain palkattua asiantuntija-apua (emt., 318, 323).

Lautakunnan johtosäännössä 1945 mainittiin kansan terveyden edistäminen, henkisen ja siveellisen tason kehittäminen, kansanurheilu, sekä järjestöjen mahdollisuus harjoittaa yhteiskunnallisesti arvokasta urheilutoimintaa. Vasemmiston pyrkimys liikuntapalvelujen yhteiskunnallistamiseen kuntien ja valtion roolia nostamalla näkyi sodan jälkeisistä vuosista alkaen. (Juppi 1995, 206.)

1960-luvulta alkaen liikunnasta tuli korostetusti yhteiskunnallinen ilmiö. Liikuntakulttuurin ympärillä alettiin käydä laajoja keskusteluja suunnittelun ja tulevaisuusvisioiden merkeissä. Siirryttiin urheilupolitiikasta liikuntapolitiikan aikakauteen (Vasara 2004, 208). Monet yhteiskunnalliset muutokset vaikuttivat myös liikunnan ja urheilun merkitykseen yleisessä mielipiteessä. Vallitsi yleinen luottamus hyvinvointiyhteiskuntaan, jonka toteutuminen antoi liikunnan harrastukselle uutta tarkoitusta ja merkittävyyttä. (Kokkonen 2010, 106.) Valtion rooli liikuntapolitiikassa vahvistui varsinkin 1960-luvulla ja mukaan tulivat erilaiset selvitykset, tutkimukset ja suunnitelmat. Palkattu organisaatio muotoutui ja kasvoi. (Juppi 1995, 318, 322, 323.) Liikunnan yhteiskunnallisista funktioista korostuivat kuntoliikunta ja siis liikunnan terveyteen liittyvät vaikutukset (emt., 218). Esimerkiksi arkiliikunnan vähentymiseen pyrittiin vastaamaan tarjoamalla julkisia liikuntapaikkoja ja -palveluita (Kokkonen 2010, 109). Kaikkia ihmisiä ja etenkin aiemmin laiminlyötyjä käyttäjäryhmiä palvelevat liikuntapaikat nähtiin jopa liikunnallisina peruspalveluina, jotka jokaisen kunnan olisi asukkailleen tarjottava (emt., 111).

Liikunnan yhteiskunnallinen merkitys oli huomattava, mikä näkyi erityisesti liikuntalaki hankkeessa 1970-luvulla. Puhtaasti hallinnollisesti ajateltuna liikunta ja urheilu tulivat täysivaltaisiksi asiakokonaisuuksiksi valtiokokonaisuudessa vuonna 1973, kun urheilu- ja nuorisasiat saivat oman osaston opetusministeriöön. Kehitystä

täydensi valtion urheiluneuvoston aseman vahvistaminen 1975 vuoden asetuksella, mikä samalla vahvisti liikuntahallinnon pitkäaikaista kaksilinjaisuutta: ministeriö ja valtion urheiluneuvosto. (Vasara 2004, 220–221.)

Liikuntahallinto on ollut perinteisesti vahvasti sidoksissa muuhun yhteiskunnalliseen ja hallinnolliseen kehitykseen. Muiden alojen tapaan liikuntahallinto on hankkeistunut viime vuosikymmenten aikana. Yksittäisiä hankkeita on toteutettu jo 1960-luvulta lähtien, mutta laajeneminen tapahtui 1990-luvulla, jolloin opetusministeriö ryhtyi kehittämään liikunnan perustukijärjestelmien ohella uudenlaisia ohjelmaperusteisia määräaikaista projekteja. (Rikala 2012, 79.) Kokkosen (2010, 14) mukaan tutkimus- ja kehittämishankkeiden merkityksen nousu on muuttanut valtionohjauksen luonnetta: informaatio-ohjauksen merkitys on korostunut. Tutkimustoiminnan tehostamiseen ovat ajaneet muun muassa ympäristökysymykset ja rakentamisen pitkäaikaisvaikutukset (emt., 286). Liikunnasta on tullut Suomessakin osa yhteiskuntapolitiikkaa: ihmiskeskiseen yhteiskuntapolitiikkaan ja luonnolliseen elämänmuotoon kuuluu hyvinvointiyhteiskunnassa kuntoliikunta, liikunnallisesti aktiivisen elämäntavan edistäminen (emt., 107). Käytännön ohjauksen ohella ministeriö tekee myös kauemmas tulevaisuuteen ulottuvia linjanvetoja (emt., 105).

Liikuntakulttuurin laajentuminen ja moninaistuminen 1990-luvun alussa lisäsi tarvetta muiden alojen kanssa tehtävälle yhteistyölle, jossa projektit olivat luonteva tapa tehdä tätä yhteistyötä. Vuosikymmenten edetessä hanketoiminta kohdeyleisöineen sekä toteuttajatahoineen laajeni, muun muassa terveystiliikunta tuli mukaan. Liikuntahankkeet 1990-luvulla heijastivat aikakauden liikuntapolitiikan perusajatuksia. Liikuntahallinnon tavoitteena oli saada luotettavaa tutkimukseen perustuvaa tietoa liikunnasta sekä vahvistaa liikunnan yhteiskunnallista perustelua ja mahdollisuuksia kehittää liikuntakulttuuria osana muuta yhteiskuntapolitiikkaa. 2000-luku on ollut laajojen ohjelmien luvattua aikaa ja hankkeita on käynnistetty määrällisesti enemmän kuin koskaan. (Rikala 2012, 80.) Liikuntasektorin yhteistyö muiden hallinnonalojen ja toimijoiden kanssa on voimistunut entisestään 2000-luvulla. Näkökulman laajentuminen koskemaan myös liikkumisen fyysistä ympäristöä on yksi taustatekijä muutoksessa. Hallitusohjelmien merkitys liikuntasektorilla on myös korostunut, niillä on lainsäädännöllinen asema. Siksi erilaisten poliittisten kirjausten merkitys korostuu

toiminnan ohjauksessa. (Kokkonen 2010, 299–300.) Liikuntapolitiikka on kytketty tiiviisti hallitusohjelmiin (emt., 289).

Opetusministeriö on ollut valtakunnallisen liikuntahallinnon alusta saakka sen korkein toimija, liikuntapolitiikan linjanvetojen valmistelija ja toteuttaja (Kokkonen 2010, 12). Liikuntaan liittyviä päätöksiä tehdään kuitenkin runsaasti myös muissa ministeriössä. Esimerkiksi sisäasiainministeriössä ratkaistaan yleistä kaavoitusta ja rakennustoimintaa koskevia asioita, joista monet liittyvät suoraan liikuntaelämän tarpeisiin. Sosiaali- ja terveysministeriössä käsitellään monia liikuntaan ja terveyteen liittyviä asioita. Maa- ja metsätalousministeriössä ratkotaan muun muassa vesialueiden virkistyskäytön kysymyksiä. Ympäristöministeriön toimialaan kuuluvat ulkoiluun ja muuhun virkistyskäyttöön kuuluvat asiat. Myös puolustusministeriössä ja liikenneministeriössä ratkotaan liikuntaan liittyviä kysymyksiä. Kansainvälisissä yhteyksissä ulkoministeriökin voi olla mukana. Liikunnan lainsäädäntötyössä opetus- ja kulttuuriministeriö on luonnollisesti yhteistyössä oikeusministeriön kanssa. Suuntauksena onkin 1990-luvulta alkaen ollut voimistaa ministeriöiden yhteistyötä. (Vasara 2004, 331–334.)

3.1.1. Liikunnan rahoitus veikkausvoittovaroista

Liikunnan rahoituspohja on Suomessa perinteisesti hoidettu erityisjärjestelyin. Sodan aikana perustettu veikkaustoiminta aloitti liikunnan julkisessa rahoituksessa nopean kasvun ajan. Aluksi veikkausvaroja käytti vain urheilu, mutta vuodesta 1953 mukana ovat olleet taiteet, tieteet ja nuoriso. (Juppi 1995, 294.) Edunsaajien keskinäisestä suhteesta tuoton jaossa säädetään laissa raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuoton käyttämisestä (23.11.2001/1054). Sen mukaan tuotosta käytetään vuosittain urheilun ja liikuntakasvatustyön edistämiseen 25 prosenttia, nuorisotyön edistämiseen yhdeksän, tieteen edistämiseen 17,5 ja taiteen edistämiseen 38,5 prosenttia. Jäljelle jäävä 10 prosenttia jaetaan samoihin tarkoituksiin vuosittain harkinnan mukaan. Tarkemmin edunsaajat määritetään vuosittain valtion talousarviossa samoin kuin se, mikä osa käytetään lakisääteiseen ja mikä osa harkinnanvaraiseen valtionrahoitukseen. Rahoitusta säätelevät muun muassa laki opetus- ja kulttuuritoiminnan rahoituksesta sekä valtionavustuslaki. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2013b.)

Veikkausvoittovarojen pysyminen erillään muusta rahoituksesta valtion tulo- ja menoarviossa on liikuntaelämän silmissä taannut sen itsenäisyyden. Eduskunnan käyttämä budjettivalta on rajallinen liikunnan suhteen, koska liikunnan rahoitus tapahtuu pääasiallisesti valtion tulo- ja menoarvion ulkopuolella. Tässä mielessä liikunnan riippumattomuus korkeimmasta poliittisesta auktoriteetista korostuu ja on ilmeistä, että tämä on vähentänyt oleellisesti eduskunnan todellista liikuntapoliittista panosta. Toisaalta valtion roolin laajeneminen hyvinvointivaltion rakentamisen aikana on merkinnyt myös sitä, että eduskunta on voinut tulo- ja menoarvion puitteissa tehdä merkittäviä liikunnan talouteen liittyviä päätöksiä. Esimerkiksi liikuntarakentaminen, koulutusjärjestelmä ja muiden yleisten puitteiden, liikunnan infrastruktuurin, luominen on ollut osa viime kädessä eduskunnan liikuntapoliittista vaikutusta. (Juppi 1995, 299.)

Kuitenkin vain osa liikunnasta rahoitetaan veikkausvoittovaroin. Ulkopuolelle ovat jääneet muun muassa osa urheiluopistojen rahoituksesta, kunnallinen liikuntatoimi ja alan yksityinen sektori. (Juppi 1995, 295.)

Avustuksissa pyritään huomiomaan maan eri alueiden tasapainoinen kehittäminen. EU-jäsenyyden myötä myös unionin rakennerahastot ovat tulleet rahoittamaan suomalaista liikuntaa. Pääosan liikunnan hankkeiden tuesta saa liikuntapaikkarakentaminen. Etenkin Lappi on saanut 2000-luvulla merkittäviä avustuksia sekä työministeriön että EU:n rakennerahastojen määrärahoista. (Kokkonen 2010, 289–290.) Liikuntakulttuurin laajentuminen ja eriytyminen ovat kaventaneet mahdollisuuksia tukea julkisista varoista kaikkien lajien harrastajien rakentamistavoitteita. Liikuntahallinto joutuu hakemaan palvelutasoa, joka edistäisi parhaiten sen päämääriä ja takaisi tehokkaan tukien käytön. (emt., 293.)

ELY-keskukset valtion aluehallinnon toimijoina jakavat veikkauksen tuottoa ministeriön antamien määrärahojen puitteissa paikalliseen liikuntatoimintaan. ELY-keskusten kautta jaetaan tukea liikunta- ja vapaa-aikatilojen perustamishankkeisiin, lasten ja nuorten liikunnan paikalliseen kehittämiseen, Liikkuva koulu -ohjelmaan sekä kehittämisavustuksia kunnille maahanmuuttajien kotouttamiseen liikunnan avulla. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2013a.)

3.1.2. Liikuntalaki ja liikuntakentän tehtävänjako

Vuonna 1974 työnsä aloittanut ja vuonna 1976 mietintönsä valmiiksi saanut liikuntalakikomitea teki mittavan ja perusteellisen työn. Sen välittömänä tuloksena säädettiin 21.12.1979 eduskunnassa liikuntalaki, joka siihen liittyvine asetuksineen astui voimaan vuoden 1980 alussa. Liikuntalakia voidaan pitää tietyn liikuntapolitiikan kehityskauden ja -piirteen huippuna. Siihen kiteytyi 1960- ja 1970-lukujen yhteiskuntapolitiikassa vaikuttanut suunnitteluideologia, edistysusko ja valtion roolin korostaminen sekä ajatus tasa-arvoisesta hyvinvointivaltiosta. Laki nähtiin merkittäväksi vaikutuskeinoksi julkisen vallan osalta. Toisaalta siinä määriteltiin liikuntakulttuurin eri toimijoiden työnjako ja julkisen vallan vastuu liikuntakulttuurin suhteen. Kansainvälisestäikin vertaillen melko harvinaista liikuntalakia pidetään edelleen liikuntapolitiikan vaikuttajien piirissä julkisen liikuntapolitiikan merkittävimpana yksittäisenä saavutuksena. (Juppi 1995, 235.) Lain säätämisen yhteydessä korostui valtion liikuntapolitiikan painotukset kunto- ja kansanliikunnan edistämiseksi. Liikuntapolitiikan painopiste oli siirtynyt pois kilpa- ja huippu-urheilusta. (emt., 252.)

Lakia tarvittiin määrittelemään ja ohjaamaan kokonaisvaltaisesti liikuntakulttuurin tukemiseen tarvittavia resursseja (Juppi 1995, 236). Liikuntahallinnon piiriin oli lain ja asetusten voimin saatettu valtio, läänit ja kunnat sekä urheilun vapaehtoiset järjestöt keskusjärjestöistä seuroihin. Liikuntakulttuurilla oli vuodesta 1980 alkaen lakisääteinen asema suomalaisessa yhteiskunnassa. (emt., 256.) Lain tarkoituksena on erityisesti julkisen ja kolmannen sektorien suhteiden säätely. Siinä ei mainita yksityisen sektorin toimijoita. Liikuntalaki on suuntaa-antava, ohjeellinen, niin sanottu puitelaki. Se ei määrittele sanktioita. Lain isona periaatteena on se, että julkisen hallinnon tehtävänä on luoda edellytykset liikunnan harrastamiselle (muun muassa paikat, rahallinen tuki) ja järjestökentän tehtävänä järjestää liikuntatoiminta. Liikuntalakiin on kirjattu neljä valtakunnallisen liikuntapolitiikan johtavaa periaatetta: tasa-arvo, suvaitsevaisuus, monikulttuurisuus ja kestävä kehitys.

Vuonna 1998 liikuntalaki muuttui tiukasti ohjaavasta säädöskokoelmasta väljäreajaiseksi puitelaksi (Kokkonen 2010, 13). Liikuntalaki (18.12.1998/1054) astui voimaan vuoden 1999 alussa tarkoituksenaan ”edistää liikuntaa, kilpa- ja huippu-urheilua sekä niihin liittyvää kansalaistoimintaa, edistää väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä tukea lasten

ja nuorten kasvua ja kehitystä liikunnan avulla”. Laissa korostuu edellytysten luominen liikunnalle sen sisällyttämiseksi osaksi ihmisten arkea ja päivittäistä elinpiiriä. Tämä tarkoitti kuntien roolin ja pienten liikuntapaikkarakentamishankkeiden merkityksen korostumista edelleen. (Kokkonen 2010, 291.)

Muutetussa liikuntalain (20.11.2009/902) toisessa ja kolmannessa pykälässä todetaan julkisen sektorin tehtävistä seuraavaa: ”Opetusministeriö vastaa liikuntatoimen yleisestä johdosta, kehittämisestä ja yhteensovittamisesta liikunnan yhteistyössä valtionhallinnossa. Alueellisella tasolla nämä tehtävät kuuluvat alueelliselle liikuntatoimelle ja paikallistasolla kunnille. Alueellisella liikuntatoimella tarkoitetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta ja maakunnan liittojen asettamia alueellisia liikuntaneuvostoja.” Liikuntalain kuudennen pykälän mukaan opetusministeriö osoittaa alueellisen liikuntatoimen käyttöön vuosittain toimintamäärärahat, joiden käytöstä sovitaan yhdessä ELY-keskusten kanssa. (Liikuntalaki 20.11.2009/902.)

3.2. Alueellinen liikuntahallinto valtion ja paikallisen väliin

3.2.1. Läänien urheilulautakunnat

Merkittävin liikuntahallinnollinen uudistus sitten valtion urheilulautakunnan (VUL) perustamisen olivat sotavuosien jälkeen maan eri lääneihin perustetut urheilulautakunnat. Valtakunnan tason ja kunnallisen liikuntavaikuttamisen väliin syntyi uusi toimija, joka sai olennaisen aseman koko maan liikuntahallinnossa. (Vasara 2004, 166.) Liikuntahallintoon kehittyi 1940-luvun lopulta lähtien kolmiportainen valtion tasolta läänien kautta kuntiin ulottuva järjestelmä (Kokkonen 2010, 13). Maaherrojen johdolla toimineilla lääninlautakunnilla oli merkittävä sija valtion urheilulautakunnan ja opetusministeriön sekä kunnantason välisenä linkkinä. Läänit viestittivät Helsingin esitykset alaspäin ja jakoivat kunnille tietoa ja muuta tukea. Läänit toimivat myös kuntatason avustusanomusten väliportaina ylöspäin tarkastamalla hakemukset. (Vasara 2004, 207–208.)

Lääneihin alettiin perustaa alueiden omia urheilun lautakuntia, joista ensimmäinen urheilupaikkatoimikunta perustettiin Hämeen lääneihin jo vuonna 1946. Valtion

urheilulautakunta hyväksyi läänien urheilulautakuntien johtosäännön helmikuussa 1950 ja perustavat kokoukset pidettiin 11 läänissä huhti–kesäkuussa 1950. Vuonna 1960 perustetut Keski-Suomen ja Pohjois-Karjalan läänit nimesivät nekin pian omat urheilulautakuntansa. Läänien urheilulautakunnat olivat lääninhallitusten ensimmäisiä apuelimiä ja niillä oli urheilutoiminnan osalta samankaltainen asema valtionhallinnossa kuin lääninhallituksilla muissa kysymyksissä. Organisaatiomuutos seurasi taloudellisesta kehityksestä, koska 1950-luvun alku oli ollut rakennusavustusten ja anomusmäärien suuren kasvun aikaa. (Klemola 1995, 148; Kokkonen 2010, 35; Vasara 167–169.) Lautakunnat pysyivät tavallaan epävirallisina eliminä aina 1970-luvun lopulle, jolloin vasta saatiin aikaiseksi niitä koskenut asetus (Vasara 2004, 169).

Johtosäännön mukaan läänintason liikuntahallinnon tehtäviksi tulivat erityisesti:

1. opastaa, valvoa ja kehittää kunnallisten urheilulautakuntien toimintaa,
 2. edistää valtion urheilulautakunnan toimintaa läänissä,
 3. toimia urheilun ja urheilulaitosten kehittämiseksi läänin alueella,
 4. työskennellä kansanurheilun hyväksi,
 5. antaa lausuntoja ja tehdä aloitteita urheilua koskevissa kysymyksissä,
 6. antaa vuosittain ehdotus urheilulaitosten rakennusavustusten jakamisesta läänin alueelta tulleiden hakemusten perusteella, valvoa valtion urheilulautakunnan myöntämien avustusten käyttöä ja tilitystä, antaa rakennus- ja ylläpito-ohjeita sekä pitää kortistoa myönnettyistä rakennusavustuksista, ja lisäksi
 7. jättää valtion urheilulautakunnalle ennen tammikuun 15.päivää kertomus edellisen vuoden toiminnasta, jäljennös tilinpidosta ja alkuperäiset tiliositteet.
- (Klemola 1995, 148–149; Kokkonen 2010, 35–36; Vasara 2004, 168.)

Tavoitteena ollut julkisen urheiluhallinnon porrastus: opetusministeriö, valtion urheilulautakunta sekä läänien ja kuntien urheilulautakunnat, saatiin aikaan, mutta säädöksiltään kokonaisuudessaan kevyellä rakenteella. Valtion urheilulautakunnan vahvistama johtosääntö oli luonteeltaan kevyt, läänien kohdalla puhuttiinkin ”vapaamuotoisesta hallintoelimestä”. Kehitystyölle saatiin monimuotoisia, läänien erilaatuisuuden huomioon ottavia mahdollisuuksia ja yhteistyö vapaiden kansalaisjärjestöjen kanssa oli helppoa. Alusta alkaen uskottiin, että nimi läänin urheilulautakunta ja maaherrojen toimiminen puheenjohtajina antaisivat tarvittavan arvoaltaperustan. (Klemola 1995, 148.) Maaherroilla oli 1950-luvulla keskeinen rooli

avustuspolitiikan linjanvetäjinä (Kokkonen 2010, 41). Lautakuntien puheenjohtajien merkitys työn onnistumiselle oli huomattava, usein jopa ratkaiseva (Vasara 2004, 169).

Käytettävissä olleet varansa läänien urheilulautakunnat saivat aluksi opetusministeriöltä maaherrojen työvaliokunnan kautta ja vuodesta 1953 lähtien valtion urheilulautakunnalta. Käytännössä läänin lautakuntien saavutuksiksi voidaan laskea työ kunnallisten urheilulautakuntien perustamiseksi. Sotavuosien jälkeen moniin maaseudun kuntiin perustettiin urheilulautakunta, millä oli yhteytensä monien kuntien väkiluvun kasvuun siirtoväen asuttamisen myötä sekä yleiseen turvallisuusoptimismiin. Oma urheilulautakunta oli 1950-luvun puolivälissä lähes jokaisella kunnalla. Läänin toimikuntien koulutus- ja valistustoiminta edisti kuntatason liikuntahallinnon kehittymistä. Jo viisikymmenluvulla käytäntöön tulleet neuvottelupäivät olivat tärkeä yhteydenpidonväline. (Vasara 2004, 169.)

Vuoropuhelu ja -vaikutus valtion, läänien ja kuntien urheilulautakuntien kesken syntyi ja vilkastui vuosi vuodelta (Klemola 1995, 148). Keskusteluissa nousi esiin monia urheilupaikkakysymyksen liittyviä seikkoja, kuten koulujen urheilutilojen käyttömahdollisuudet ja talkootyön myönteinen merkitys paikallisessa urheilupaikkarakentamisessa. Sittemmin läänien ja keskushallinnon tapaamiset siirtyivät virkamiestasolle. Paikkakysymykset pysyivät tulevinakin vuosikymmeninä tapaamisten perusaiheina. (Vasara 2004, 172.)

Läänien urheilulautakuntien työ, niiden kannanotot ja esitykset saivat varsinkin aktiivista tiedotustoimintaa harjoittavissa lääneissä aika ajoin laajaa julkista huomiota. Jo 1950 läänien urheilulautakunnat olivat esittäneet julkislausumia, joiden avulla niiden kannanotot saatiin laajasti tiedoksi. Tämä jatkui edelleen 1960- ja 1970-luvuilla. Merkittävien urheilulaitosten vihkiäistilaisuudet olivat esimerkiksi hyviä tiedotuspaikkoja. (Klemola 1995, 158–159.) 1950-luvulla käynnistyi lääneissä myös lääninlautakuntien toimeenpanema rakennusvalvonta, rakennustarkastajia palkattiin tehtävää hoitamaan (Vasara 2004, 170). Läänit kävivät myös edistämään erilaisia kuntoliikuntatempauksia, ennen muuta kansanhiihtoja ja -uinteja (emt., 172).

Läänien urheilulautakuntien toiminta noudatteli 1960–1970 -luvulla valtion pysyväisluontoisten komiteoiden mallia, jota oma johtosääntö lähemmin sääteli.

Lautakuntien jäsenillä oli intressitaustansa mukaan erilaisia erityisesti järjestöpoliittisia tai poliittisia pyrkimyksiä, jotka näkyivät asenteissa ja kokouskäyttäytymisessä. Aina 1960-luvulle saakka järjestösidonnaisuus varsinkin keskusjärjestöihin oli keskeistä. 1970-luvulle tultaessa kiinnostuivat poliittiset puolueet yhä enemmän liikuntapoliittisistakin asioista. (Klemola 1995, 158.)

3.2.2. Asetus läänien urheilulautakunnista 1975

1970-luvun puolivälissä alkoi liikuntalain odotuksen aika, jolloin puututtiin syvällisesti myös läänien liikuntahallintoon. Läänien urheilulautakuntien johtosäännöt olivat olleet varsin epävirallisella pohjalla. Niiden varassa oli toimittu aina vuoteen 1975 saakka, vaikka toistuvasti eri yhteyksissä hallinnon epämääräisyys oli antanut aihetta huomautuksiin. Läänien urheilulautakunnista annettiin ensimmäinen asetus 10.10.1975. Se määräsi, että läänien urheilulautakunnissa tulee olla edustettuina eri alojen asiantuntemuksen ohella muun muassa lääneissä vallitsevat erilaiset yhteiskunnalliset näkemykset. Asetus myös vahvisti lääninlautakuntien aseman liikuntahallinnossa todetessaan, että kussakin läänissä oli oltava lääninhallituksen ja opetusministeriön apuna urheilulautakunta, johon kuuluu puheenjohtaja sekä kahdeksasta kuuteentoista muuta, lääninhallituksen kolmeksi vuodeksi kerrallaan kutsumaa jäsentä. Jäsenten tuli olla urheilua ja liikuntapolitiikkaa tuntevia henkilöitä ja edustaa läänissä vallitsevia erilaisia yhteiskunnallisia näkemyksiä sekä läänin eri alueita ja kunnallisen liikuntatoimen sekä urheilu- ja liikuntakasvatusjärjestöjen toiminnan asiantuntemusta. Lautakuntia ei suoraan kytketty lääninhallitukseen, vaan ne saivat avustavan elimen statuksen. Uusi läänin urheilulautakunta aloitti uuden aikakauden väliportaan urheiluhallinnossa. (Klemola 1995, 161, 178; Vasara 2004, 230–231.)

Asetuksen lisäksi vahvistamaan läänien urheilulautakuntien asemaa valtion liikuntahallinnon tärkeänä osana tulivat opetusministeriön vuonna 1978 antamat viralliset toimintaohjeet, joissa korostettiin läänin urheilulautakunnan asemaa alueensa liikuntapolitiikassa lausuntojen antamisen lisäksi muun muassa yhteistyön edistäjänä, suunnitelmien ja tilastojen laatijana sekä koulutus- ja tiedotustoiminnassa. (Klemola 1995, 178–179; Vasara 2004, 230.) Läänintason toiminnan vahvistamisen ja tarkastusjärjestelmän kehittämisen tuloksena valtion urheilulautakunta muodosti yhdessä läänien urheilulautakuntien kanssa valtion liikuntahallinnon, joka pyrki

valvomaan veikkausvoittovarojen käyttöä. Neuvonnalla oli suuntaava vaikutus. Sen myötä nousi uusia vaatimuksia, hankkeiden mittavuutta tarkastettiin sekä oppaita laadittiin tiedontarpeeseen. (Kokkonen 2010, 58.) Valtion ja läänien kautta saadun neuvonnan hyöty on Kokkosen (emt., 4) mukaan voinut olla jopa suurempi kuin rahallinen tuki.

Liikuntalakikomitea näki vuoden 1976 mietinnössään läänintason liikuntahallinnon kehittymisen esteenä sen, ettei läänien urheilulautakuntien asemasta ollut säädöksiä, kokoonpanot vaihtelivat suuresti läänistä riippuen (Vasara 2004, 230–231). Komitea toivoi suurempaa painoarvoa liikuntamahdollisuuksien luomiseen, luonnon ja kansallisen omaleimaisuuden säilyttämiseen, liikunta-alueiden ja -paikkojen saavutettavuuteen sekä liikuntapoliittisen suunnitteluun. Pahin puute komitean mukaan oli läänien urheilulautakuntien henkilöressurssien niukkuus. Komitean mielestä liikuntapolitiikassa tuli pyrkiä alueellisen tasa-arvon toteuttamiseen. Se toi kautta linjan alueellisen suunnittelun tärkeyden esille. (Klemola 1995, 179.)

3.2.3. Urheilulautakunnista liikuntalautakunniksi

Vähäisempien 1980-luvulla tehtyjen läänien liikuntatointa koskevien asetusmuutosten lisäksi asetus läänin liikuntalautakunnasta (611/1987) uusittiin 1.7.1987 alkaen tavalla, joka vahvisti lautakunnan asemaa läänin liikuntakulttuurissa. Lääninlautakunta saattoi nyt myöntää avustuksia ja lainaa liikuntapaikkojen perustamiseen opetusministeriön määräysten mukaisesti. Läänien liikuntalautakunnista tuli valtionapuviranomaisia pienten liikuntapaikkojen osalta, millä tähdättiin avustusjärjestelmän helpottamiseen, päätöksenteon tuomiseen lähemmäksi päätösten kohteita sekä byrokratian vähentämiseen. Opetusministeriö velvoitettiin ennen avustus- ja lainapäätöksiä hankkimaan läänin liikuntalautakunnan ja valtion urheiluneuvoston lausunnot. (Klemola 1995, 174, 179, 180; Kokkonen 2010, 186–187; Vasara 2004, 232–233.)

Läänien urheilulautakuntien nimi muuttui paremmin liikuntakulttuurin laajuutta kuvastavaksi läänien liikuntalautakunniksi. Lääneillä oli aktiivinen ote liikuntaan ja ne antoivat panoksensa sekä läänin omaan hallintoon että oman alueensa kuntien ja urheilujärjestöjen liikuntatoimintaan. Asetusuudistuksen myötä läänien liikuntatoimentarkastajista tuli liikuntalautakuntien esittelijöitä ja sihteereitä, minkä

lisäksi lautakuntien tehtävät kytkeytyivät lääninhallitukseen. Asetuksen mukaan lääninlautakunnan tehtävänä oli ”seurata urheilu- ja liikuntapolitiikan yleistä kehitystä ja pitää yhteyttä kuntien liikuntalautakuntiin sekä muihin liikuntapolitiikan alalla toimiviin viranomaisiin, yhteisöihin ja laitoksiin läänin alueella”. (Vasara 2004, 232.) Ulkoilureittien kehittämiskysymys oli usein yhteistyökysymyksenä esillä. Erityisliikunta voimistui myös vuosi vuodelta kuntiin palkattujen uusien ohjaajien myötä. Kolmas liikuntapaikkasuunnitelma oli suunnitteilla ja vapaakuntakokeilukin sivusi läänien toimia. (Klemola 1995, 174.)

Liikuntalain ja läänin liikuntalautakunnasta annetun asetuksen muutoksilla 1980-luvun jälkipuoliskolla pyrittiin siihen, että liikuntapaikkojen perustamiskustannusten avustusjärjestelmä yksinkertaistuisi, avustusten myöntäminen nopeutuisi ja että päätösvaltaa voitiin siirtää läänintasolle. Tavoitteena oli, että läänin alueelle syntyisi kaikkia kansalaisia palvelevia liikuntapaikkoja ja että lapsilla, nuorilla, aikuisilla ja iäkkäillä henkilöillä olisi tasavertaiset mahdollisuudet harrastaa omaehtoista liikuntaa. (Klemola 1995, 175.)

3.2.4. Lääninhallitusten liikuntatoimet

Perustavaa laatua oleva muutos läänien liikuntahallinnossa koettiin, kun hallintoministeri Jouni Backmanin johdolla ajettiin vuonna 1997 läpi lääninuudistus, jossa maan 11 lääniä lakkautettiin uuden jaon tieltä kahta pohjoisinta, Oulun ja Lapin läänejä lukuun ottamatta. Muista yhdeksästä muodostettiin Etelä-Suomen, Länsi-Suomen ja Itä-Suomen läänit. (Vasara 2004, 338.) Uusimuotoisten lääninhallitusten tehtäviin tuli kuulumaan myös liikunta-asiat. Ne siirtyivät sivistysneuvoston hoitoon. Entiseen lääninhallintoon kuuluneet läänien liikuntalautakunnat tulivat lakkautetuiksi. Lakkautusta voitiin pitää siihen asti lääninuudistuksista merkittävimpana liikuntahallinnon kannalta. (Kokkonen 2010, 244; Vasara 2004, 338.)

Lääninhallitukset olivat Suomen valtionhallinnon vanhin rakenne. Ensimmäiset läänit olin perustettu Suomeen jo 1600-luvulla. Lääninhallitukset olivat tämän perinteen mukaisesti päällikkövirastoja, joiden johdossa oli maaherra. Lääninhallitus toimi valtiovallan edustajana läänin alueella sekä tiettyjä itsenäisiä hallintotehtäviä hoitavana viranomaisena. Sen tehtävänä on edistää valtakunnallisten ja alueellisten tavoitteiden

toteuttamista lääneissä. (Kiviniemi, Vehkamäki, Pöllä & Äijälä 2000, 35.) Lääninhallituksissa, joita Manner-Suomessa oli vuodesta 1997 eteenpäin enää viisi, hoidettiin muun muassa opetus- ja kulttuurihallintoon, liikunta- ja nuorisotoimeen sekä sosiaali- ja terveystalantoon liittyviä tehtäviä. Monialaisia asiantuntijavirastoina lääninhallitukset toimivat kahdeksan ministeriön alaisina. (Hallituksen esitys 59/2009 vp, 8.)

Lääninhallitusten liikuntatoimille tulivat asiantuntijaelimiksi alueelliset liikuntaneuvostot, joita viidessä uudessa läänissä alkoi toimia yhteensä seitsemän. Väkirikkaassa ja lukuisten kuntien Länsi-Suomen läänissä oli kolme neuvostoa. Liikuntaneuvostot saivat huomattavasti suppeamman tehtävänkuvan kuin aiemmat lautakunnat: avustuksista päättäminen siirtyi lääninhallituksille ja neuvostot saivat alueellisella tasolla samantapaisen roolin kuin valtion liikuntaneuvostolla (VLN) oli valtakunnantasolla. Alueelliset neuvostot muuttuivat asiantuntijaelimiksi, joiden tehtävänä oli ottaa kantaa periaatteellisiin kysymyksiin. Vanhoissa lääneissä liikunta-asioista vastanneet viranhaltijat, liikuntatoimen tarkastajat, jäivät uudistuksenkin jälkeen virkoihinsa, mutta osalla heistä tehtävänkuvasta muuttui ja mukaan tuli esimerkiksi nuorisotoimen tehtäviä. (Kokkonen 2010, 244; Vasara 2004, 338.) Toimintamäärärahasa läänien liikuntatoimet saivat liikuntalain (18.12.1998/1054) mukaisesti opetusministeriöltä.

Vuonna 2008 opetusministeriön liikuntayksikön johtaja (vuosina 2002–2009) Raija Mattila korosti alueellisen liikuntahallinnon jatkuvuutta ja totesi lääninhallituksen olevan kokonaisuudessaan käytettävissä liikunnan alueelliseen edistämistoimintaan. Lääninhallituksista oli kiinni, minkä verran ne käyttivät ja hyödynsivät asettamiensa alueellisten liikuntaneuvostojen asiantuntemusta. Läänit eivät olleet pelkkiä lausunnonantajia, vaan niillä oli päätösvaltaa pienten liikuntapaikkarakennushankkeiden rahoituksessa. Niillä on päätösvaltaa myös EU:n alaisissa rakennusrahastokysymyksissä. Mattilan mukaan uudistuksen myötä liikuntahallinto oli muuttunut vastaamaan ehkä vähän enemmän yhteiskunnan muiden sektoreiden tapaa hoitaa asioita. Uudistus vahvisti lääninhallinnon mahdollisuuksia liikuntatoimessa. Samoin vuosina 2000–2002 opetusministeriön liikuntayksikön johtajana työskennellyt Timo Haukilahti näki uudistuksen myönteisenä. Liikuntahallinto jatkoi toimimista kuten aiemmin, vaikkakin maakuntaliittojen toimivalta oli lisääntynyt. Keskustelu

aluehallintojärjestelmän sopivuudesta ja muutostarpeista oli kuitenkin jatkuvaa. Keski-Suomen läänin maaherrana vuoden 1997 lääninuudistukseen mennessä lähes 13 vuotta toiminutta Kalevi Kivistö näki läänien toimivallan lisääntyneen, ne olivat saaneet uudistuksesta huolimatta lisää tehtäviä. Ratkaisuvaltaa oli kuitenkin vuoden 1997 aluehallinnon uudistuksessa delegoitu virkamiesportaalle varsinkin rakennusasioissa ja investointikysymyksissä. (Vasara 2004, 338–339.)

Vuoden 1997 lääninuudistuksen ajaneet poliittiset voimat perustelivat aikanaan reformiesitystään uudistuksesta valtiolle koituvilla huomattavilla säästöillä. Samoin liikunnan yhdistäminen kuntien hallinnossa laajempiin hallintokuntiin nähtiin keinoksi säästää ja tehostaa hallintoa. Saavutetut säästöt ovat kuitenkin olleet ilmeisen vähäisiksi. Liikunta-asioiden hoidosta tuli ennen muuta hallinnoimista. Kun kunnissa ei ollut urheilu- ja liikuntalautakuntia, ja lääniportaassa asioita hoitivat virkamiehet, oli vanha läänien ja kuntatason välinen luottamusmiestason yhteys ratkaisujen perustana katkennut. Maan aluehallinto joutui läänijaon uudistuksenkin jälkeen kriittisen tarkastelun kohteeksi ja keskustelu valtion aluehallinnon uudistamisesta jatkui edelleen. Myös väliportaan tason liikuntahallinto tulisi seuraavassakin uudistuksessa saamaan uusia muotoja. (Vasara 2004, 340–341.)

Lääneillä oli lähes 60 vuoden ajan keskeinen rooli muun muassa liikuntapaikkarakentamisen ohjauksessa ja neuvonnassa. Nykyisin kuitenkin kuntien edunvalvontatavoitteisiin nojaavat maakunnat on nostettu merkittäviksi alueellisiksi toimijoiksi, joiden roolia pyritään jatkuvasti vahvistamaan. Valtion koordinaatio uhkaa tulla ohitetuksi kuntien ja maakuntien metsästäessä muun muassa EU-rahaa. (Kokkonen 2010, 5.) Kokkonen (emt., 15) esittääkin kysymyksen, vieläkö valtion ohjausta ylipäätään tarvitaan.

4 HALLINNON KEHITTÄMINEN

4.1. Valtionhallinto

Julkisen sektorin käsite on laajentunut valtion tehtäväkentän laajetessa. Julkinen hallinto kuuluu julkiseen sektoriin sen toimeenpanevana järjestelmänä. (Juppi 1995, 18.) Julkisessa hallinnossa on kolme tasoa: keskushallinto, väliportaan hallinto ja paikallishallinto (Harisalo, Aarrevaara, Stenvall & Virtanen 2007, 12–13). Valtio ja kunnallinen itsehallinto muodostavat julkisen hallinnon kivijalan (emt., 26). Valtio ja kunnat ovat keskenään erilaisia organisaatioita, kuten myös ELY-keskukset ja ministeriöt. Wallenius (2011, 14) jakaa omassa opinnäytteessään suomalaisen julkisen hallinnon valtionhallintoon ja itsehallinnollisiin julkisiin organisaatioihin, joita ovat esimerkiksi kunnat ja kuntayhtymät; lisäksi julkiseen hallintoon kuuluu erilaisia välillisen julkisen hallinnon organisaatioita, kuten rahastoja, säätiöitä, julkisoikeudellisia yhdistyksiä ja osakeyhtiöitä, joille on annettu oikeus tietyissä asioissa käyttää julkista valtaa. Yritykset ja kolmannen sektorin organisaatiot vastaavat monista tehtävistä, jotka aiemmin miellettiin ensisijaisesti julkisen hallinnon vastuulla oleviksi (Harisalo ym. 2007, 120).

Perustuslaissa (11.6.1999/731) valtion hallinnosta on säädetty hyvin yleisellä tasolla. Lain 119 pykälän ensimmäisessä momentissa todetaan hallinto-organisaation rakenteesta seuraavaa: ”Valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia.” (Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.) Valtio-organisaation muodostavat ylimmät valtioelimet sekä kolme hallintotasoa:

- ylimpien valtioelinten taso, johon kuuluvat eduskunta, tasavallan presidentti ja valtioneuvosto ja jonka välityksellä hallinto kytkeytyy poliittiseen järjestelmään;
- keskushallinnon taso, johon kuuluvat ministeriöt ja keskusyksiköt, joiden toimialue on koko maa;
- aluehallinnon taso, johon kuuluvat lääninhallinto ja eri viranomaisten piirihallinto;

- valtion paikallishallinnon taso (Kiviniemi ym. 2000, 28).

Julkisella politiikalla on neljä keskeistä tehtävää, joilla se palvelee yhteiskuntaa: 1) demokratia, 2) hallinnon kehittäminen, 3) julkisen hallinnon tuotosten käsittely sekä 4) markkinat (Harisalo ym. 2007, 25–26). Tutkimuksessani korostuu näistä julkisen politiikan tehtävistä ja tarkoituksista hallinnon kehittäminen. Siinä on kysymys siitä, millaisia tehtäviä hallinnolle annetaan, kuinka ne organisoidaan ja millaisin voimavaroin niitä tuetaan. Hallintoa kehitettäessä otetaan kantaa päätöksenteon keskittämisen ja hajauttamisen asteeseen, myös tiimien, budjetoinnin ja johtamisen kehittäminen kuuluvat tähän kategoriaan. (emt., 25.)

Julkisen vallan hallinto-organisaation rakenteen tulee olla sellainen, että se kykenee hoitamaan julkiset tehtävät tehokkaasti, taloudellisesti ja luotettavasti. Tehtävät ovat erilaisia, mikä vaikuttaa rakenneratkaisuihin. Rakenteeseen vaikuttavat myös siihen kohdistuva poliittinen ja oikeudellinen ohjaus ja valvonta. (Kiviniemi ym. 2000, 20.) Hallintojärjestelmässä ylemmät tasot ohjaavat alempia poliittisesti, esimerkiksi antamalla tehtäviä ja määrärahoja. Hallintojärjestelmän sisällä tapahtuu myös hallinnollista ohjausta, jota hoitavat etenkin keskushallinnon yksiköt, mutta myös esimerkiksi alueviranomaiset. Julkisen hallinnon toiminnassa on poliittinen, hallinnollinen ja toteuttava sisältö. Siksi siihen kohdistuu samanaikaisesti eri vaatimuksia, joiden yhtensovittaminen on usein ongelmallista. (emt., 16.) Julkinen toiminta on pohjimmiltaan politiikan, hallinnon, talouden ja oikeuden yhteisvaikutuksen tulos tai seuraus (Harisalo ym. 2007, 13).

Jupin (1995,18) mukaan suomalainen hallinto on kasvattanut alaansa ja politisoitunut, ja sen vuoksi poliittisen ja teknisen hallintotoiminnan välistä rajaa on vaikeaa enää erottaa. Hyvinvointivaltion myötä merkittävin päätöksenteko julkisessa vallankäytössä ei tapahdu enää lainsäädäntösektorilla vaan toimeenpanosektorilla. Tämän vuoksi myös julkisen liikuntapolitiikan suhdetta on tarkasteltava politiikan ja hallinnon välisenä vuorovaikutussuhteena. Siirtymisen jo ohjelmallisestikin liikuntapolitiikan aikakauteen 1960–1970-luvuilla voi Jupin (1995, 19) mukaan nähdä eräänlaisena huipentumana julkisen liikuntahallinnon ja poliittisen järjestelmän yhteensulautumisessa. (emt., 18–19.)

4.2. Valtionhallinnon kehittäminen

Ideota hallinnon kehittämiseksi syntyy loputtomasti ja nopeatempoisesti. Kehittämällä tavoitellaan sisäisen ja ulkoisen toimintakyvyn vahvistamista. Paitsi että kehittäminen on osa julkista politiikkaa, se myös vaikuttaa oleellisesti siihen, miten julkista politiikkaa toteutetaan. (Harisalo ym. 2007, 105.) Kehittämistoiminnan on oltava tavoitteellista. Se ei voi olla itseisarvoista, sillä julkisen politiikan tulos ei voi olla kehittyminen sinänsä, vaan konkreettisia tavoitteita kuten palvelujen paranemista tai toiminnan tehostumista. Vasta tavoitteen määrittelyn myötä ongelmat ovat määriteltävissä. (emt., 106.)

Julkisen hallinnon kehittämiseksi voidaan asettaa ainakin kolme tavoitetta: 1) sisäisen toimintakyvyn vahvistaminen, 2) ulkoisen toimintakyvyn vahvistaminen sekä 3) aitojen ja oikeiden ongelmien ratkaiseminen. Sisäinen toimintakyky on hallintokoneiston kykyä edistää ja toteuttaa poliittisia päämääriä ja tavoitteita. Esimerkiksi kyse voi olla politiikkaohjelmien toteuttamista tai niitä koskevan päätöksenteon edesauttamista. Ulkoinen toimintakyky on kykyä toimia mahdollisimman hyvin suhteessa kansalaisten ja yhteiskunnan asettamiin vaatimuksiin. Oikeiden ongelmien tunnistamisen avulla estetään se, että hallinto toimii sinänsä tehokkaasti, mutta väärin ongelmien ratkaisijana. (Harisalo ym. 2007, 106–107.) Näen tutkimassani ilmiössä keskeisimpänä ensiksi mainitun tavoitteen.

Luonnollisesti on olemassa myös hyväksyttäviä tapoja perustella hallinnon kehittämisehdotuksia ja niiden tarpeellisuutta. Tällaisia perusteluja ovat olleet Suomessa uudistusten hyödyllisyys kansalaisten kannalta, henkilöstön hyvinvoinnista huolehtiminen, asioiden hallittavuuden lisääminen, tehokkuuden ja taloudellisuuden edistäminen sekä hallinnon asiantuntemuksen varmistaminen. (Stenvall 1997.)

Hallitusohjelmaan ei ole perinteisesti kirjoitettu kovinkaan paljon tekstiä hallinnosta. 2000-luvulla on kuitenkin ollut havaittavissa, että hallinnon kehittämisen poliittinenkin painoarvo on kasvanut, erityisesti kuntasektorin uudistustarpeiden myötä. Hallitusohjelmien merkitys ja yksityiskohtaisuus on selvästi lisääntynyt. Ollaan tilanteessa, jossa hallitusneuvottelujen painoarvo hallintoon kohdistuvien laajempien

uudistusten päättämisessä on korostunut. Hallitusohjelmasta haetaan tukea ministeriöiden hallinnonrajoja ylittävissä muutoksissa. (Reina 2012, 19.)

Nykypäivänä julkishallinnon uudistuksia, toiminnan kehittämistä ja ohjausta toteutetaan projekteilla. Projektit ja hankkeet ovat nykyhallinnon keskeinen organisaatiomuoto. Suomi on siirtynyt eräänlaiseen projektiyhteiskuntaan, jossa siirtyminen on nähtävä laajasti osana viime vuosikymmenten aikaista hallinnon ja ohjauksen muutosta, jonka aikana julkisen toiminnan kehittämistyö on arkipäiväistynyt, toiminnan tehokkuus- ja laatuvaatimukset ovat kasvaneet sekä toiminnan rahoitusperusteet ja valtion ohjausajattelu ovat muuttuneet merkittävästi. Projekteilla on nähty olevan pysyviä organisaatioita paremmat, nopeammat ja joustavammat edellytykset kehittää julkista toimintaa sekä vastata erilaisiin moniongelmallisiin haasteisiin ja paikallistason muutoksiin. (Rikala 2012, 79.)

4.3. Aluehallinto

Kysymys siitä mikä on alue tai mitä on aluehallinto, ei sinänsä ole ongelmaton. Yksinkertainen tapa määritellä aluehallinto on todeta sen olevan keskushallinnon ja kuntasektorin välissä olevaa hallintoa (Viinamäki & Salminen 2008, 9). Suomessa aluehallinto koostuu valtion aluehallinnosta ja kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluvasta aluehallinnosta. Aluehallinnon perustana on alue, joka on pienempi kuin valtakunnan alue ja suurempi kuin paikallishallinnon alue. (Reina 2012, 13, 14.) Riepulán (2004, 7) mukaan aluehallinto on nähty toisaalta aluepolitiikan eräänä instrumenttina ja toisaalta hallituksen edustajana alueella. Suomen aluehallinnolle on ominaista jakautuminen valtion aluehallintoon ja kuntaperusteiseen maakuntahallintoon, joiden välillä ei ole ollut selkeää ja organisoitua yhteensovitusta (emt., 7). Usein aluehallinnosta puhutaan sekä kansankielessä että oppikirjoissa myös väliportaan hallintona. Määritelmä on edelleen käyttökelpoinen, vaikkakin aluehallinnon rooli ja jäsentymisen ovat voimakkaassa muutoksessa. (Reina 2012, 14.)

Kaikilla hallinnonaloilla ei välttämättä ole aluehallintoa. Valtion aluehallintoviranomaiset toteuttavat keskushallinnon antamia tehtäviä alueilla sekä ohjaavat valtion paikallishallinnon toimintaa. Maakunnan liitot ovat kunnallisen

itsehallinnon periaatteiden mukaan toimivia kuntayhtymiä, jotka toimivat lakisääteisinä aluekehitys- ja maakuntakaavoitusviranomaisina ja ovat maakunnan johtavia suunnittelu- ja edunvalvontayksiköjä. Aluehallintoon kuuluu lisäksi lukuisa joukko ministeriöiden ja keskusvirastojen alaisia yksiköitä. (Hallituksen esitys 59/2009 vp, 7–8.) Aluehallinnon rooli ja rakenteet vaihtelevat maan eri osissa. Osassa maata esimerkiksi valtion keskeinen aluehallinto toimii vain yhden maakunnan sisällä, ja toisaalla se kattaa useamman maakunnan. Samoin maakunnan liittojen tehtävät ja asema vaihtelevat alueittain jonkin verran. (Reina 2012, 14.) Aluehallinnossa on myös useita organisaatioita, joilla ei ole yhteyksiä paikallishallintoon vaan ne tuottavat esimerkiksi palveluita suoraan kansalaisille, yrityksille ja yhteisöille (Haveri 1997, 21; Walleniuksen 2011, 15 mukaan).

Kansainvälisessä katsannossa erot tulevat selvimmin esille vertailtaessa kansanvallan perustaa aluetasolla. Suurimmassa osassa Euroopan maita, muun muassa Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa, on aluetason organisaatio, jonka päättävät elimet valitaan demokraattisesti suoralla vaalilla. (Reina 2012, 14.) Suomessakin aluehallinnon uudistusten yhtenä yhteisenä tekijänä 1990-luvulta on ollut pyrkimys kansanvallan vahvistamiseen aluehallinnossa sekä alueiden oman päätöksenteon ja toimintakyvyn vahvistamiseen. Tämän suuntauksen ilmentymä on esimerkiksi Kainuun hallintokokeilu vuosina 2005–2012. (Hallituksen esitys 59/2009 vp, 7.)

Haverin (1997; Reinan 2012, 13 mukaan) mukaan aluehallinnon rooli voidaan määritellä eri näkökulmista. Ylhäältä alaspäin ohjausta painottava näkökulma korostaa sitä, että aluehallinto toimii keskushallinnon alaisuudessa valvoen ja ohjaten paikallishallintoa. Alhaalta ylöspäin suuntautuvan toiminnan merkitystä korostava näkökulma puolestaan nostaa esille aluehallinnon roolin alueen edustajana keskushallintoon päin sekä välittäjänä keskus- ja paikallistason välillä. Aluehallinnon kehittäminen on historian aikana tasapainoillut näiden eri näkökulmien välillä painottuen tilanteen mukaan eri tavoin. (Reina 2012, 13.)

4.4. Aluehallinnon uudistaminen

”Hallinnon uudistamisen polut ovat useimmiten mutkaisia ja kivisiä. Erityisen vaikeaksi on vuosikymmenten kuluessa osoittautunut aluehallinnon uudistaminen.” (Reina 2012, 16.)

Kaikella suunnittelulla on alueellinen ulottuvuus, sillä hallinnonalojen päätökset vaikuttavat alueisiin (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 165–166). Valtion useat alueellisen hallinnon toimijat on osoitus valtion alueellistamisen politiikasta (emt., 216). Valtioneuvosto päättää määräajaksi valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista, käytännössä omaksi toimikaudekseen. Tavoitteiden saavuttamiseksi laaditaan määräaikaista, valtioneuvoston hyväksymiä erityisohjelmia. (emt., 171.) Alueellisesti laajempaan kehittämiseen osallistuvat eri tavoin hallinnon edustajat valtakunnalliselta, maakunnalliselta, seudulliselta ja paikalliselta tasolta (emt., 210–211). Aluehallinnossa yhdistyvät hallinnonalakohtaiset, alueelliset ja myös eri yhteiskunnalliset näkemyksistä kumpuavat intressit. Varsinkin kokonaisvaltaisten uudistusten tekeminen on tästä syystä erittäin haasteellista. Uudistukset eivät ole nousseet aluehallinnon omista vaan kuntien ja valtion keskushallinnon intressistä käsin. Sattumanvaraista on myös jossain määrin ollut se, mitä uudistusten piiriin on kulloinkin ulotettu. (Reina 2012, 17.)

Aluehallinnon organisoituminen on Reinan (2012, 15) mukaan noudatellut samantyyppistä kehityskulkua kuin koko suomalainen hallinto. Hitaan alun jälkeen tapahtui voimakas kasvu, sektoroituminen ja pirstaloituminen erillisiin viranomaisiin. Hajanaisen viranomais- ja tehtävärakenteen kokoaminen on 1990-luvun alkupuolelta lähtien ollut uudistusten yhteinen nimittäjä (emt., 15; Valtiovarainministeriö 2007, 7). Virastojen määrä on vähentynyt ja niiden toimialueet laajentuneet. Lisäksi uudistuksissa on ollut pyrkimystä kansanvallan vahvistamiseen. Tämä pyrkimys sekä alueiden oman päätöksenteon ja toimintakyvyn vahvistaminen näkyivät vuoden 1994 alusta voimaan tullessa periaatteellisesti tärkeässä muutoksessa, jossa alueiden kehittämisviranomaisen tehtävät osoitettiin maakunnan liitoille. Muutoksessa niille annettiin lakiin perustuva alueiden kehittämistehtävä yhdessä valtion alueviranomaisen kanssa. Samalla siirryttiin ohjelmajohdanteen aluepolitiikkaan, jossa liittojen johdolla laaditaan alueellisia kehittämisohjelmia. Liittojen asemaa alueiden kehittämisviranomaisina on pyritty jatkuvasti vahvistamaan. (Hallituksen esitys 59/2009 vp, 5, 7.)

Aluekehitysvastuun siirtäminen maakuntien liitoille vuonna 1994 muutti niiden suhdetta valtion viranomaisiin. Samalla käytännön toiminnan organisointiin tuli ongelmia ja esimerkiksi vastuunjakokysymykset jäivät epäselviksi. (Valtiovarainministeriö 2007, 7.) Maakuntien asema onkin kasvanut Suomessa EU-jäsenyyden myötä, mutta kansainvälisessä vertailussa on niiden toimivalta melko heikko. Joissakin tapauksissa maakunnat ja valtion alueyksiköt kilpailevat keskenään alueen kehittämisessä. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 205.) Erityinen piirre maakuntatason hallinnon kehittämisessä Suomessa on monimutkainen toimivallan ja resurssien jako (emt., 210). Vaikka liitoilla on aluekehitysviranomaisina kokonaisvastuu alueensa kehittämistyöstä, suurin osa alueiden kehittämisen voimavaroista on valtion talousarviossa ja ne tulevat alueille valtion hallinnon kautta. Järjestelmä aiheuttaa helposti keskenään ristiriitaisia tilanteita kehittämistyöhön. (Hallituksen esitys 59/2009 vp, 18–19.)

Aluehallinto on edelleen voimakkaasti valtiojohtoinen 1990-luvulla tehdyistä uudistuksista huolimatta ja tätä on vahvistanut aluekehittämisen jakautuminen useille eri hallinnonaloille. Eri sektoreiden väliset ristiriidat ovat hankaloittaneet kehittämistyötä ja yhteisestä linjasta sopimista. (Niemi-Iilahti, Stenvall & Ståhlberg 2002, 118.) Nämä epäselvyyden olivatkin suurelta osin aluehallinnon myöhempien kehitysehdotusten taustalla. Yhteenvedona 1990-luvun aluehallinnon uudistuksista voidaan todeta, että viranomaisten määrää vähennettiin ja aluejakoja yhtenäistettiin. Lisäksi korostettiin kansanvaltaisuutta ja aluelähtöisyyttä, minkä johdosta maakuntien liittojen roolia vahvistettiin ja tehtäviä pyrittiin siirtämään keskushallinnosta alue- ja paikallishallintoon. (Wallenius 2011, 23.)

Viime vuosina maamme kolmesta hallinnon tasosta myllerryksen kohteena ovat olleet alue- ja paikallistaso. Keskushallinto on päässyt vähimmällä. Aluehallinto on aina ollut kahden tulen välissä. Yhtäältä keskushallinto painaa päälle valtakunnallisine linjauksineen, ja toisaalta paikallishallinto odottaa tukea omalle toiminnalleen. Tämän vuoksi juuri aluehallinto on usein uudistamisen kohteena. (Reina 2012, 7.) Reinan (emt., 11) mukaan käynnissä ovat ”laajemminkin hallinnon uudistuksen ruuhkavuodet”, kun esimerkiksi ”henkilöstön eläköityminen avaa muutoksille juuri nyt ainutkertaisen mahdollisuuden”.

Viimeisin ennen ALKU-hanketta toteutettu aluehallinnon muutos oli Aluehallinto 2000-uudistus. Sen myötä lääninhallitusten määrä väheni kahdestatoista kuuteen (mukaan lukien Ahvenanmaa) ja syntyi työvoima- ja elinkeinokeskukset. Kuusi lääninhallitusta ja 15 työvoima- ja elinkeinokeskusta aloittivat toimintansa 1.9.1997. (Hallituksen esitys 59/2009 vp, 7.)

Valtion alue- ja paikallishallinnon toimintaa on Saaren (2012, 4) mukaan uudistettava tulevana vuosina edelleen voimakkaasti, jotta se voi paitsi huolehtia lakisääteisistä tehtävistään myös tukea toiminnallaan tuottavuuden kasvua tiedossa olevalla niukkenevalla menokehyksellä.

4.5. ALKU-hanke

Aluehallintoon tehtyjen useiden osittaisuudistusten myötä aluehallinnon tila oli keväällä 2007 tilassa ”sekava”. Osauudistuksia oli toteutettu ilman kokonaisuuden laajempaa tarkastelua ja siihen pohjautuvaa rakennetta. Omia pyrkimyksiä uudistuksen suunnille oli muun muassa eri ministeriöillä ja maakunnan liitoilla. Myös muutokset toimintaympäristössä puolsivat laajemman uudistuksen käynnistämistä. Aluehallinnon uudistamisen ALKU-hanke käynnistettiin kesällä 2007 selkeyttämään valtion aluehallinnon viranomaisten rooleja, tehtäviä, ohjausta ja aluejakoja. (Reina 2012, 17, 18.)

Pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelma (2007, 69–70) on pohja, josta uudistuksen peruslinjaukset ovat löydettävissä. Hallituksen esityksessä (59/2009 vp, 21–22) täsmennetään uudistuksen tavoitteet ja niiden toteuttamisen perusteet. Se, että esitys on keskeisten muotoilujensa osalta johdettu hallitusohjelmasta, leimaa selvästi sen myöhempää käsittelyä lainsäädäntöprosessissa (Valtiovarainministeriö 2010, 12). Hallitusohjelma oli hallinnon kehittämisen suhteen melko radikaali. Se sisälsi aluehallinnon kannalta merkityksellisiä ministeriörakenteenkin muutoksia, kun perustettiin työ- ja elinkeinoministeriö, jonne aluekehitystehtävät siirrettiin sisäasiainministeriöstä. Lisäksi sisäasiainministeriöstä siirrettiin alue- ja paikallishallintoon liittyvät tehtävät valtiovarainministeriöön. (Reina 2012, 19.)

Hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi asetti hallitusohjelman toteuttamiseksi aluehallinnon uudistamishankeen 29.6.2007, kun hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä oli puoltanut asiaa. Hankkeen asettamispäätöksessä tavoitteeksi määriteltiin ”kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto”. (Reina 2012, 20.) Projektit ja hankkeet ovatkin nousseet nykyhallinnon keskeisiksi organisaatiomuodoiksi. Projekteilla toteutetaan julkishallinnon uudistuksia, kehitetään ja ohjataan toimintaa. (Rikala 2012, 79.)

Hallituksen esityksen (59/2009 vp) mukaan aluehallinnon toimintaympäristön muutos vaikutti tarpeeseen kehittää aluehallintoa. Uudistusta perusteltiin muun muassa kuntien määrän vähenemisellä ja muutoksilla valtion paikallishallinnossa. Aluehallinnon uudistaminen vaikutti noin 250 lakiin ja uusia lakeja säädettiin useita. Keskeisimpiä olivat laki aluehallintovirastoista ja laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista. Samanaikaisesti useita lakeja kumottiin, kuten lääninhallituslaki. (Hallituksen esitys 59/2009 vp.) Eduskunta hyväksyi uudistukseen liittyvät lakiehdotukset 20.11.2009 ja muutokset tulivat voimaan 1.1.2010. Valtioneuvosto antoi uusia ELY-keskuksia ja aluevirastoja koskevat asetukset marraskuussa 2009. Lääninhallitukset, työ- ja elinkeinokeskukset, alueelliset ympäristökeskukset, ympäristölupavirastot, tiepiirit ja työsuojelupiirien työsuojelutoimistot lakkautettiin ja niiden tehtävät koottiin ja uudelleen organisoitiin kahteen uuteen viranomaiseen: aluehallintovirastoon ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen. Aluehallintovirastoja perustettiin kuusi ja ELY-keskuksia 15.

Uudistus toteutettiin kunnianhimoisella aikataululla. Valmistelu ja toteutuksen alkuvaihe mahdutettiin yhden vaalikauden rajoihin ja toteutettiin hyvin virtaviivaisena prosessina. Uudistusta on luonnehdittu eri yhteyksissä itsenäisyyden ajan merkittävimmäksi aluehallinnon uudelleenjärjestelyistä – lakkautetaanhan siinä yli 300 vuotta vanha lääninhallitusinstituutio. ALKU-uudistus on kuitenkin nähtävä pitkän aluehallinnon kehittämishankkeiden jatkumona, minkä lisäksi vastaavankaltaisia uudistusprosesseja on toteutettu tai vireillä useissa Euroopan maissa. (Valtiovarainministeriö 2010, 21.) On mahdollista, että uudistuksen valmistelun sitominen yksityiskohtaisesti hallitusohjelmassa julkilausuttujen tavoitteiden edistämiseen on politisoinut koko valmisteluprosessia (emt., 29).

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa 22.6.2011 ei aluehallintoon toteutetun kokonaisuudistuksen jäljiltä suunnitella kohdistettavaksi välittömiä muutoksia (Reina 2012, 9). Mutta välillisiä paineita on, ja ohjelma sisältääkin aluehallintoviranomaisten toimintaa koskevia linjauksia. Toimeenpano-organisaation osalta uusimmassa hallitusohjelmassa todetaan: ”Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjausjärjestelmää tehostetaan ja toimintaa kehitetään niiden nykyisen määrän ja rakenteen pohjalta” (Hallitusohjelma 2011, 45). Hallinnon kehittämisen osalta todetaan seuraavasti: ”Valtion aluehallinnon toiminnan yhdenmukaisuutta maan eri osissa vahvistetaan. Ohjausjärjestelmässä huomioidaan maakuntaohjelmien mukainen alueiden oma tahtotila.” (emt., 78.) Aluehallinnon uudistaminen ja kehittäminen on tiiviissä yhteydessä kuntauudistuksen jatkon kanssa. Valtio ottaa huomioon oman päätöksentekonsa aluekehitysvaikutukset. (emt., 43.)

4.5.1. Uudistuksen tavoitteet

Aluehallinnon uudistamisen demokratiatavoite on näkyvästi esillä pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman (2007, 69), linjauksissa, joiden mukaisesti ”hallintoa uudistetaan ja kansanvaltaistetaan”. Näin julkilausuttu poliittinen päämäärä myös operationalisoidaan varsin pitkälti hallitusohjelmassa, jolloin hallituksen esitys (59/2009 vp) tukeutuu suoraan ALKU-uudistukselle hallitusohjelmassa (2007) asetettuihin materiaalisiin tavoitteisiin:

- täsmennetään lääninhallitusten, työ- ja elinkeinokeskusten, muiden piirihallintoviranomaisten ja maakunnan liittojen työnjako,
- poistetaan päällekkäisyydet,
- vähennetään hallintoviranomaisten määrää,
- arvioidaan viranomaisten aluejakoja.

4.5.2. Kahden viranomaisen malli

Uudistuksessa entisten kuuden valtionhallinnon viranomaisen tehtävät jäsenettiin kahden uuden viranomaisen tehtäväkentiksi. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin sijoitettiin alueellisen kehittämisen tehtävät. Aluehallintovirastoihin sijoitettiin alueellisen yhdenvertaisuuden tehtävät.



- Elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri
- Liikenne ja infrastruktuuri
- Ympäristö ja luonnonvarat
- Siirrettiin TE-keskukset, tiepiirit, lääninhallitukset, alueelliset ympäristökeskukset
- 15 keskusta
- Edistää alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueella
- Ohjaava ministeriö TEM



- Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat
- Työsuojelu
- Pelastustoimi ja varautuminen
- Poliisi
- Ympäristöluvat
- Siirrettiin työsuojelupiirit, ympäristölupavirastot, lääninhallitukset, alueelliset ympäristökeskukset
- Kuusi virastoa
- Edistää alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä
- Ohjaava ministeriö VM (Valtiovarainministeriö 2012, 21–22)

ELY-keskus edistää alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueilla. Manner-Suomessa toimii 15 ELY-keskusta, ja niiden tehtävät ovat entisten työ- ja elinkeinokeskusten, tiepiirien, alueellisten ympäristökeskusten ja lääninhallitusten tehtäviä. Keskus edistää yrittäjyyttä, työmarkkinoiden toimintaa, liikennejärjestelmän toimivuutta ja liikenteen turvallisuutta, hyvää ympäristöä sekä luonnon ja luonnonvarojen kestävästä käytöstä alueilla sekä maahanmuuttoa, maahanmuuttajien kotouttamista ja työllistymistä alueilla. Keskuksissa on kolme vastuualuetta: 1) elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri, 2) liikenne ja infrastruktuuri sekä 3) ympäristö ja luonnonvarat. ELY-keskus toimii yhteistyössä maakunnan liittojen kanssa ja sen alaisina toimivat työ- ja elinkeinotoimistot. (ELY-keskus 2013.)

4.5.3. Keskustelu liikuntatoimen sijainnista uudistuksen alla

Liikuntatoimen tehtäviä hoidettiin ennen aluehallintouudistusta lääninhallituksissa. Kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen sijoittamisesta uuteen aluehallintoon keskusteltiin eduskunnassa ennen kuin päätös niiden sijoittamisesta elinkeino-, liikenne- ja

ympäristökeskuksiin vahvistettiin. Lakiehdotuksessa kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimet oli sijoitettu ELY-keskuksiin. Sivistysvaliokunta kuitenkin esitti lausunnossaan (8/2009 vp) yksimielisesti näiden sijoittamista aluehallintovirastoihin. Perusteluna oli se, että kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävien hoitamisessa on kyse peruspalvelujen tasavertaisen saatavuuden ja sivistyksellisten perusoikeuksien turvaamisesta. Sivistysvaliokunta ei nähnyt perusteltuna erottaa näiden toimien tehtäviä peruspalveluiden arviointitehtävästä, jota muutoin oli ehdotettu aluehallintovirastojen vastuuksi. Valiokunta myös esitti, että alueellisten liikuntaneuvostojen asettaminen tulisi olla opetusministeriön tehtävä yhtenäisen nimityskäytännön varmistamiseksi. (Sivistysvaliokunta 2009.)

Hallintovaliokunta oli kuitenkin mietinnössään (13/2009 vp) sitä mieltä, että kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävät kuuluvat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille. Valiokunnan mielestä näiden tehtävät ovat kyllä osaltaan alueellista yhdenvertaisuutta edistäviä (esimerkiksi peruspalvelujen arviointitehtävät), mutta osaltaan selkeästi alueiden tarpeista kumpuavia kehittämistehtäviä. Tällaisia ovat esimerkiksi liikuntapaikkojen rakentaminen ja liikuntatoimen harkinnanvaraiset avustukset. Myös asiantuntijatehtävien ja informaatio-ohjauksen katsottiin kuuluvan alueiden kehittämiskokonaisuuteen ja kuuluvan näin ELY-keskusten toimialueeseen. Valiokunnan mielestä pelkästään kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen siirtäminen aluehallintovirastoihin ei olisi ollut perusteltua. (Hallintovaliokunta 2009.)

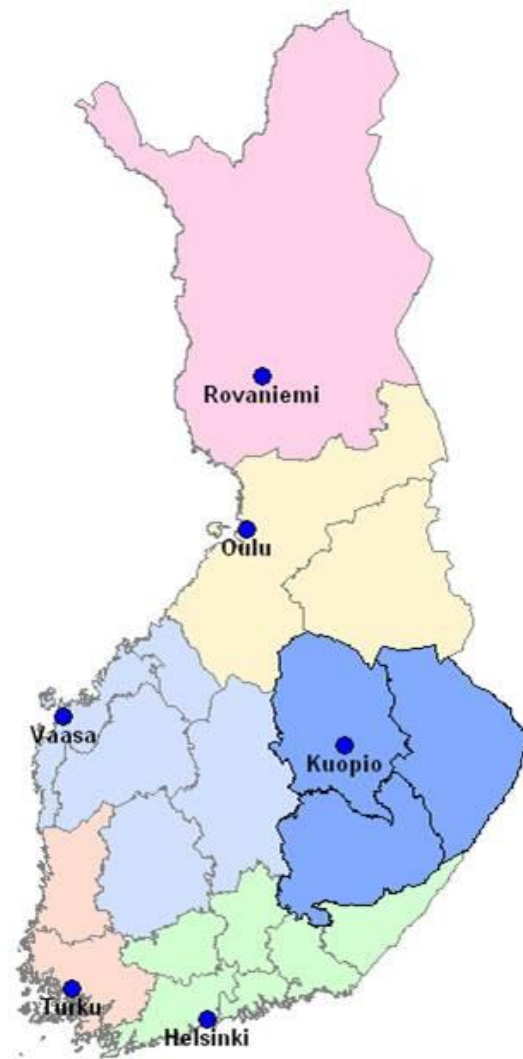
Alueellisten liikuntaneuvostojen osalta hallintovaliokunta totesi, että kunnalliseen demokratiaan nojaten maakunnan liitot ovat alueensa yhteisen tahdon muodostajia ja työskentelevät maakuntansa henkisen ja aineellisen hyvinvoinnin edistämiseksi. Tällä perusteella on tarkoituksenmukaista tiivistää yhteistyötä myös maakunnan liittojen ja alueellisten liikuntaneuvostojen kanssa sekä antaa maakunnan liitoille päätösvaltaa näiden toimielinten kokoonpanojen muodostamisessa. (Hallintovaliokunta 2009.) Lopullisessa ratkaisussa kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävät sijoitettiin hallituksen esityksen mukaisesti ELY-keskuksiin. Oikeus nimittää alueelliset liikuntaneuvostot on nykyisin maakunnan liitoilla.

4.6. Liikuntatoimet ELY-keskuksissa

Lääninhallitukselle kuuluneet alueellisen liikuntatoimen tehtävät siirrettiin vuoden 2010 alusta alkaen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille. Alueellisen liikuntatoiminnan osalta läänien liikuntatoimia koskevat ohjeistukset muutettiin liikuntalaissa (20.11.2009/902) alueellisia liikuntatoimia koskeviksi. Valtioneuvoston asetukseen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (27.12.2012/906) kirjattujen erikoistumistehtävien puitteissa ELY-keskukset hoitavat tehtäviä yli omien toiminta-alueidensa. Tällaisia laajennettujen toimialueiden tehtäviä ovat muun muassa liikuntalaissa (18.12.1998/1054) tarkoitetut liikunta-asiat. Myös substanssilainsäädännössä on runsaasti säännöksiä, joiden nojalla keskus toimii laajennetulla toimialueella. (Valtiovarainministeriö 2012, 66.)

Liikuntapalveluilla on tarkoitus lisätä väestön hyvinvointia työssä jaksamisen, osallisuuden ja hyvän elämän edistämiseksi sekä sosiaalisen ja tiedollisen syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Strategiakaudella 2012–2015 ELY-keskusten liikuntapoliittisin toimenpitein edistetään väestön liikuntaharrastusta, hyvinvointia, terveyttä sekä työ- ja toimintakykyä elämäkaaren eri vaiheissa. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2011, 38.) Liikunnan paikallisen tason toimintaedellytyksiä vahvistetaan lisäämällä kuntien liikunnan järjestämiseen suunnattua neuvontaa ja koulutusta, tukemalla kuntien liikuntapalvelujen tarjontaa sekä vahvistamalla kuntien eri hallintokuntien ja toimialojen yhteistyötä liikunnan edistämiseksi sekä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyötä liikuntapalvelujen tarjonnassa. ELY-keskus edistää kuntarajat ylittävää yhteistyötä liikuntapalvelujen tarjonnassa sekä osallistuu liikunnan lähialueyhteistyöhön ja opetus- ja kulttuuriministeriön kansainväliseen yhteistyöhön. (emt., 39.)

Vuoden 2010 alusta valtion alueellisesta liikuntatoiminnasta on vastannut koko maassa kuusi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta (Lappi, Pohjois-Pohjanmaa, Pohjanmaa, Pohjois-Savo, Varsinais-Suomi ja Uusimaa), jotka Lappia lukuun ottamatta toimivat laajennetuilla toimialueilla.



Kuvio 2. Alueellisten liikuntatoimien toimialuejako

1. Lapin ELY (Rovaniemi)
2. Pohjois-Pohjanmaan ELY (Oulu) lisäksi Kainuu
3. Pohjanmaan ELY (Vaasa, Jyväskylä, Tampere) lisäksi Etelä-Pohjanmaa, Keski-Suomi, Pirkanmaa ja Keski-Pohjanmaa
4. Pohjois-Savon ELY (Kuopio, Joensuu, Mikkeli) lisäksi Etelä-Savo ja Pohjois-Karjala
5. Varsinais-Suomen ELY (Turku, Pori) lisäksi Satakunta
6. Uudenmaan ELY (Helsinki, Kouvola) lisäksi Häme ja Kaakkois-Suomi (Myllyaho 2011)

4.6.1. Liikuntatoimet organisaatorakenteessa

Rakenteellisesti liikuntatoimet kuuluvat elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri - vastuualueeseen (ETOK). ELY-keskukset itse määrittävät liikuntatoimen tarkemman paikan organisaatorakenteessaan, esimerkiksi sen, kuuluvatko liikuntatoimet osaksi itsenäistä yksikköä vai yksikön alaista ryhmää. Liikuntatoimien erilainen sijoittuminen eri ELY-keskusten organisaatioissa saattaa aiheuttaa erilaisuutta toimintaedellytyksissä eri puolilla Suomea. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012, 10.)

Taulukko 1. Liikuntatoimien sijoittuminen ELY-keskusten organisaatioissa (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012, 10; Asiantuntijahaastattelut 2013)

ELY	Yksikkö	Ryhmä
Lappi	Työllisyys, osaaminen, kulttuuri ja maahanmuuttoasiat	Kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimi
Pohjanmaa	Kirjasto, liikunta ja nuoriso	
Pohjois-Pohjanmaa	Osaaminen ja työelämä	Osaaminen ja sivistyspalvelut
Pohjois-Savo	Osaaminen, kulttuuri ja työllisyys	
Uusimaa	Kulttuuri	Nuoriso- ja liikuntatoimi
Varsinais-Suomi	Kehittämispalvelut	Osaamis- ja sivistyspalvelut

Liikuntatoimen sijoittumisella organisaatioissa voi olla vaikutuksia toimialan toimintaedellytyksiin. Ennen kaikkea kysymys on siitä, kuinka itsenäisesti liikuntatoimi pystyy työskentelemään ja millaisiin sidosryhmiin liikuntatoimi on läheisesti kytketty. Mahdollisesti liikuntatoimen asemalla voidaan myös korostaa liikuntatoimen arvostusta tai vastaavasti vähentää sitä. Taulukossa 1. olevat yksiköiden ja ryhmien nimetkin osaltaan kertovat siitä, kuinka itsenäisiin ryhmiin tai yksiköihin liikuntatoimet ovat sijoittuneet. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012, 11.)

Yleisesti liikuntatoimen asiat on liitetty yhteen joko kirjasto- ja nuorisotoimen tai kulttuuritoimen asioiden kanssa. Useimmissa ELY-keskuksissa näistä on tehty yhtenäinen kokonaisuus. Merkittävimmät erot liittyvätkin siihen, mihin tämä kokonaisuus on sijoitettu. Pohjanmaan ELY-keskus on ainoa, jossa liikuntatoimi on selkeästi osana itsenäistä yksikköä, johon kuuluvat kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimi. Muilla alueilla liikuntatoimi on osana jonkin yksikön alaista ryhmää. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012, 10.) Osana asiantuntijahaastatteluja keskustelimme myös liikuntatoimen sijainnista ELY-keskusten organisaatiokokonaisuuksissa.

Lapissa ELY-keskuksen päätoimipaikka on Rovaniemellä, jonne kaikki kolme viraston vastuualuetta on sijoitettu. Sivutoimipiste on Kemissä, mutta liikuntatoimen henkilöstö työskentelee kokonaisuudessaan Rovaniemellä. Liikuntatoimi sijaitsee kulttuuripolitiikan ryhmässä yhdessä kirjasto- ja nuorisotoimien kanssa. Asiantuntija kokee ELY-keskuksen toimipaikkakokonaisuuden ongelmattomana. (Asiantuntijahaastattelu 2013.)

Pohjanmaan ELY-keskuksen liikuntatoimen henkilöstö työskentelee Vaasassa ja Jyväskylässä. Lisäksi liikuntapaikkarakentamisen asiantuntijatehtävät hoidetaan Pirkanmaan ELY-keskuksesta ja Tampereelta käsin yhteistyösopimukseen perustuen. Tilanne on hieman mutkallinen, koska neljä Pohjanmaan ELY-keskuksen henkilöä on alivuokralaisina Keski-Suomen ELY-keskuksen tiloissa saaden kuitenkin tehtävänsä Pohjanmaan alueelta Vaasasta. He toimivat Jyväskylältä käsin Keski-Suomen ja Pirkanmaan alueilla. Asiantuntijan mukaan ratkaisu ei henkilöiden kannalta ole ”ihanteellinen”, mutta kuitenkin Pohjanmaa on hänen mielestään ”pystynyt asian järjestämään niin hyvin kuin se tässä muodossa nyt voidaan järjestää”. Pohjanmaan ELY-keskus toimii osittain myös Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen kanssa päällekkäisillä toimialueilla, se aiheuttaa lisää hahmotusongelmia asiakaskunnalle. (Asiantuntijahaastattelu 2013.)

Pohjois-Pohjanmaalla liikuntatoimi on osa osaaminen ja sivistyspalvelut -ryhmää ja henkilökunta työskentelee Oulusta käsin Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun maakunnissa. Myös Keski-Suomen maakunnan alueelle tehdään liikuntatoimesta yhteistyötä, koska osa Pohjois-Pohjanmaan eteläisimmistä kunnista kuuluu Keski-Suomen Liikunta Kesli

ry:een. Liikunnan aluejärjestön ja julkisen hallinnon aluejaot eivät siis mene yksi yhteen. (Asiantuntijahaastattelu 2013.)

Pohjois-Savossa ryhmistä luovuttiin vuoden 2012 alussa, jolloin myös kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimialat -ryhmä lopetettiin. Nykyisin Pohjois-Savossa liikuntatoimi on sijoitettu suuremman yksikön, osaaminen, kulttuuri ja työllisyys -yksikön, alaisuuteen. Asiantuntijan sanoin muutos tapahtui, ”kun on niin sanotusti ohennettu tätä organisaatiota”. Pohjois-Savossa liikuntatoimen henkilöstöä työskentelee Kuopiossa, Joensuussa ja Mikkelissä. Liikuntatoimen tehtäviä hoidetaan laajennetulla kolme maakuntaa käsittävällä toimialueella. Suurin osa, asiantuntijan arvion mukaan noin neljä viidesosaa, ELY-keskuksen kaikista työntekijöistä tekee vain Pohjois-Savoon liittyviä tehtäviä. Ongelmia aiheuttaakin jonkin verran se, ettei aina virastossa muisteta laajemmilla alueilla toimimisen merkitystä. Asiantuntijan sanoin ”talon lähtökohta on hyvin Pohjois-Savo -keskeinen, ja siinä ei nähdä sitä tehtävätyötä muissa maakunnissa kovinkaan arvokkaaksi”. (Asiantuntijahaastattelu 2013.)

Uudenmaan ELY-keskuksessa liikuntatoimi on osa pientä kulttuuriyksikköä. Yksikön sisällä toimii vielä nuoriso- ja liikuntatoimet omana ryhmänään. Liikunta-asioita hoidetaan Helsingissä ja Kouvolassa. Hämeenlinnassa työskentelee lisäksi kulttuuriyksikön muuta väkeä. Uudellamaalla oli tarkoitus aluehallintouudistuksesta kolmen vuoden siirtymäajan jälkeen, vuoden 2013 alussa, keskittää kaikki tehtävät ja virat Helsinkiin. Kun kuitenkin on annettu erilaisia aluehallintorakenteen muutosesityksiä juuri opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan koskien, Uudellamaalla on otettu asiassa aikalisä, jolloin odotetaan lopullisia esityksiä hallinnonalan sijaintipaikasta eikä keskittämisiä tehdä. Tarvittaessa jäädään odottamaan eduskunnan päätöstä mahdollisesta siirrosta aluehallintovirastoon. (Asiantuntijahaastattelu 2013.)

Varsinais-Suomessa ELY-keskuksen ETOK -vastuualueella toimii hiljattain tehdyn organisaatorakennemuutoksen myötä kaksi yksikköä: kehittämispalvelut ja maaseutupalvelut. Liikuntatoimi sijaitsee kehittämispalvelut yksikön osaamis- ja sivistyspalvelut -ryhmässä. Samassa ryhmässä on nuoriso-, kirjasto-, oppilaitosrakentamisen sekä ammatillisen koulutuksen asioita. (Asiantuntijahaastattelu 2013.)

4.6.2. Alueellisen liikuntatoimen tehtävät

Liikunta-asetus (18.12.1998/1055) tarkentaa alueellisen liikuntatoimen tehtäviä. Muutetun liikunta-asetuksen (17.12.2009/1135) mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on, sen mukaan kuin tulostavoiteasiakirjoissa sovitaan, seuraavat tehtävät:

1. peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointi,
2. liikuntapaikkarakentamisen ohjaus ja tukeminen,
3. terveystuokunnan kehittäminen,
4. erityisryhmien liikunnan edistäminen,
5. kansanvälinen yhteistyö,
6. alueellisen kansalaistoiminnan tukeminen,
7. valtakunnallisten ohjelmien toteuttaminen,
8. alueellisen yhteistyön kehittäminen ja
9. muut opetusministeriön tehtävät.

Peruspalveluilla tarkoitetaan tässä yhteydessä palveluja, jotka koskevat suurta määrää ihmisiä ja vaikuttavat kansalaisten jokapäiväiseen elämään. Nämä palvelut ovat valtion palveluja, kuntien järjestämistä vastuulla olevia palveluja ja myös yksityisten palveluntuottajien palveluja. (Hallituksen esitys 59/2009 vp.) Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta koskevissa kysymyksissä rahoituslain (29.12.2009/1705) 57 pykälän mukaan valtionapuviranomainen on perustamishankkeita koskevissa asioissa opetus- ja kulttuuriministeriö tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään.

Liikuntalain (20.11.2009/902) kahdeksannen ja 10 pykälän mukaan ministeriön on myöntäessään avustuksia liikuntapaikkarakentamiseen pyydettävä asianomaisen ELY-keskuksen ja valtion liikuntaneuvoston lausunto. Liikuntalain ohjaamana osa liikuntapaikkojen perustamishankkeista on myös siirretty valmisteltaviksi alueellisissa liikuntatoimissa ja päätettäväksi ELY-keskuksissa. Käytännössä toiminnallisen tulossopimuksen perusteella ELY-keskusten tehtäväksi on muodostunut avustuspäätösten tekeminen niiden liikuntapaikkojen perustamishankkeissa, joissa kustannukset ovat enintään 700 000 euroa.

5 ALUEELLISEN LIKUNTATOIMEN TILA

Syyskuussa 2012 julkaistussa ALKU-selonteossa (Valtiovarainministeriö 2012) tarkasteltiin aluehallintouudistuksen toimeenpanon ja toteutumisen onnistumista. Raportin yleisarvio uudistuksen toteutumisesta ja sille asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta on positiivinen. Monialainen virastomalli ja omaksuttu ohjausjärjestelmä ovat selvityksen mukaan osoittaneet vahvuutensa. Poikkihallinnollinen yhteistyö ja synergia ovat ELY-keskuksissa kehittyneet osin jopa odotettua paremmin ja nopeammin. Kuitenkaan sivistystoimen tehtäviä koskevan kyselyn kohderyhmä ei nähnyt uudistusta yhtä onnistuneena. Ryhmä piti tehtyä sivistystoimen tehtävien jaon vaikutusta tehtävien hoitamiseen, ohjaukseen ja organisointiin, palveluiden saatavuuteen ja laatuun, palvelutavoitteiden toteutumiseen sekä aluejakojen toimivuuteen kielteisenä ja osin jopa erittäin kielteisenä. (emt., 45.) Tutkimukseni kohdistui sivistyshallinnon liikuntatoimen henkilöstölle. Heidän vastauksensa olivat samansuuntaisia sivistyshallinnon yleisen mielipiteen kanssa. Aluehallintouudistus ei ole onnistunut. Liikuntatoimen nykytilassa nähdään haasteita ja parannettavaa lähes kaikessa toiminnassa.

Tässä luvussa esittelen yksityiskohtaisesti tutkimukseni tuloksia. Teen samalla vertailua muiden aluehallintouudistukseen kohdistuneiden selvitysten päätelmiin. Kaikissa arvioinneissa on aina omanlaisensa painotukset, tutkimuksessani käytänkin vertailuaineistoina muita tutkimustuloksia omista lähtökohdistani, eli alueellisen liikuntatoimen tilasta, ponnistaen. Tutkimukseni tuloksia esittelen kuuteen pääteemaan jaotellen. Teemat ovat: 1) hallintoviranomaisten tehtävien ja työnjaon täsmentäminen, 2) asiakasnäkökulman korostaminen ja verkostomainen yhteistyö, 3) hallinnon kansanvaltaistaminen, 4) toimintaympäristön muutosten huomioonottaminen, 5) hallintoviranomaisten määrän vähentäminen sekä 6) viranomaisten aluejakojen arvioiminen. Näiden pääteemojen alla keskustellaan alateemoissa liikuntatoimen nykytilasta. Luvun päättää kappale 5.7. Alueellisen liikuntahallinnon tulevaisuus, jossa viranhaltijat pohtivat aluetason liikuntahallinnon tulevaisuuden näkymiä. Nostan esiin nykytilassa vallitsevat epäkohdat sekä onnistuneet käytännöt. Kuten tutkimuksissa ja

arvioinneissa yleensä, myös omassani teen ehdotuksia toiminnan edelleen kehittämiseksi.

Tuloksia esitellessäni käytän runsaasti suoria lainauksia, ja annan haastattelujen lisäksi puheenvuoron asiantuntijoille myös lopullisessa tutkimusraportissani. Sitaattien myötä lukija saa mahdollisuuden arvioida, missä määrin nostetut havainnot ovat haastateltavien omia jäsenyksiä tutkimusaiheesta, missä määrin tutkijan kategorisoinneista (esimerkiksi haastattelurungon teemoista) tai kysymysten muotoiluista juontavia näkemyksiä (Ruusu vuori & Tiittula 2005, 15). Tarkoitukseni on ollut säilyttää haastateltavien anonymiteetti, ja tästä syystä lainauksia ei ole numeroitu tai kohdistettu muutoinkaan yksittäisiin vastaajiin. Haastatteluista on olemassa myös nauhoitukset, joista on mahdollista tarkistaa, millaisia oletuksia haastattelukysymykset sisältävät.

Asiantuntijat puhuivat haastatteluissa aluehallinnon virastoista ja ministeriöistä useimmiten käyttäen niistä lyhenteitä, joten lainauksissakin niitä on runsaasti. ELY-keskus mainitaan lyhenteellä ”ely”, aluehallintovirasto ”avi”, opetus- ja kulttuuriministeriö ”okm”, työ- ja elinkeinoministeriö ”tem” ja valtiovarainministeriö ”vm”.

5.1. Hallintoviranomaisten tehtävien ja työnjaon täsmentäminen

Aluehallintoviranomaisten työnjaon uudistamiselle asetettiin ALKU-hankkeen asettamispäätöksessä selkiyttämistavoite, joka koski aluehallintovirastoja, ELY-keskuksia ja maakunnan liittoja. Tietyntyyppiset tehtävät, alueellisen kehittämisen tai alueellisen yhdenvertaisuuden, tuli koota hoidettavaksi yhdessä organisaatiossa. Samoin aluehallinnon viranomaisten työnjakoa ministeriön suuntaan pyrittiin selkiyttämään, muun muassa siirtämällä siirrettävissä olevia toimeenpanotehtäviä alue- ja paikallishallinnolle. (Hallituksen esitys 59/2009 vp.)

Selonteon (Valtiovarainministeriö 2012, 42) mukaan tehtävien jakautuminen aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten kesken noudattaa pääosin hallituksen esityksen perusteluissa asetettua tavoitetta. Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialan tehtävistä

kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävillä on liittymäkohtia sekä alueellisiin yhdenvertaisuustehtäviin että alueellisiin kehittämistehtäviin. Sivistystoimen tehtävät jaettiin aluehallintouudistuksessa lopulta kolmeen eri paikkaan. Huolimatta sivistysvaliokunnan lausunnosta hallituksen esityksen mukaisesti ELY-keskuksiin liikuntatoimen tehtävien lisäksi päätyivät erikseen säädettävät koulutukseen ja osaamiseen sekä kirjasto- ja nuorisotoimeen liittyvät tehtävät. Lääninhallituksen sivistysosastolla hoidetut Euroopan aluekehitysrahastotehtävät (EAKR), samaten esimerkiksi juuri alueellisten liikuntaneuvostojen nimittämis-oikeus, siirrettiin maakunnan liitoille. Aluehallintovirastoihin sijoitettiin erikseen säädettäviä koulutuksen ja muun sivistystoimen tehtäviä. (emt., 42.)

5.1.1. Aluehallinnon strateginen suunnittelu ja ohjaus

Uudistukselle asetettiin tavoitteeksi, että aluehallinnon viranomaisia ohjataan yhtenäisin menettelytavoin ja hallinnonaloittain joustavasti. Valtion aluehallinnon viranomaisten ohjaus tulisi tapahtua asianomaisten ministeriöiden nykyistä tiiviimpänä ja suunnitelmallisempänä yhteistyönä, jonka johdosta strategista ja toiminnallista ohjausta ehdotettiin vahvistettavaksi. (Hallituksen esitys 59/2009 vp, 1.) Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strateginen suunnittelu ja ohjaus tapahtuvat ohjaavien ministeriöiden ja keskushallinnon virastojen yhteistyönä. Yhteistyöhön osallistuvat tarvittaessa myös maakunnan liitot. ELY-keskusten toimintaa ohjaa liikunnan toimialueella opetus- ja kulttuuriministeriö. Koordinoiva ministeriö työ- ja elinkeinoministeriö huolehtii ELY-keskusten yhteisiä toimintoja ja muita viraston yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisia toimenpiteitä koskevasta toiminnallisesta ohjauksesta. Hallituskaudeksi viranomaisille on laadittu strategia-asiakirja ja kullekin virastolle vuosittain tarkistettava strateginen tulossopimus. (Valtiovarainministeriö 2012, 32–33.) Käynnissä olevalla strategiakaudella 2012–2015 on tavoitteena edelleen kehittää aluehallinnon strategisen ja toiminnallisen tulosohjauksen menettelyjä. Ohjausjärjestelmää tehostetaan ja toimintaa kehitetään keskusten nykyisen määrän ja rakenteen pohjalta. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2011, 40–41.)

Selvittääkseni liikuntatoimen asiantuntijoiden näkemyksiä ohjausjärjestelmän toimivuudesta liikuntatoimen kannalta, esitin yhtenä kysymyksenä, millaisena opetus- ja kulttuuriministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön keskinäinen työnjako

näyttäytyy. Viranhaltijoiden näkemykset olivat varsin yhteneväiset, yhteistyö ministeriöiden välillä ei näyttäytynyt aluetasolle hyvänä. Ohjauksjärjestelmään toivottiin muutoksia. Työ- ja elinkeinoministeriö näyttäytyy liikuntatoimille substanssiministeriö opetus- ja kulttuuriministeriötä vahvempana. Kaksi asiantuntijaa näki opetus- ja kulttuuriministeriön roolin olleen heikko varsinkin uudistuksen alussa.

”Se on kyllä ollut huolestuttavaa, että elystä katsoen ministeriöt ei ole löytäneet yhteistä tapaa toimia ja hahmottaa tätä elyjen toimintaa. On vaikea varsinaista konkretiaa ja syytä nimetä, miksi niin on, mutta selvästi siinä on kyllä ollut jotakin kitkaa ja puutteita, joka on sitten heijastunut tähän toimintaan.”

”- - ministeriöiden välisessä työnjaossakin, on se ongelma, mikä on koko ely-kentässä ongelma, että väärä ministeriö vetää tätä koko ely-kenttää. Tem:llä on liian suuri valta tässä sanella, tehdä näköisekseen.”

”Tällainen kuva ainakin on syntynyt, että ei tem sen kummemmin meitä huomioinut. Mutta taas liittyen tähän alku-selontekoon, niin se [okm] on varmaan sitä omaa rooliansa kasvattanut. Roolin kasvatus ja voimistuminen, minusta se on tapahtunut vuoden 2012 aikana. Se työnjako - - ei ole ollut kyllä kovin kummoista.”

”- - ministeriöiden välinen yhteistyöhän on tässä suorastaan ollut toisaalta naurettavaa, mutta toisaalta myös surullista. Erityisesti siinä alkuvaiheessa, kun okm:llä ei ollut oikein näkemystä, mitä se haluaa opetusministeriön aluehallinnon jatkossa tehtävän. - - jäi huono maku siitä.”

Ristiriitaisena asiana nousi muutamissa vastauksista esiin se, että työ- ja elinkeinoministeriöllä on oma toimialansa (E=elinkeino) yhtenä ELY-keskuksen vastuualueista (E, L, Y). Vastuualueiden alaisten toimijoiden tasapuolinen kohtelu nähtiin vaarantuvan, kun yhden toimialan ministeriö ohjaa koko viraston toimintaa. Voisiko ratkaisuna ohjauksen ongelmiin ja tasapuolistamiseen olla erään viranhaltijan esille tuoma ajatus valtiovarainministeriöstä puolueettomana ohjaavana ministeriönä?

”- - selvitysmies on ehdottanut, että vm ohjaisi puolueettomana ministeriönä, jolla ei ole omaa toimialaa täällä ely-keskuksessa. - - Kun tem:n oma toimialahan on e-vastuualue, niin saataisiin vielä tasapuolisempi ohjaus ja toimialojen tasapuolinen kohtelu varmistettua eri tavalla, kun se ei olisi yhden osallisen ohjaamaa tämä toiminta. Ja silloin ehkä sitten myös kaikki tällaiset strategia-asiakirjojen ja tulossopimusten tekeminen, niistä tulisi sen näköiset kuin vm haluaa, eikä sen näköiset kuin tem, eli yksi toimiala. Tavallaan saataisiin ohjausasiakirjoistakin vähän laajempi katseisempia, kun vm kuitenkin katsoo koko valtion

taloutta ihan eri tavalla kuin tem katsoo sitä omaa sektoriaan kaikessa toiminnassa. Se heijastuu myös tähän asiakirjojen rakenteeseen ja luonteeseenkin kyllä selvästi.”

ELY-keskukset ovat valtionhallinnon kehittäjävirasto, mutta toimivat alueellisina kehittäjinä alueilla. Eräs liikuntatoimen viranhaltija nosti esille aiheellisen kysymyksen siitä, esiintykö tässä ristiriitaa. Tällä hetkellä työ- ja elinkeinoministeriö asettaa ohjauksellaan raamit alueellisen kehittäjäviraston toiminnalle.

”- - jos ely on alueellinen kehittäjävirasto, niin minkä takia se ottaa tem:stä kaiken ohjeet vastaan ja sitten kehittää alueellisesti niin sanotusti niissä raameissa. Ja toisaalta liikuntatoimihan on valtionhallinnon tavoitteiden toteuttaja ja kehittäjä, ja se taas sitten, että kuuluuko se alueellisen kehittäjäviraston toimintaan, niin sitähan voi kysyä.”

Saari (2012, 12) toteaa laatimassaan ELY-keskuksia ja TE-toimistoja koskevassa selvitystyössään ELY-keskusten ohjaus-, suunnittelu- ja johtamisjärjestelmien olevan yleisesti raskaita ja työllistäviä. Johtamisen vastuusuhteita ei pidetä selkeinä keskushallinnosta aluekeskuksiin, eikä myöskään keskusten sisällä. Järjestelmä on monitahoinen, eikä sitä voida pitää kaikin osin selkeänä. (emt., 12, 13). Liikuntatoimen asiantuntijoiden näkemykset voi tiivistää Saaren sanoihin. Edelleen Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa (2011) nostetaan tavoitteeksi valtion keskushallinnon ohjausjärjestelmän selkeyttäminen ja yhdenmukaistaminen suhteessa aluehallintoon (Valtiovarainministeriö 2012, 37). Ohjausasiakirjojen suhteen on ryhdytty muutoksiin, kun strategia-asiakirjoja ja toiminnallisia tulossopimuksia on yhdistetty vuoden 2013 alussa. Ohjaavan ministeriön vaihdosta ei sen sijaan vielä ole tehty päätöksiä.

5.1.2. Ohjausasiakirjojen merkitys liikuntatoimen kannalta

Tällä hetkellä alueellisten liikuntatoimien toimintaa määrittävät strategia-asiakirja 2012–2015 ja strategiset tulossopimukset 2012–2015. Strategia-asiakirja on ELY-keskusten yhteinen yleistä suunnittelua, ohjausta ja järjestämistä koskeva asiakirja. Siinä linjataan keskusten strategiset tavoitteet ja painopisteet seuraavalle neljälle vuodelle ja resurssien kohdentamiselle. Lisäksi asiakirjassa asetetaan tavoitteet toiminnan kehittämiseksi. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2011.) Yhteisessä strategia-asiakirjassa olevat linjaukset ja maakunnan liittojen kanssa yhteistyössä tehdyt

linjaukset alueen kehittämiseksi toimivat pohjana strategiselle tulossopimukselle (Laki alueiden kehittämiseksi 29.12.2009/1651; Työ- ja elinkeinoministeriö 2013a).

Toiminnallinen tulossopimus on toimialaa ohjaavan ministeriön johdolla tehty toiminnan ja tehtävien ohjausta ja järjestämistä varten oleva tulostavoiteasiakirja. Se laaditaan strategisessa tulossopimuksessa asetettujen oman alan tulostavoitteiden mukaiseksi jokaiselle vastuualueelle erikseen. Toiminnallinen tulossopimus on laadittu yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa ja näyttäytyy asiakirjana, joka tarkimmin ohjaa liikuntatoimien työtä ELY-keskuksissa. Siinä myös todetaan liikuntatoimen määrärahojen määräytymisestä ja henkilöstöresursseista. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012, 7, 8.)

ALKU-selonteossa (Valtiovarainministeriö 2012, 79) selvitettiin strategisen suunnittelun ja ohjauksen toimivuutta. Arvioijille muotoutui käsitys, että sektoriministeriöt kokivat toiminnalliset tulossopimukset sitä tärkeämmiksi, mitä kauempana ne ovat koordinoivan ministeriön merkittävimpinä pitämiltä ydinalueilta ja mitä pienemmästä aluehallinnon toiminnasta on kyse. (emt. 2012, 79.) Tulkintani mukaan liikuntatoimen viranhaltijat aluetasolla kokevat asian samoin. Oman substanssiministeriön kanssa laaditut toiminnalliset tulossopimukset koetaan elintärkeinä omalle pienelle toimialalle. Kun tehtävistä, määrärahoista ja henkilöstöresursseista on selkeät viralliset kirjaukset, on olemassaololle olemassa vahvemmat perustelut kuin ilman niitä. Valtiovarainministeriön (2012, 88) selvityksessä todettiin myös, että suunnittelu- ja sopimusprosessia tulee jatkossa keventää. Keväällä 2013 on ensimmäistä kertaa toiminnallisia tulossopimuksia yhdistetty, ja esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa yhteiseen toiminnalliseen tulossopimukseen liitettiin työ- ja elinkeinoministeriön sekä sisäasiainministeriön toimialat. Tavoitteena on edelleen vähentää toiminnallisten tulossopimusten määrää, jolloin vuonna 2015 olisi mahdollista yhdistää kaikki toiminnalliset tulossopimukset yhdeksi yhteiseksi ELY-keskusten tulossopimukseksi. Toiminnallisten tulossopimusten sisällöllistä yhtenäisyyttä ja keskinäistä vertailtavuutta sekä työnjakoa suhteessa strategiaan tulossopimukseen kehitetään myös edelleen. (emt., 88.)

Selvitin liikuntatoimen viranomaisten mielipiteitä eri ohjausasiakirjojen vaikuttavuuteen juuri liikuntatoimen toiminnassa. Strategia-asiakirjan ja strategisen tulossopimusten

merkitystä ei liikuntatoimen toiminnan kannalta nähty mitenkään erityisenä. Toiminnallisen tulossopimus puolestaan mainittiin kaikissa vastauksissa erittäin merkityksellisenä. Sen todetaan olevan elinehto oman toimialan olemassaololle. Strategia-asiakirjan ja strategisen tulossopimuksen osalta oleelliseksi koettiin, että liikunnan toimiala on siellä mainittuna.

”Strategia-asiakirjassa on varsin pieni, mutta se on tietysti painavaa tekstiä, että se on sanottu hyvin tiiviisti siellä, että mikä liikunnan merkitys ja tarkoitus on. Strategisessa tulossopimuksessa varmasti eily-kohtaisesti se jonkun verran vaihtelee. On parempi, että se on siellä mukana kuin ei - - kuinka pitkälle siinä mennään, se ei ehkä ole se pointti tähän mennessä ollut, pääasia että siellä on nämä meidän tehtävät näkyvillä. Ja sitten tämä toiminnallinen tulossopimus on konkretisoitunut nämä asiakirjat, jossa on sanottu ihan selkeästi, mitkä näihin tehtäviin kuuluu.”

”Strateginen asiakirjahan on kaikille eilylle yhteinen ja se valtioneuvostossa vahvistetaan ja siellä on näistä toimialoista varsin vähän. Sen kanssa voidaan elää, se ehkä sen merkitys on. Tai sellainen tärkeä merkitys, että siellä liikunta ja myös nämä meidän läheiset naapuritoimialat näkyy. Sillä ei ihan mahdottomia asioita tehdä, eikä edistetä, mutta pääasia, että me ollaan siellä näkyvissä.”

”Oleellistahan on tietysti se, että siellä on maininnat meidän tehtävistä lueteltuna. Mutta eihän ne konkreettista toimintaa ohjaavana mitenkään meitä palvele, enempi se on ehkä sinne talon suuntaan, että siellä on maininnat liikunnan toimialasta, että sitä tehdään eilyssä ja tiettyjä keskeisiä linjauksia, mitkä on ne painavimmat.”

”Strateginen tulossopimus on eily-kohtainen ja on nyt tässä parin viime vuoden aikana näkynyt paineita siitä, että siellä liikuntatoimi saattaa hävitä sinne taulukoihin, mutta kyllä se ainakin oman kokemuksen mukaan on hyvä, että se on siellä näkyvillä, ja koska tämä käsitellään tämä strateginen tulossopimus myös siellä maakunnan liitoissa, niin viestinnällisessä mielessä toteutuu tämä asia.”

”Näissä muissa asiakirjoissa tällä hetkellä meidän painoarvo ja rooli on kyllä ihan marginaalinen, että siellä on joitakin lauseita ja joitakin mainintoja vaan jossain, se on ihan sivuasiasia. Mutta ei me olla siitä oikeastaan välitetty. Sen pelastaa, että meillä on toiminnallinen tulossopimus - - se on meille sellainen tietyllä tavalla henkireikä.”

Sen lisäksi, että liikuntatoimen tehtävät mainitaan asiakirjojen sisällöissä, yksi asiantuntijoista koki strategisen tulossopimuksen toimineen jonkinlaisena mahdollisuutena liikuntatoimelle hakea yhteyksiä muihin toimialoihin.

”- - on pyritty hakemaan yhteyksiä omassa strategisessa tulossopimuksessa muihin toimialoihin ikään kuin vahvistaakseen liikunnan näkyvyyttä koko elyn toimijakentässä ja hakemaan niitä yhteyksiä.”

Strateginen tulossopimus on vuoden 2013 alussa yhdistetty strategia-asiakirjaan osana suunnittelu- ja sopimusprosessin keventämistavoitetta. Mielipiteitä uudesta asiakirjasta ei kuitenkaan vielä haastatteluajankohtana ollut mahdollista saada, koska ohjausasiakirjojen hyväksymisprosessit olivat alueilla vielä kesken.

”Se [strateginen tulossopimus] on poistunut. - - nehän on yhdistänyt siihen tem:n strategiseen ohjaukseen, strategia-asiakirjaan, se on yksinkertaistettu. Meillä on jäänyt tämä toiminnallinen tulossopimus.”

Toiminnallinen tulossopimus koettiin kaikilla liikunnan alueilla tärkeäksi. Käytännössä kaikki ohjaavat ministeriöt, keskusvirastot ja myös ELY-keskukset ovat pitäneet toiminnallisia tulossopimuksia tarpeellisina (Saari 2012, 15). Toiminnallisessa tulossopimuksessa muun muassa konkretisoidaan alueellisen liikuntatoimen tehtävät ja toimintaan käytettävissä olevat resurssit. Vaikka toiminnallisen tulossopimuksen tärkeys tunnustetaan, samalla se koetaan turhan monimutkaisena ja rakenteeltaan raskaana. Useampi asiantuntijoista mainitsikin pohdinnoissaan muutoksen mahdollisuuden: strategisen ja toiminnallisen suunnittelun edelleen keventämisen yhdistämällä jatkossa asiakirjoja.

”Toiminnallinen tulossopimus on osoittautunut erittäin tärkeäksi tähän asti liikuntatoimen kannalta, koska siinä, missä tähän strategiseen tulossopimukseen on joskus ollut hiukan vaikea saada liikunnan asioita, tai sitä ei ole hahmoteltu siellä strategiayksikössä, että mitä tehdään, niin on ollut sillä tavalla tärkeää, että nämä meidän varsinaiset tehtävät on sitten talonjohdon ja ministeriön johdon allekirjoituksilla vahvistettu, mitä oikeasti tehdään. Tämä on antanut selkänöjaa. Mutta uskon, että tähän tulee muutoksia vastaisuudessa.”

”- - toiminnallinen tulossopimus, mikä tehdään okm:n kanssa, sehän on meille ihan elintärkeä ja tietyllä tavalla turvaa meidän

aseman tässäkin muodossa, mitä sitä pystytään tekemään tässä nykyisessä organisaatiossa. - - Talo haluaisi sen tehdä enemmän yleisluontoisempuna, jolloin se mahdollistaisi joustavampia toimenkuvia ja työnjakoja muillekin sektoreille. Onneksi okm pitää kiinni kuitenkin siitä, että siinä aika yksityiskohtaisesti kerrotaan ne tehtävät, joita edellytetään aluehallinnolta ja toista ministeriötä, joka osoittaa rahat niiden tehtävien hoitamiseen. Silloin se niin kauan toimii varmaan tietynlaisena meidän henkivakuutena.”

”- - toiminnallinen tulossopimus, joka on tehty opetusministeriön kanssa, on ollut meille hyvin merkittävä asiakirja, koska siellä on määritelty myös meidän resurssit. Sehän on ollut meille jonkunlainen henkivakuutus siitä, että yleensä me ollaan olemassa. - - Se on ollut meille ihan elinehto. Tiedän, että työ- ja elinkeinoministeriö haluaisi erillisistä tulossopimuksista eroon.”

”- - aikaisemmin tämä oli paljon selkeämpi. Lääninhallituksen aikaan sivistystoimella oli oma tulossopimuksensa ministeriöön, ja me oltiin siellä mukana, ja kaikki muutkin oli mukana siinä paperissa. Sehän on ollut yksi voimakas asia, mikä on vaikuttanut mahdollisesti tähän tulevaan muutokseen, että tätä ohjausta saataisiin yksinkertaistettua myös ministeriön näkökulmasta. Tämähän on meille ja myös ministeriölle todella tärkeä tämä toiminnallinen tulossopimus ja järjestelmä kaiken kaikkiaan.”

Tänä vuonna ensimmäistä kertaa laadittiin opetus- ja kulttuuriministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä sisäasiainministeriön hallinnonalojen yhteiset toiminnalliset tulossopimukset. Aiemmin ne olivat opetus- ja kulttuuriministeriön sekä kuuden liikunnan ELY-alueen välisiä sopimuksia. Osassa ELY-keskuksista uudistetut sopimukset olivat vielä haastatteluhetkellä maaliskuussa 2013 pöydällä, osassa ne oli jo allekirjoitettu. Ensimmäinen uutta mallia oleva toiminnallinen sopimus vaikutti olevan ennen muuta kompromissi, johon ”leikkaa-liimaa” -tekniikalla oli yhdistelty eri alojen vanhojen sopimusten sisältöjä. Melko odottavaisin mielin kuitenkin oltiin sen suhteen, miten uudenlainen yhteissopiminen lähtee sujumaan.

”- - tälle vuodelle näihin toiminnallisiin tulossopimuksiin ensimmäistä kertaa yhdistettiin tem:n hallinnonalan, okm:n hallinnonalan ja sisäministeriön hallinnonalan elyjen tehtävät, eli lähinnä maahanmuuttoasia, ja niistä on ensimmäiset luonnokset tällaiseksi yhdistetyksi toiminnalliseksi tulossopimukseksi tullut elyihin viime viikolla, että katsotaan, miten tämä asia saadaan tässä toimimaan.”

”Tänä vuonna ensimmäistä kertaa oli yhteinen tulossopimus tem:n kanssa, ja siinä tulikin heti kaikennäköisiä hankaluuksia, mutta sellainen ratkaisu siihen nyt sitten löytyi, että tavallaan se meidän vanhanmallinen tulossopimus liitettiin, jos nyt

yksinkertaistaa vähän asioita, siihen tem:n tulossopimusjärjestelmään, että torta på torta.”

”Siinä on muita, mutta siellä on kuitenkin edelleen se vanhan toiminnallisen tulossopimuksen runko ja asiasisällöt. - - Toiminnallinen tulossopimus on - - näinä alkuvuosina ollut sellainen, joka tätä meidän toimintaa on pitänyt kurssissa. Ei ole päästy tähän väliin ketään muuta, esimerkiksi työllisyyspuolen - - toiminnot olisivat tulleet sotkemaan tätä sen kummemmin - -.”

5.1.3. Alueellisen liikuntatoimen tehtävät uudistuksen jälkeen

Matti Vanhasen toisen hallituksen ohjelman (2007) mukaan valtion keskushallintoa tuli uudistaa muun muassa siirtämällä alue- ja paikallishallintoon muita kuin valtakunnallisia kehittämistehtäviä sekä ministeriöiden toimeenpanotehtäviä. Alueellisen liikuntatoimen tehtävät määritellään liikunta-asetuksessa (17.12.2009/1135) ja ne konkretisoidaan toiminnallisissa tulossopimuksissa. Kysyessäni yhdeltä haastateltavistani, mitkä tehtävät hän kokee liikuntatoimen päätehtäviksi, sain vastaukseksi, että asetuksessa määritellyt tehtävät ovat tasavertaisia. Hän lisäsi kuitenkin, ”jos ajattelee niiden merkitystä tai painoarvoa, niin avustushakemusten käsittelyyn ja päätöksentekoon tai lausunnonantoon, valmisteluun ministeriölle isoissa hankkeissa, kyllä ne on tärkeimpiä, näkyvimpiä ja ulospäin kiinnostavimpia, koska puhutaan kuitenkin aika isoista summista, miljoonista euroista”. Liikuntatoimen tehtävät ovat viranomaistoimintaa, johon säädöksiin valtuutetaan ja myös niillä säännellään. Avustusten myöntämisen lisäksi haastateltava näki merkittävänä tehtävänä koulutus- ja informaatio-ohjauksen, jolla ”saatetaan saada aikaiseksi enemmän kuin jollakin avustusmuodolla, jos se toimii, koska viestin vieminen näistä asioista sinne paikallistasolle on erittäin tärkeää”. Peruspalvelujen arvioinnissa ELY-keskukset ovat myös mukana, vaikka tehtävä ensi sijassa kuuluukin aluehallintovirastoille. Voimavarojen niukkuus nousi esiin tehtävistä keskustellessamme. Voimavarojen ollessa tiukalla ”ei ehkä pystytä - - ihan kaikkea tekemään, mitä se edellyttäisi”. ”Kevyemmin, tai sillä tavalla, että hoidetaan, jos ehditään ja pystytään” hoidettavaksi tehtäväksi asiantuntija mainitsi esimerkkinä kansainvälisen toiminnan. Toisen asiantuntijan mukaan juuri kansainvälinen toiminta oli vähentynyt viimeisten vuosien aikana. (Asiantuntijahaastattelut 2013.) Kaikissa vastauksissa tuli selvästi esille, että säädöksiin asetetut tehtävät hoidetaan.

”Meidän kohdalta sekin yksinkertaistaa tätä, että meidän tehtävät on siellä asetuksessa eli me tehdään ne tietyt tehtävät. Ei ole sellaista, että voitaisiin tänä vuonna tehdä jotain meidän kannalta järkevää asiaa mukamas ja ensi vuonna keskitytään johonkin toiseen, vaan ne on ne tehtävät. Sitten niiden päälle voi tehdä tietysti jotain muuta, jos on mahdollisuus, mutta se menee säädösten pohjalta. Mitä asiaa täällä on aina silloin tällöin vaikea ollut ymmärtää, että pitäisi kehitellä kaikennäköisiä omia tavoitteita ja muita. Hommat tulee sieltä, ei siinä ole paljon pelivaraa.”

”Me hoidetaan kyllä ne, mitä säädöksissä ja varsinkin toiminnallisessa tulossopimuksessa sanotaan. Me on voitu ne vielä tähän mennessä hoitaa ihan ajatellusta ja sovitusti.”

”- - meillä on vuosien kokemus siitä ja me teemme nämä lakisäätteiset tehtävät ja emme me sitten juuri muuta kykenekään tekemään. Tällaiset kehittämistoiminnat ja muut on täytynyt kyllä unohtaa viime vuosina - -.”

Aluehallintouudistuksen jälkeen on ELY-keskusten liikuntatoimille delegoitu ministeriöstä yksi selkeä tehtävä: maahanmuuttajien liikunnan kehittämisavustukset. Avustusmuoto tuli vuoden 2010 alussa ja on kolmivuotinen kokeilu. Myös nykyinen hallitus korostaa hallitusohjelmassaan (2011) suomalaisen liikuntakulttuurin moniarvoisuutta ja keskinäistä kunnioitusta sekä sen roolia maahanmuuttajien kotoutumisessa. Hallituksen tavoitteena on jatkaa edelleen ”maahanmuuttajien kotouttamista liikunnan avulla kehittämisohjelman esityksiä huomioon ottaen”. (Hallitusohjelma 2011, 37.) Kirjauksen perusteella voi odottaa, että avustusmuoto saa ensimmäisen kolmivuotiskauden jälkeen jossain muodossa jatkoa. Keskustelua on käyty myös valtion alueellisille liikuntatoimille mahdollisesti tulevaisuudessa annettavasta uudesta tehtävästä, aikuisten terveystoiminnan kehittämisavustusten myöntämisestä, joita ELY-keskusten kautta paikallistasolle voitaisiin kanavoida.

Varsinaisesti kaikkia liikuntatoimia koskevia uusia tehtäviä ei nähty maahanmuuttajien avustuksen lisäksi tulleen, mutta henkilökohtaisissa liikuntatoimen viranhaltijoiden työnkuvissa muutoksia oli uudistuksen myötä ja jälkeen tapahtunut. Tehtävät olivat liikuntatoimen substanssin ulkopuolisia. Yksi vastaajista kertoi myös uutena tehtävänä heidän ryhmälleen annetusta ”kulttuuritehtävästä”, johon ”ei annettu minkäänlaista resurssia”. Tehtävässä pitäisi laatia vuosittain selvitys kulttuurialojen työllistymisestä, mutta ”ei meillä kukaan tee sitä hommaa”. (Asiantuntijahaastattelu 2013.)

”Tietysti sitten on muita tehtäviä tullut toimenkuviin, mitkä ei liity suoraan liikuntaan, mutta tietysti ovat pois siitä liikunnan resurssista. - - esimerkiksi joissain elyissä on oppilaistorakentamisen asiat siirretty liikuntatoimeen - -.”

Tarkemmin liikuntatoimen henkilöstön työnjako- ja tehtävämuutoksia esittelen kappaleessa 5.5.1. Keskustelua kaikkia alueellisia liikuntatoimia koskevasta muutoksesta on sen sijaan käyty liikuntapaikkarakentamisen avustusten osalta.

”Esimerkiksi tätä liikuntapaikkarakentamisen delegointirajaa, joka nyt on sen hakemuksena olevan hankkeen kustannusarvio 700 000 euroa, niin isot päättää ministeriö, elyt pienemmät. Sitä ei ole tässä tänä aikana nostettu, vaikka siihen selvästi olisi perusteita ollut. Tämä olkoon sellaisena esimerkkinä siitä, joka ei ole toteutunut, vaikka molemmin puolin on jonkin asteista pyrkimystä siihen ollut.”

Selvitin myös, onko liikuntatoimelta poistettu aluehallintouudistuksen jälkeisenä aikana tehtäviä. Selkeä yksittäinen tehtävä, joka on poistunut liikuntatoimelta, on alueellisen liikuntaneuvoston asettaminen. Se annettiin uudistuksessa maakunnan liitoille tehtäväksi. Käsittelen ELY-keskusten liikuntatoimen henkilöiden näkemyksiä alueellisen liikuntaneuvoston nimeämissysteemistä ja omasta yhteistyöstään liikuntaneuvostojen kanssa kohdassa 5.3.3. Liikuntaa koskevien EU-hankkeiden rahoituspäätökset tehdään myös jatkossa muualla kuin liikuntatoimessa. Tehtävien tekemisessä myös painotukset saattavat vuosittain jonkin verran elää.

”- - vähän ehkä painotukset on, esimerkiksi meillä kansainvälinen toiminta on vähentynyt aika paljon nyt ely-aikana, että silloin lääninhallitusaikaan oli jonkun verran enemmän omaa ja aktiivista kansainvälistä toimintaa. - - se ei välttämättä ole johtunut tästä organisaatiomuutoksesta, että siinä on ollut sitten muita syitä, että se on hiljentyneet, tavallaan katkenneet tietyt yhteydet.”

”- - EU-hankkeissa, mitkä koski liikuntaa - - se on ollut selkeä menetyksessä tässä kokonaisuudessa, että se on irrotettu tästä substanssista aika pitkälti, ja myös meidän asiantuntemuksen käyttäminen hankearvioinnissa on vähän niin ja näin, ehkä muistetaan kysyä tai ei muisteta kysyä.”

”EU-ohjelmakaudet, nehan oli lääninhallituksen aikana. Lääninhallituksen aikana toimin esittelijänä liikuntaa koskevissa hankkeissa, sama on täälläkin. - - nykyäänhän meillä ei enää ole EAKR:ää eli näitä investointeihin liittyviä EU-toimintoja [ely-alueella] tai siis maakunnan liitto, niillä on tämä ER. - - olen kyllä

edelleenkin jäsen työryhmässä, missä nämä kaikki hankkeet menee läpi. Sitä kautta on mahdollisuus niihin vaikuttaa, mutta se hankkeiden työstäminen, niillä on ihan oma henkilökunta, ja tästä tämän postin näkökulmasta se vaatii jonkunlaista uhkarohkeutta ja jopa mielenhäiriötä, että lähtee sieltä hakemaan itselleen lisähommia. Työryhmän kautta pääsee vaikuttamaan niihin, sanomaan mielipiteensä, mitä nyt niiltä haluaa.”

EU-hankkeiden osalta liikuntatoimen viranhaltijoiden vaikutusmahdollisuudet erosivat toisistaan eri alueilla. Liikuntahankkeisiin rahoituksen saaminen myös EU:n taholta on tietenkin aina hyvä asia. Yhdellä toimijoista oli edelleen mahdollisuus olla mukana hankerahoituksia käsittelevässä työryhmässä, toisella alueella taas vaikutusmahdollisuudet EU-hankkeissa oli viety uudistuksessa kokonaan pois liikuntatoimelta. Näkemykset hankeprosesseissa mukanaolon merkityksestä erosivat liikuntatoimen asiantuntijoiden kesken.

Selvitin asiantuntijoiden näkemykset myös siihen, kokevatko he, että liikuntatoimi hoitaisi tällä hetkellä tarpeettomia tehtäviä. Mitään substanssitehtävää ei koettu tarpeettomana, sen sijaan vastaukset painoutuivat erilaisiin sisäisen hallinnon tehtäviin. Kaikki substanssitehtävät, mitä ministeriö määrää, hoidetaan. Näiden rinnalla sisäisen hallinnon tehtäviä, raportointeja ja perusteluja, koettiin olevan ylimitoitettusti.

”Ne ei niinkään liity tähän ulospäin suuntautuvaan toimintaan, vaan tähän koko ajan paisuvaan hallinnon sisäiseen työhön - - olkoonkin, että sähköiset järjestelmät jonkun verran on kehittynyt, mutta siis jokaisesta asiasta täytyy skannata jonkunlainen lappu ja lippu sinne, ja sitten myös tällaisia sisäisiä kehittämishankkeita pyörii jatkuvasti, jotka on sitten pois siitä normaali työstä. Sinänsähän tämä ei ole uutta, tämä oli mukana myös siinä aiemmassa aluehallinnossa kyllä, mutta nyt tämä on jotenkin korostunut kaiken aikaan. Hyvin tarkkaan ohjeistetaan ja määrätään kaikki tekemiset, kuinka pitää toimia, että tämä myös sitten rasittaa tätä perustehtävää. - - tutkija kysyy, että onko tarpeettomaksi, niin kyllä jonkin verran sitä varmasti tarvitaan, mutta se on ehkä ylimitoitettua nyt tässä.”

”Sillä tavalla voi sanoa, turhia tehtäviä ei varsinaisesti substanssipuolella, mutta mikä on koko ajan nyt, kun tultiin tähän uuteen organisaatioon, niin alkaa tulla näitä strategiapapereita. - - aina sitten selvität ja perustelet joka paikkaan, ja toinen osapuoli ei taas tunne ollenkaan - - tavallaan siinä tulee turhaa työtä, joutuu tekemään.”

”Jos tässä substanssissa pysytään, niin ei varmaan tarpeettomia, mutta kyllähän tämä tietysti on lisännyt tätä hallinnon sisäistä pyörittelyä monella tapaa.”

”Substanssiasioissa ei, mutta sitten voidaan keskustella näistä sisäisen hallinnon ja kehittämishankkeista. Viimeksi tänään oli puhetta muiden kupolaisten [kupo=kulttuuripolitiikka] kollegoiden kanssa, että voi hemmetti täällä pukkaa erilaista arviointia ja käsittämättömiä, että vaikka julkisuuteen päin ja myös viraston sisäisessä tiedotuksessa tämä niukkuuden linja on hyvin voimakkaasti vallassa, kyllä niitä resursseja tuntuu olevan kaikenlaiseen selvitykseen ja kyselyn tekemiseen, mitkä ei koskaan sitten johda mihinkään.”

Liikuntatoimen asiantuntijoiden näkemyksiä hallinnon sisäisen taakan painottumisesta tukee selvitysmies Rauno Saaren (2012, 12) selvitysraportin kirjaus: ”Hallinto- ja tukitoiminnot ovat uudistuksessa painottuneet. Substanssitoiminnot ja tehtävät sekä niihin liittyvä kehittämistyö ovat jääneet vähemmälle huomiolle.” (emt., 12.)

Yhdessä vastauksessa moitittiin tuloraportoinnin kaksinkertaisuutta. ELY-keskukset ovat raportoineet niitä ohjaaville ministeriöille ja keskushallinnon virastoille strategisten tulossopimusten tavoitteiden toteutumisesta kaksi kertaa vuodessa. Toiminnallisista tulossopimuksista ELY-keskukset raportoivat lisäksi erikseen suoraan kullekin vastaavalle ministeriölle tai keskushallinnon virastolle.

”- - nyt tem:lle raportoitiin strategisen tulossopimuksen toteutuminen ja sitten seuraavaksi okm:lle raportoidaan toiminnallisen tulossopimuksen toteutuminen, niin olisi järkevää, että olisi vain yksi tulossopimus, joka raportoidaan kerran, koska ei ne tekemiset siitä muutu miksikään. Mutta tämä on ollut kautta aikain tällaista - -.”

Saari (2012, 15) toteaa samasta asiasta esityksessään, että ”järjestelmä on työllistävä, kokouksia kysyvä, hallinnollisesti raskas ja lähes tukahduttava”. Toiminnan ohjauksen kannalta raportointitapa ei ole selkeä, merkitsee päällekkäistä työtä eikä sitä voi pitää rationaalisenä eikä ohjausvaikutusta ajatellen tarkoitustaan vastaavana. (emt., 15.) Asiakirjojen yhdistämiset tuovat oletettavasti jatkossa helpotusta raportointiin.

Talouden tarkastaminen koettiin myös tehtävänä, joka voisi olla parempi hoitaa muualla kuin oman organisaation sisällä. Päätösoikeus asian muuttamiseen on kuitenkin ainoastaan Sosiaali- ja terveystieteiden valvontavirasto Valviralla. Sosiaali- ja

terveyssektorin osalta uusimmassa hallitusohjelmassa (2011, 59) todetaan, että ”Valviran koordinoivaa ja ohjaavaa roolia suhteessa aluehallintovirastoihin vahvistetaan ja lisätään lainsäädännöllä ja muilla toimenpiteillä”. Vaikka painotus koskee erityisesti sosiaali- ja terveyssektoria, voisi liikuntatoimen siirtyminen aluehallintovirastoihin mahdollisesti tuoda tulevaisuudessa muutoksia myös liikuntatoimen toiminnan tarkastustapoihin.

”- - se olisi paljon parempi, jos meilläkin olisi tavallaan eriytetty se taloustarkastaja niin kuin ministeriössä on. Niiden talouspuoli tarkastaa kaikki. Meillä tavallaan jäisi vapautta enemmän paneutua siihen substanssiin, ja toisaalta se olisi myös tällainen valvontaelementti, että joku muukin valvoo myös meidän rahoitustoimintaa, jos sen tarkistaisi joku muu.”

Yksityiskohtaisemmin tehtävien hoitamisen edellytyksiä on selvitetty *Liikuntatoimen tila elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa, kevät 2012* -muistiossa (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012), jossa eritellään liikuntatoimen henkilöstön näkemyksiä toimintaedellytyksistä tehtäväalueittain. Muistion mukaan parhaimmat, ”melko hyvät”, toimintaedellytykset tehtävien hoitamiseen koettiin rakennusavustuspäätösten kohdalla. Samoin informaatio-ohjaus ja avustusten maksatus nousivat keväällä 2012 toimintaedellytyksiltään keskimääräistä paremmiksi. Tärkeimmiksi priorisoidut tehtävät ansaitsevat henkilöstön mukaan parhaimmat toimintaedellytykset. Muistion vastauksissa nousivat esille priorisoituina tehtävinä juuri valtionavustustehtävät, sekä substanssitehtävien hoitamista haittaavina hallinnollisen taakan tehtävät. (emt., 16–18.) Valtioneuvosto hyväksyi vuonna 2009 periaatepäätöksen kansalliseksi toimintaohjelmaksi yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi vuosille 2009–2012. Silti juuri valtion aluehallinnon organisaatiossa esiintyy vastausten perusteella entistä enemmän hallinnollista taakkaa. Esimerkiksi sähköisen asioinnin kehittäminen olisi yksi taakan keventämistoimenpiteistä (Työ- ja elinkeinoministeriö 2013b). Sen suhteen ollaan ainakin alueellisissa liikuntatoimissa aivan lähtöpisteessä.

5.1.4. Toimintamäärärahat suhteessa tehtäviin

Valtiovarainministeriön selonteon (2012) mukaan uudistuksen toteuttamista ja uusien viranomaisten toimintaa ensimmäisinä vuosina on vaikeuttanut tehtäviin nähden liian alhainen määrärahataso. Tutkimukseni mukaan liikuntatoimen henkilöstö sen sijaan

kokee määrärahatasonsa riittävänä. Alueellinen liikuntatoimi saa määrärahat toimintaansa kahdelta eri ministeriöltä. Henkilöstön palkat, toimitilat, matkustusrahat sekä muut työnteon puitteet tulevat työ- ja elinkeinoministeriöltä. Toimintaan käytettävät määrärahat puolestaan ovat veikkauksen tuottoa ja tulevat opetus- ja kulttuuriministeriön kautta. Opetus- ja kulttuuriministeriöltä tulevissa toimintamäärärahoissa, jotka saadaan toiminnallisen tulossopimuksen perusteella, ei liikuntatoimen asiantuntijat näe puutteita. Ne riittävät annettujen tehtävien hoitamiseen ja ovat vuosien saatossa pysyneet melko vakiona.

”Tämä meidän toimintaan tuleva toimintamääräraha, siis se toiminnallisen tulossopimuksen perusteella, sehän tulee veikkauksentuotosta ja se tulee okm:lta ja sen taso selvä. Mutta meillä olisi tosi nihkeät toimintaedellytykset, jos me oltaisiin tässä tem:n rahoituksessa tämän toiminnan osalta, että tämä täytyy näissä erottaa.”

”Harvoin tietysti sanotaan, että ne ovat riittävät. Yleensä pitäisi varmaan sanoa, että niitä on liian vähän, mutta kyllä meillä erityisesti nyt - - kun meiltä on myös lähtenyt virkoja, niin tietysti se toiminnan määrä jossakin määrin supistui, niin me on pärjätty sillä ministeriön antamalla rahalla vallan hyvin ja joinakin vuosina palautettukin sitä.”

Monissa vastauksissa nousi esiin ELY-keskusten halu kontrolloida toimintamäärärahojen käyttöä, vaikka ne tulevatkin erillisistä veikkauksen voittovaroista. Lupaa rahojen käyttöön tuli vastaajien mielestä anoa organisaatiolta lähes joka asiaan, ja tämän nähtiin turhaan hankaloittavan omaa toimintaa. Tässä suhteessa siirtyminen ELY-organisaatioon on heikentänyt määrärahojen käyttövaltuuksia. Liikuntatoimen oma aktiivisuus nähtiin tärkeänä, jotta toimintamahdollisuudet eivät jatkossa supistuisi entisestään. Vaikka organisaation taholta saatettiin joillain alueella suhtautua penseästi henkilöstön matkustamiseen, oma aktiivinen toiminta esimerkiksi matkalupa-anomusten suhteen saattoi mahdollistaa liikkumisen ja kontaktikäynnit paikallistasolle entiseen tapaan.

”- - liittyy vähän näihin toimintamäärärahoihinkin, että tietyllä tavalla se niiden käyttövaltuus on vähän tiukempaa, vaikka ne on okm:n antamat rahat meidän tehtäviin, niin silti.”

”Tietysti tähän liittyy sitten se, että kyllähän ely pyrkii vähän kontrolloimaan ja antamaan raameja sitten esimerkiksi erilaisten liikkumisten ja osallistumisten ja muiden suuntaan, vaikka sitä ei

sinällään suoranaisesti ehkä kielletä, mutta se henki on sellainen, että joutuu sitä tietyllä tavalla aina pohtimaan.”

”Se opetusministeriöltä saatu toimintamääräraha on meille riittänyt, mutta se on pienentynyt, ja syy on varsin merkillinen. Meillä on ollut mahdollisuus käyttää sitä määrärahaa sillä tavalla, että olemme voineet hieman vapaammin toimia, esimerkiksi olemme voineet tilata Urheilulehden ja perehtyä liikuntapolitiikan asioihin, mutta kun on siirrytty tähän ely-keskukseen, niin tällaista lehteä esimerkiksi ei ole voitu enää tilata, koska muillakaan yksiköillä ei ole mahdollisuuksia eikä määrärahoja tällaiseen. Eli me emme ole saaneet käyttää tätä erillistä toimintamäärärahaa. Sen takia meillä on jäänyt sitä rahaa käyttämättä, ja se on palautettu takaisin ministeriöön, ja sitä myötä ministeriö on todennut, että te ette jatkossa tarvitse enää näin paljon, ja raha on pienentynyt lähes puoleen siitä, mitä se oli kolme vuotta sitten. Tosin meitä on tällä hetkellä kyllä sitten vähemmän niitä käyttäjiäkin, meillä on vähän henkilöstöäkin vähennetty.”

”- - elyhän aiheutti sen, että nämä toimintamäärärahat, meidän näkyvyys, matkustaminen, edustaminen, tilaisuuksien järjestäminen, se pieni. - - valtakunnallisesti mulla on sellainen käsitys, että näitä toimintamäärärahoja on sitten jäänyt elyllä käyttämättä - - Ja syynä siinä on ollut se, että elyssä matkustaminen, ei ole päästetty yksinkertaisesti reissuihin. Sitten se kaikki sellainen varovaisuus, ehkä jopa penseys, se on sitten näkynyt toiminnassa. Ei ole ollut sellaista toimintaa, mitä aikaisemmin on ollut, mitkä sitten mahdollisesti niitä varoja on syönyt, mutta me ollaan - - yritetty pysyä ihan siinä suhteessa aktiivisena, että mikä on annettu, niin me ollaan kohtuudella se myös saatu käytettyä.”

Työ- ja elinkeinoministeriön antamista määrärahoista fasiliteetteja koskien oli vastaajilla vähemmän kommentoitavaa. Muutama maininta tuli muun muassa muuttuneesta palkkausjärjestelmästä, jota tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan tarkastella. Toimitilojen ja palkkojen suhteen ei puutteita koeta olevan.

”Tem:ltähän saadaan palkkarahat ja tietysti hallintoon liittyvät palvelut ja toimistotarvikkeet. Ei ole silleen ollut ongelmaa.”

”Me saamme palkkamäärärahat ja muutenhan me toimimme opetusministeriöltä saadulla erillisellä toimintamäärärahalla, jolla kustannetaan kaikki tämä muu. Ely-keskus maksaa meille kuukausipalkan ja järjestää meille työtilat ja työvälit, ei niissä nyt tällä hetkellä ole suurta ongelmaa.”

”Niillä on ollut huone osoittaa ja palkankin on joka kuukausi maksaneet. En osaa sanoa mitään puutteita siinä.”

5.2. Asiakasnäkökulman korostaminen ja verkostomainen yhteistyö

Hallituksen esityksen (59/2009 vp, 5) yleisperusteluihin on kirjattu, että ”hallinnon kehittämisessä ja uudistamisessa on viime vuosina korostunut erityisesti tarve edistää poikkihallinnollista verkostomaista yhteistyötä, jonka yhteydessä kehitetään myös organisatorisia rakenteita”. Yhteistyölähtöinen hallinnon kehittäminen on nykypäivälle ominaista. Julkisessa politiikassa on kiinnitetty huomiota erityisesti julkisten organisaatioiden verkostoitumiseen ulkopuolisten toimijoiden kanssa. Verkostoitumiseen liittyy kyky löytää ja luoda suhteita sellaisiin toimijoihin, jotka auttavat viemään asioita ja tavoitteita eteenpäin. Kyky toimia verkostoissa on yksi asiantuntijuuden laji. (Harisalo ym. 2007, 114.) Verkostot voivat olla yhteisiin päämääriin sitoutumista, resurssien jakamista tai projektikohtaisia (emt., 115). ELY-keskusten yhteinen strategia-asiakirja 2012–2015 nostaa toiminnan kehittämisen osalta seuraavien vuosien tärkeäksi tavoitteeksi sidosryhmiensä tunnistamisen ja yhteistyön tiivistämisen strategisesti tärkeimpien sidosryhmien kanssa (Työ- ja elinkeinoministeriö 2011, 41).

Lisäksi asiakaslähtöisyys ja sen parantaminen on nostettu selkeästi esiin ELY-keskusten kehittämistä koskevassa linjauksessa: ”Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintaa kehitetään asiakaslähtöisesti niin, että niiden toiminnan lopputulokset vastaavat mahdollisimman hyvin kansalaisten ja elinkeinoelämän tarpeita. Palveluja yhdistetään asiakaslähtöisiksi palveluketjuiksi ja -prosesseiksi. Ohjausmallia kehitetään niin, että kaikki vastuualueet tunnistavat oman roolinsa eri asiakasryhmille tuotettavista palvelukokonaisuuksista.” (Valtiovarainministeriö 2012, 183.) Kehittämistyötä ohjaavat ELY-keskusten yhteiset arvot: asiakaslähtöisyys, avoimuus, osaaminen ja yhteistyö (Työ- ja elinkeinoministeriö 2011, 39; Valtiovarainministeriö 2012, 28). Myös Kataisen hallitusohjelma (2011, 77) nostaa asiakasnäkökulman esille esimerkiksi kirjauksissaan aluehallintovirastojen kehittämistä koskien: ”tuottavuutta ja tuloksellisuutta parantavien uudistusten yhteydessä huolehditaan palveluiden saatavuudesta, laadusta ja vaikuttavuudesta” sekä ”asiakkaat kokevat palvelun laadun paremmaksi ja työn yhteiskunnallinen vaikuttavuus nousee”. Kansalaisten kannalta pidetään olennaisena sitä, että palvelun saatavuus ja laatu turvataan (Hallituksen esitys 59/2009 vp, 18).

Pääosa ELY-keskusten liikuntatoimen asiakkaista on kuntia, 95–99 prosenttisesti arvioi eräs haastateltavistani. Alueellisten liikuntajärjestöjen kanssa tehdään myös säännöllistä yhteistyötä muun muassa koulutuksen saralla. Paikalliset urheiluseurat ja yhdistykset ovat valtionavustuskelpoisia ja voivat hakea ELY-keskuksilta avustuksia. Asiakaskuntaan kuuluu myös jonkun verran yhtiöitä. Henkilöasiakkaita liikuntatoimilla ei ole, vaan yksilöt edustavat aina jotain viranomaista tai yhteisöä. Lisäksi alueellisten liikuntatoimien asiakkaita tai yhteistyökumppaneita asiasta riippuen voivat olla konsulttifirmat, urheiluopistot, yliopistot sekä esimerkiksi kansanterveys- ja maahanmuuttajien järjestöt. Asiakkuussuhteita ajatellen kunnan mukanaolo hankkeissa on kuitenkin useimmissa tapauksissa aivan olennaista, jotta ELY-keskuksista tukea paikallistasolle on mahdollista saada. Toisinaan paikkakunnille perustetaan osakeyhtiö, jossa kuntakin on mukana. Osakeyhtiö ei ole niinkään perinteinen tuottoa tavoitteleva liikeyritys, vaan sen avulla vain pyritään tuottamaan tiettyjä liikuntapalveluja omalle alueelle.

5.2.1. Uudistuksen vaikutukset liikuntatoimen palvelutarjontaan ja tunnettavuuteen

Vuodet 2010–2012 olivat ALKU-selonteon (Valtiovarainministeriö 2012, 183) mukaan keskusten asiakkuuslähtöisyyden perustan rakentamisen aikaa, mikä on näkynyt strategisella tasolla sekä siinä, että asiakkuuslähtöisyys on yksi ELY-keskusten yhteisesti sopimista arvoista. Liikuntatoimen viranhaltijoiden näkemykset asiakkuuslähtöisyyden parantumisesta ovat kuitenkin selonteon esittämää koko ELY-henkilöstön näkemystä negatiivisemmat. Aluehallintouudistuksen myötä jokaisessa ELY-keskuksessa on toiminut asiakkuuspäällikkö, jonka tehtävänä on tukea organisaation asiakaslähtöisyyden vahvistumista. Asiakkuuspäällikkö ei kuitenkaan näyttäydy ainakaan liikuntatoimen toiminnassa. Asiakaslähtöisyyden parantumista ei liikuntatoimissa tunnistettu. Uudistuksen tavoite ei ole liikuntatoimien osalta täyttynyt. Liikuntatoimessa pyritään yhteistyö- ja asiakassuhteita hoitamaan vanhoilla totutuilla tavoilla toimintaympäristön suurista muutoksista huolimatta.

”- - Elyn ihan iso tavoite, asiakkuuspäällikkökin vissiin, ollaan vähän ihmetelty, että mitä se touhuaa.”

”Meillä se hoidetaan perinteisin menoin. - - Me kyllä tarjotaan näin kaikkialla, missä meillä on ihmisiä, niin sieltä tarjotaan.”

Suorat kontaktit kuitenkin välttämättä kärsivät supistuneiden henkilöstövoimavarojen sekä yksittäisten ihmisten lisääntyneiden työtehtävien myötä. Kehitys on vienyt huonompaa suuntaan.

”- - sellainen suora kontakti näihin meidän asiakkaisiin, eli kuntiin, niin se on kyllä vähentynyt ilman muuta. Koko aika vaan menee enemmän ja enemmän aikaa tähän paperin pyörittämiseen. Sitten tietysti sähköposti on yksi sellainen, että kun sen kautta on helpompi välittää tietoa - - se voi jossain kohtaa olla hyväkin, mutta ei se taas kaikissa tapauksissa korvaa sitä, että tapaavat ihmisiä. - - ja sitten on näitä tällaisia fyysisiä juttuja niin kuin rakentaminen. Siinä on taas ihan olennaista, että käyt siellä paikan päällä ja tiedät ja näet. Se on sellainen, mikä on ollut tässä jo pitkän aikaa, että on mennyt tavallaan huonompaan suuntaan. Meni jo silloin lääninhallituksen aikaan.”

Liikuntatoimen näkyvyyden koettiin uudistuksen myötä heikentyneen. Varsinkin uusien asiakkaiden on lähes mahdotonta löytää liikuntatoimea henkilöstöineen ELY-organisaatiosta. Haasteellisen ELY-kokonaisuuden lisäksi hahmotusongelmia asiakaskunnalle aiheuttaa liikuntatoimien toimiminen laajennetuilla toimialueilla yli ELY-rajojen. Myös esimerkiksi ajantasaisten internetsivujen puuttuminen heikentää vielä kolmantena vuotena uudistuksen jälkeen ELY-keskusten asiakaspalvelua.

”- - elyjen tunnettuus ja näiden laajennettujen toimialueiden tunnettuus, niin se ei kyllä, me ei olla sitä viestiä saatu läpi. Siinä mielessä tämä meidän palvelutarjonta, sitä ei löydetä niin hyvin kuin se pitäisi löytää. Nyt tässä on tämän kevään aikana tulossa sitten tämä internetuudistus, joka on reilu kolme vuotta liian myöhässä, että sitä kautta saadaan ehkä pikkusen, kun saadaan tämä puoli pelaamaan.”

”En tiedä, onko vieläkään ihan kaikille selvillä tämä uusi ely-ympäristö, että missä hoidetaan mitään - - epäonnistunut tällä nykyisellä rakenteella, jossa viidentoista ely-ympäristön sisällä hoidetaan kuudella ely-alueella liikuntatoimen tehtäviä. Kyllähän se on se hahmottaminen asiakkaan näkökulmasta vaikeata ja kyllähän niitä näkee edelleen esimerkiksi erilaisten yhteydenottojen ja tietysti kirjepostin osalta, että siellä lukee milloin mitään.”

”- - ei ainakaan hahmotu yhtään helpommin. - - lääninhallitusaika, sekä vanhat lääninhallitus että tämä 1997–2010, oli selkeä toimialueena, ja ne ihmiset tiedettiin ja tunnettiin, missä ne operoi, mutta nythän tämä on tällaista vähän arpapeliä.”

Sieltä sitten se ihmisten löytäminen erityisesti uusille asiakkaille on vaikeaa.”

Liikuntatoimen virkamiehet näkevät, että tutuille kunta-asiakkaille ELY-organisaation hahmottaminen on ollut helpointa, vaatien sekin kuitenkin oman aikansa. Vastaajat näkevät myös, että tietous ELY-organisaatiosta alkaa hiljalleen parantua. Tarvittaessa virkamiehet auttavat erehtyneitä asiakkaita ja ohjaavat yhteydenottajat oikeaan osoitteeseen.

”- - ELY alkaa pikku hiljaa jo jollain tavalla sanana olla tai kirjainyhdistelmänä tuttu. Ei nyt välttämättä, että mitä kaikkea se pitää sisällään, mutta vähän väliä jo uutisissakin tulee erilaisissa yhteyksissä, ei aina niin positiivisissakaan, mutta esille. - - jos ajattelee tätä meidän sektoria, niin me ollaan suoraan yhteyksissä kuntien liikuntatoimiin, ne tuntee meidät täällä ja me tunnetaan heidät, että sillä tavalla on säilynyt yhteys. Mutta jos ajatellaan suurta yleisöä, niin kyllähän me sitten on hävitty tänne rattaisiin ihan täysin.”

”Tokihan me sitten avitetaan oikeaan osoitteeseen, mutta kyllä jopa kuntien virkamiehet on olleet vähän ihmeissään. Tässä ei ole ollut heti kaikki selvää. Pikku hiljaa on taas tullut tutuksi tällä uudella konseptilla, mutta kun me toimimme - - näissä asioissa laajennetulla toimialueella, niin tämä aiheutti tietenkin ensin vähän ihmetystä, että miten se nyt näin menee. Kunta-asiakkaat asian tietenkin oppi hyvin äkkiä, mutta sitten kun meillä on myös muita kuin kunta-asiakkaita, on osakeyhtiöitä, säätiöitä, ry:itä ja niin edelleen, niin heidän kanssa on edelleenkin vähän neuvomista oikeaan osoitteeseen.”

Internet-sivujen uudistuksen ollessa tällä hetkellä jo kolme vuotta myöhässä, asiakkailta vaaditaan todellista taitoa etsiä oikeaa tietoa ja tahoa ELY-organisaatiosta. Edelleen ELY-keskusten sivuilta löytää paljon vanhojen lääninhallitusten aikaista informaatiota. Ajantasainen viestintä ei toteudu. Erään vastaajan mukaan uudistuksen alkuajoina ei pelannut edes ELY-keskuksen puhelinkeskus, vaan puhelut ohjautuivat useasti väärille henkilöille. Valtionhallinnon puhelinumerojen vaihtuminen vuoden 2012 kuluessa yhtenäisiksi 0295-alkuisiksi voi nähdä myös tietyllä tapaa keinona häivyttää virkamiehet yhteen isoon hallinto-organisaatioon.

”- - vaikka puhelinnumerot on vaihdettu - - 0295 on nyt käytössä, niin sillakin tavalla on yritetty häivyttää sitä virkamiestä sieltä. Keskus ei toimi, jos sinne joku sattuu soittamaan, en tiedä nykyisellään, toimiiko se, mutta alussa oli hirveitä ongelmia. Ja sitten on tietysti - - nämä meidän nettisivuthan ovat ihan

mahdottomat löytää jotakin asiaa, mikä liittyy liikuntaan, niin kyllähän siinä aikamoinen surffari täytyy olla.”

ELY-keskusten sisäinen hallintokulttuuri (ks. 5.4.1.) nousi esiin myös vastauksissa koskien liikuntatoimen näkyvyyttä asiakkaiden ja yhteistyökumppaneiden suuntaan. Sisäiset toimintatavat aiheuttavat hankaluuksia liikuntatoimen ulospäin suuntautuvaan toimintaan. Liikuntatoimen näkyvyys kärsii esimerkiksi silloin, kun organisaatio pyrkii yhtenäistämään viestintäänsä tai johto vahvistamaan rooliaan laajasti eri sektoreilla. Itsenäisen toimijan roolin näki yksi vastaajista jopa lähes kokonaan poistuneen liikuntatoimelta aluehallintouudistuksen myötä. ELY-keskusten voimakas sisäinen hallintokulttuuri hankaloittaa toimialojen omatoimista näkyvyytensä ja asioidensa edistämistä.

”Lääninhallituksen aikana oli tavallaan tietynlainen pr-tehtävä, edustustehtävä, ja sillä tavalla liikunnan asian edistäminen. Tähän ely-keskukseen kun tultiin, se jäi kokonaan pois, tai meni hyvin minimiin. Johtuen siitä, että täällä tällainen tietynlainen hallintokulttuuri oli erilainen. - - Lääninhallituksen aikana toimittiin hyvin itsenäisesti, edustettiin, ja oltiin esillä esimerkiksi lehdissä, valtionavustuksiin liittyen omia lausuntoja ynnä muuta. Nyt ely-keskuksen aikana se jäi pois. Se oli ehkä näkyvin muutos, mitä tapahtui. Jos käyttää sellaista vertausta, että meistä tavallaan tuli yksi ovi pitkän käytävän varrella. Ei ollut enää sellaista itsenäistä roolia.”

”- - ennemmin me oltiin näkyvämpiä ja toimittiin - - oltiin sitten tietenkin myös aktiivisempia. Sekinhän vaatii se näkyvyys, sehän vaatii töitä. - - tällainen yhdistävänä toimijana tässä - - meillä oli läänin, oli tietyt viranomaistoiminnat, oltiin yksi toimija siellä toimijoiden joukossa, niin se tavallaan jäi sitten pois. Sen meidän rooli otti ely-keskus ja nämä meidän johtajat. Mutta kun ne ei oikein tienneet, että mistä ne puhu, kun ne ei tienneet niistä asioista yhtään mitään. - - totta kai, omia vanhoja kanavia pitkin, ollaan näistä meidän avustuksista ynnä muusta tiedotettu, järjestetty koulutusilaisuuksia ja tällaista, mutta se näkyvyys väheni huomattavasti.”

Uudistuksessa pyrkimyksenä oli aluehallinnon palvelurakenteiden kehittäminen erityisesti sähköisen asioinnin ja yhteispalvelun käyttöönoton kautta. Yhteispalvelutavoitetta ajamaan on perustettu asiakaspalvelukeskuksia, jollaisia ovat TE-palvelukeskus sekä Liikenteen asiakaspalvelukeskus. Liikuntatoimi ei kuitenkaan ole mukana palvelukeskustoiminnassa. Asiantuntijat eivät myöskään näe liikuntasektorin toiminnan kehittyneen millään tavalla sähköisen asioinnin suuntaan.

Tämä on huomionarvoista, koska nykyisinkin sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma (SADe-ohjelma) kuuluu hallituksen kärkihankkeisiin (Valtiovarainministeriö 2013). Hankekokonaisuuksien toimeenpanoa ja vaikuttavuutta korostetaan viimeisimmässä hallitusohjelmassa, ja etusijalla tässä sähköisen asioinnin ja palvelujen kehittämisessä on asiakaslähtöisyys (Hallitusohjelma 2011, 50, 78). Ainakin liikuntatoimen osalta on kovasti kirittävää tämän poliittisen tavoitteen saavuttamiseksi.

Asiakaslähtöisyyden osana on kielellisen erillisuuden huomioonottaminen. Kielellisiä vaikutuksia pyrittiin ottamaan uudistuksen osana huomioon, jotta kansalaisille voitaisiin myös tulevaisuudessa taata hallinnon palvelut molemmilla kansallisilla kielillä ja saamen kielellä (Hallituksen esitys 59/2009 vp, 2). Liikuntatoimi palvelee asiakkaitaan suomen ja ruotsin kielillä. Alueesta riippuen tarve käyttää ruotsin kieltä on säännöllistä tai sitä ei juuri ole. Lapissa on saamen kieli ja Itä-Suomessa myös venäjän kieli käytössä, mutta haastatteleman virkamiehet eivät näillä kielillä henkilökohtaisesti olleet asioineet.

”Kahdella kielellä palvellaan, se on lähtökohta.”

Myös tuoreimmassa Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa tunnistetaan kielipoliittiset tarpeet. ”Turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön palvelut omalla kielellään yhtäläisin perustein koko maassa hallinto- ja aluerajoja muutettaessa” (Hallitusohjelma 2011, 77). Hallitusohjelmassa mainitaan erityisesti sosiaali- ja terveystalouden osalta, että palvelujen saatavuutta turvataan myös saamen kielellä (emt., 59). Liikuntatoimen osalta ei kielipolitiikassa ole tapahtunut muutoksia. Tutkijana oletan, että tulevaisuudessakin palvelutarjonta kotimaisilla kielillä pyritään pitämään vähintään nykyisellä tasolla.

5.2.2. Liikuntatoimen yhteistyö ELY-keskusten sisällä

Osana tutkimustani tiedustelin liikuntatoimen henkilöstöltä, keiden toimijoiden kanssa ELY-organisaation sisällä he tekevät yhteistyötä. Vastauksista kävi ilmi, että keskusten sisäinen yhteistyö on ollut vähäistä. Toisaalta mahdollisuuksia uusiin avauksiin eri toimijoiden kanssa nähtiin, ja eräillä ELY-alueilla oli jo tehtykin uudenlaista yhteistyötä yli sektorirajojen. Uudistuksen tavoitteena olleita synergiaetujen saavuttamista ja

verkostomaisuuden lisääntymistä selvitin myös. Niiden suhteen liikuntatoimen asiantuntijat olivat pessimistisiä. Synergia- ja verkostotavoitteet eivät toteutuneet liikunnan aluehallinnon käytännöissä. Uudistuksen kynnyksellä oltiin joillain alueilla oltu toiveikkaita uusien yhteistyömahdollisuuksien suhteen uudessa organisaatiossa, mutta todellisuudessa uusia avauksia oli valitettavan vähän.

”Tässähän lähdettiin pitkälti silloin 2009, kun rakennettiin tätä organisaatiota, että liikuntatoimen paikka on oikea nimenomaan elyissä, koska siellä on keskeiset yhteistyökumppanuudet. Ja kun ely on kehittäjävirasto, niin sen takia myös liikuntatoimen tulee olla siellä. Mutta kyllähän se on osoittanut, että ei se ole se yhteistyö ainakaan lisääntynyt sen takia, että me ollaan samassa virastossa. - - Jos ei itse ole aktiivinen jonnekin ympäristöpuolelle tai liikennepuolelle, niin harvoin se toisinpäin liikkuu se aloitepuoli. Ei täällä synergiaetua ole saavutettu, millä silloin perusteltiin tätä muutosta.”

”Täällä elyn sisällä se 2010 lähtötilanne, sehän oli oikeastaan ihan ok, sehän aukaisi ihan uuden maailman tällaiseen viranomaisyhteistyöhön. Sitten mitä mahdollisuuksia täällä sisällä on, meillähän tässä, kun tuli ympäristökeskus ja entinen tiepiiri sekä TE-keskus, mutta - - mitä konkreettista sinne liikuntaan on tullut, niin ei oikeastaan. Ainoa hyöty, jos liikunnan näkökulmasta ajatellaan, että liikuntatoimi on tullut tunnettavaksi.”

Uudenlaisen organisaation muodostumisen koettiin siis lisänneen liikuntatoimen tunnettavuutta oman organisaation sisällä uusilla lähitoimialoilla. Yhteistyöavauksista liikuntatoimen asiantuntijat kokevat kuitenkin olevansa täysin vastuussa, se aloitteellinen osapuoli. Tulevaisuuden yhteistyösuhteiden kehittämisessä oman aktiivisuuden nähtiin olevan olennaisinta, pieni sektori kun ei ole herättänyt suurempaa mielenkiintoa muilla toimialoilla. Kaikissa liikuntatoimissa oltiin läheisimmin tekemisissä kirjasto- ja nuorisotoimien kanssa yhteisen yksikön tai ryhmän myötä.

”- - kirjasto- ja nuorisotoimi on hyvin lähellä, kun saman ministeriön ohjauksessa ollaan, ja yhteisiä organisaatioita, tapoja toimia ja yhteinen tulossopimus, niin kyllä se on kaikkein läheisin.”

Liikenne (L)- ja ympäristö (Y)-puolien kanssa oli eri ELY-alueilla myös tehty vaihtelevasti yhteistyötä, muun muassa kaavoitusasioissa ja kevyen liikenteen väyliä koskien. Ellei yhteistyötä näille sektoreille vielä ollut, ainakin sen mahdollisuudet tunnustettiin kaikilla alueilla.

”- - me ollaan yritetty ihan konkretian kautta lähestyä, eli on järjestetty seminaareja, missä on ollut sekä liikennepuoli että ympäristöpuoli mukana, ja se on nyt tarjonnut tällaisen yhden väylän. Aikaisemminkin on vähän yritetty, mutta kyllä se tahtoo olla niin, että siellä ei ole se liikunta vielä sillä lailla, että se olisi esimerkiksi jonkun henkilön työnkuvaa jotenkin sisällytetty, että katsoo vähän liikunnan kannalta näitä asioita tai pitää yhteyksiä esimerkiksi meihin, ei ole sellaista oikein. - - kyllähän se totuus on ollut, että meiltä päin on lähtenyt tavallaan nämä kaikki pallot liikkeelle.”

”Sitten elyjen sisällä liikuntatoimella itsellään on ehkä vähemmän yhteistyötä, mutta mahdollisuuksia on esimerkiksi ympäristöpuolelle, - - joitakin koulutusilaisuuksia on kaavoitukseen ja tällaiseen liittyen löydetty niiden kanssa, mutta aika pientä se on tähän mennessä ollut. Samaten liikennepuolelle ollut jonkun verran yhteistyötä kevyen liikenteen väyliin liittyen ja koulutustoiminnassa, mutta pientä sekin on ollut.”

”- - ympäristöpuolen kanssahan - - kaavoitusasioissa me ollaan oltu heidän kanssaan yhteistyössä. - - että jos on tällaisia maakunnallisia reittiasioita, niin he ovat yleensä niissä mukana aktiivisesti nimenomaan tästä kaavoituksen näkökulmasta, että saadaan kaavoihin mukaan nämä reitit. L:n kanssa ollaan yhteistyössä pyöräily- ja jalankulkuaktiivisuuden lisäämisestä, että siellähän on tämä oma toimintaohjelma kevyen liikenteen lisäämiseksi, me ollaan omalta osalta siinä mukana.”

”Elyn sisällä meillä ei ole käytännössä mitään yhteisiä asioita esimerkiksi ympäristö- ja liikennepuolen kanssa, että liikennepuolen kanssa voisi kuvitella jotakin kevyen liikenteen asioita tai jotain tällaisia voisi olla, mutta eipä ole.”

Potentiaalisena isona kumppanuussektorina liikunnan asioiden edistämiseksi näki yksi asiantuntijoista työ- ja elinkeinoministeriön puolelta työpaikkaliikunnan. Hän nosti yhteistyön esimerkkinä esille työttömien uudistetut terveystarkastuskäytännöt, joiden osaksi liikuntaan aktivointi on nostettu. Tällaisissa hankkeissa mahdollistuu oivallisesti liikuntatoimen yhteistyö työllisyyspuolen asioiden kanssa. Kuitenkin todellisuudessa yhteistyö työ- ja elinkeinoministeriön alojen kanssa on vähäistä.

”Tem:n puolen kanssa on aika hankala löytää yhteistyötä. - - Toisaalta siinä yksi iso alue, missä meillä olisi valtava potentiaali yhteistyöhön, on työpaikkaliikunta. - - erityisesti nyt, mikä on tullut viime aikoina - - on tämä pitkäaikaistyöttömien liikuntaan aktivointi, liikuntaohjaus, mutta - - siellä on vähän vastausta se, että niillä on paljon muitakin ongelmia mielessä kuin liikunnan harrastaminen - - Ei ole sinne niin paljon, voisi toki olla, mutta on niin erilaiset toimintakulttuurit, että - -.”

Erään vastaajan sanoin työ- ja elinkeinoministeriössä ymmärretään edelleen liikunta yksipuolisesti ”työllisyyspoliittisena asiana, että ihmisten työkykyä ylläpidetään liikunnan avulla, ja tätä työkykyä, kun ylläpidetään, niin tällä tavalla meidän kansallinen tuottavuus, kilpailukyky ylläpidetään” (Asiantuntijahaastattelu 2013). Jos liikunta ymmärretään jo lähtökohtaisesti isossa, johtavassa ministeriössä tällaisena fiskaalisena asiana, kannattaa liikunnan potentiaali ilman muuta hyödyntää myös sektorin hankkeissa. Suppeammista lähtötavoitteista huolimatta aina samalla edistetään myös suurempaa tavoitetta, kansanterveyttä.

5.2.3. Liikuntatoimen yhteistyö ELY-keskusten ulkopuolella

ELY-keskusten yhteistyötahot ja asiakkaat ovat hyvin usein samoja organisaatioita. Käsittelen tässä tutkimuksessani kuitenkin erillisinä kohtina asiakassuhteet ja yhteistyökumppanuudet huolimatta siitä, että ajoittain päällekkäisyyttä esiintyy. Niukkenevien voimavarojen myötä kumppanuusajattelu tulee lisääntymään liikuntatoimissa, koska yksin ei enää selvitä kaikista tehtävistä. Esimerkiksi koulutustoiminnassa kumppanit nähdään tärkeinä. Asiakkaat ja kumppanit saattavat yhteistyön lisääntyessä tulevaisuudessa sekoittua entisestään.

”Tähän haetaan tähän koulutustoiminnan järjestämiseen nyt sitten kumppaneita kyllä jatkossa vielä enemmän, koska omat voimavarat ei enää riitä - - Jo lähivuosina siihen tulee meidän satsata, että löydettäisiin kumppaneita tähän koulutustoimintaan - -.”

Yhteistyö aluehallintovirastojen kanssa on olennainen osa liikuntatoimien arkea, koska aluehallintovirastoissa sijaitsevat muun muassa sosiaali- ja terveyssektori sekä yleissivistävä koulupuoli. Peruspalvelujen arviointi on yksi lakisääteisistä tehtävistä, joka on aluehallintovirastoille määrätty, mutta jossa liikunta-, nuoriso- ja kirjastotoimen aloilla arvioinnin tekevät ELY-keskukset.

”Täytyy tietysti mainita avit, peruspalvelujen arvioinnissa ja jonkun verran koulutusyhteistyössä, että avi tavoittaa koulut ja opettajat ja rehtorit, joiden kanssa on sitä yhteistyötä kiitollista tehdä tämän peruspalvelujen arvioinnin ohella.”

”- - avi-yhteistyö, liittyy tähän tulevaisuuteenkin, niin siinähan meillä on perinteisesti ollut peruspalveluiden arviointi, joka

asiana ja tehtävänä kuuluu aville, mutta me liikunta-, nuoriso-, kirjastotoimet - - ely näitten osalta tekee sen avin homman tavallaan. - - sellaista yhteistyötä on ollut ihan pakosta. - - sitä tehdään, ja on hyvät yhteydet sinne, koska me oltiin samalla osastolla silloin aikaisemmin ja tunnetaan toisemme.”

”- - me tehdään ennaltaehkäisevän terveydenhuollon virkamiesten kanssa yhteistyötä, koulutuksellista yhteistyötä pääasiallisesti, viedään liikunta-asioita sinne ennaltaehkäisevään ja toisaalta sitten liikuntaihmisille, että mitä muita ennaltaehkäisevän terveydenhuollon asioita on menossa. Koulutuksellista yhteistyötä pääsääntöisesti ja tällaista toimijoiden yhteensaattamisyhteistyötä - -.”

Toisaalta sosiaali- ja terveystoimen kanssa yhteistyö oli selvästi kärsinyt aluehallinnon rakenneuudistuksesta, eräällä alueella päätynyt käytännössä kokonaan.

”- - sosiaali- ja terveystoimiala - - nämä terveys- ja sosiaalipalvelut, se on satunnaista se yhteistyö, mutta se on ehkä sellainen alue, joka - - on jonkun verran vähentynyt, että se oli silloin kun oltiin vanhassa järjestelmässä, niin he oli siinä lähempänä - -.”

”- - se sosiaali- ja terveystoimen yhteistyö on tyssännyt ainakin meillä. - - nyt ei ole kolmeen vuoteen ollut käytännössä paljon mitään, että koulupuolen kanssa ollaan jotain yritetty.”

Henkilökohtaisten suhteiden merkitys nousi AVI-yhteistyössä samaan tapaan esille kuin asiakkaiden kanssa. Yhteistyö perustuu edelleen pitkälti vanhoihin luotuihin verkostoihin. Henkilöstömuutokset voisivat näin ollen pahimmassa tapauksessa katkaista toimivan yhteistyön.

”Avien osalta tietysti se, että sehan perustuu pitkälti näihin vanhoihin henkilösuhteisiin, mitkä oli lääninhallituksen aikaan, että kyllähän ne ohenee sitä myötä kun henkilöstö vaihtuu - -.”

”- - avin kanssa koulupuolen koulutusyhteistyötä ollaan tehty. Ja se perustuu heidän kanssa se yhteistyö niihin vanhoihin työkaveruuksiin, se on ollut hyvin ongelmattomaa. Esimerkiksi liikuntatoimissaan nyt otettiin täydennyskoulutuspäivien - - sinne on liikuntatoimi mennyt yhtenä toimijana mukaan, sitä kautta ollaan saatu meidän asiaa levitettyä.”

ELY-keskusten liikuntatoimet ovat mukana Liikkuva koulu -hankekokonaisuudessa, joka on myös osa hallitusohjelmaa. Hankkeessa ovat mukana opetushallitus, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, puolustushallinto, aluehallinto ja

järjestöt. ELY-keskukset rahoittavat Liikkuva koulu -toiminnan käynnistämistä ja kehittämistä jakaen paikallistason hankehakemuksille tukia. (Liikkuva koulu 2013.) Tämä lisää yhteistyötä aluehallintovirastojen koulupuolen kanssa.

”- - sitten tietysti Liikkuva koulu -asiat, kun nämä yleissivistävän koulutuksen asiat kuuluu aville, niin Liikkuva koulu -asioissa koulukäyntejä ja opettajien täydennyskoulutusasioita yhdessä mietitään. Muutenkin kun siellä on kaikki koulujen toimintakulttuurien kehittäminen, niin sinne yritetään saada liikunta-asioita myös.”

Alueelliset liikuntajärjestöt ja järjestösektori laajemminkin olivat ELY-keskusten liikuntatoimelle merkityksellisiä yhteistyökumppaneita. Itsenäisiä alueellisia liikuntajärjestöjä on maassamme yhteensä 15 kappaletta. Alueellisen liikuntatoimen kumppanina toimii yhdestä viiteen aluejärjestöä toimialueesta riippuen. Yhteistyön tavoissa järjestöjen kanssa ei uudistuksen jälkeen nähty tapahtuneen muutoksia.

”- - järjestösektori kaiken kaikkiaan on meille merkityksellinen ulospäin kuntien lisäksi, että siellä me käytetään muun muassa yhteisiä koulutuksia.”

”- - sitä on aika paljon ja nimenomaan just tässä mielessä, että yhdessä järjestetään, siinä saattaa olla muitakin osapuolia vielä mukana. Siihen ei ole oikeastaan vaikuttanut tämä organisaatio ja nämä taustat, on mahdollistanut tämän ihan samalla tavalla kuin aikaisemminkin.”

”- - meillä on liikunnan aluejärjestöt, jotka on meille tärkeitä yhteistyökumppaneita. - - meillä on sellainen kirjoittamaton sopimus, että osallistumme jopa tällaisten yhteisten kuntapäivien järjestämiseen heidän kanssaan, ja maksetaan porukassa niitä kuluja ja niin edelleen. Nimenomaan sinne kuntien liikuntatoimen suuntaan sitten heidän kanssaan myös.”

Oman substanssiministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, suuntaan yhteistyö nähtiin myös olennaisena ja tärkeänä. Hyvänä asiana koettiin esimerkiksi se, että poikkeavana piirteenä muihin sektoreihin nähden liikunta-asioissa aluehallinnon viranomaiset saivat usein olla mukana suunnittelemassa yhdessä ministeriön kanssa heitä itseään koskevia ohjeistuksia ja toimintaa. Ministeriön suuntaan yhteistyössä ei ole tapahtunut muutoksia uudistuksen jälkeen.

”- - yhteistyö ministeriön suuntaan, se on tietysti tärkeä yhteys ja toimii tosi hyvin. - - on pitkäaikaiset perinteet - on tavallaan

työskentelytavat muotoutuneet, että jos tulee joku tärkeä lausunto esimerkiksi ministeriöön, joka koskee meitä, niin me tehdään yhdessä vähän niitä. He jakaa joitakin avustuksia ja hakuohjeita, me joudutaan hoitamaan se homma täällä, niin me saadaan olla mukana, kun niitä ohjeita tehdään ja lomakkeita, tavallaan itseämme varten. Monilla muilla sektoreilla on niin, että sieltä vaan sitten tulee joku määräys - - Sillä tavalla voi olla, että noin laajemmin valtionhallinnon sisällä, on aika poikkeuksellinenkin tilanne meillä.”

Yhteenvetona alueellisten liikuntatoimien yhteistyöstä eri toimijoiden kanssa totean sen sujuvan, jos sitä on. Yksittäisten henkilöiden aktiivisuudella on tässä työssä huomattava merkitys. Asiantuntijoiden on oltava aktiivisia kumppaneiden suuntaan ja ylläpidettävä jo olemassa olevia verkostoja mahdollisuuksiensa mukaan. Koska toiminta on niin selkeästi yksittäisten toimijoiden tahtotilan ja resurssien varassa, laiminlyönnit näkyvät toiminnassa nopeasti. Toisaalta toimimattomiin kumppanuuksiin ei kannata hukata aikaa ja voimavaroja. Käynnissä olevalla strategiakaudella tavoitteena on edelleen lisätä vastuualueiden välistä työnjakoa ja jatkaa synergiatyötä (Työ- ja elinkeinoministeriö 2011, 41).

5.3. Hallinnon kansanvaltaistaminen

Perinteisen demokratiakäsityksen mukaan kansalaisten tulee esittää mielipiteensä päätettävistä asioista ja demokraattisten menettelytapojen avulla kansalaisten mielipiteet on muunnettavissa kollektiiviseksi päätökseksi (Paloheimo & Wiberg 2005, 143). Julkinen hallinto käsitetään Paloheimon ja Wibergin (emt., 163) mukaan enimmäkseen organisoiduksi hierarkkiseksi byrokratiaksi, jonka tehtävänä on panna täytäntöön poliittisten päättäjien linjausten mukaiset määräykset ja päätökset. Hallinnon kansanvaltaistaminen lähteekin oletuksesta, että kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin parannetaan. Usein kansalaisten arkipäiväiseen elämään liittyvät ongelmat ovat erilaisia kuin poliitikkojen työstämät ongelmat (emt., 166). Kansanvallan vahvistamisessa aluehallinnossa sekä alueiden oman päätöksenteon ja toimintakyvyn vahvistamisessa merkittävin tekijä on ollut alueiden kehittämisviranomaisen tehtävien osoittaminen maakunnan liitoille sekä liittojen toimivallan vahvistaminen. Kansanvallan nähdään paranevan, kun kuntien yhtymien maakunnan liittojen vaikutusvaltaa omilla alueillaan kasvatetaan. Maakunnan liitot

koostuvat kuntalaisten valitsemista kuntapäätäjistä, jolloin kansan valitsemilla kuntien edustajilla on vaikutusvaltaa paikallistason lisäksi myös maakunnallisella tasolla. Yhtenä esimerkkinä kansanvaltaisen otteen vahvistumisesta aluehallinnossa toimi myös Kainuun hallintokokeilu. Tulevaisuudessa on Jauhiaisien ja Niemenmaan (2006, 211) näkemyksen mukaan odotettavissa hallintouudistuksia, joissa alueiden itsensä vastuu ja valta kasvavat; keskushallinnon tulee luovuttaa merkittävästi valtaa maakunnille, mistä Suomessa ei ole juuri kokemuksia.

ALKU-uudistuksen tavoitteena oli, että maakunnan liittojen toimivaltaa aluekehitystyötä kokoavana ja yhteen sovittavana viranomaisena vahvistetaan. Maakuntaohjelmien vaikuttavuutta vahvistetaan ja maakunnan liitoille siirretään valtion aluehallinnosta alueiden kehittämistehtäviä. (Valtiovarainministeriö 2012, 70.) Valtion aluehallinnon ja maakunnan liittojen yhteistyötä pyritään uudistuksella tiivistämään ja maakunnan liittojen roolia yhteistyön alueellisessa johtamisessa terävöittämään (Hallituksen esitys 59/2009 vp, 5). Alueiden kehittämisestä annetun lain (29.12.2009/1651) 30 pykälässä sanotaan, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten on pyydettävä maakunnan liitolta lausunto sellaisista alueiden kehittämisen kannalta merkittävistä suunnitelmista ja toimenpiteistä, jotka poikkeavat merkittävästi maakuntaohjelmasta tai eivät sisälly maakuntaohjelmaan. Jos viranomaisen aikoo poiketa maakunnan liiton lausunnosta, sen on perusteltava poikkeaminen neuvoteltuaan sitä ennen asiasta maakunnan liiton kanssa. (Laki alueiden kehittämisestä 29.12.2009/1651.)

Maakunnan liittojen vaikuttavuuden lisääntymistä suhteessa valtion aluehallinnon viranomaisiin ei ole selvitetty tai tutkittu erikseen, eikä johtopäätöksiä siltä osin voitu ALKU-selvityksessä tehdä (Valtiovarainministeriö 2012, 178). Omassa tutkimuksessani tähän kysymykseen olen kuitenkin tarttunut ja selvittänyt liikuntatoimen viranhaltijoiden näkemykset siihen, näyttäytykö maakunnan liittojen roolin vahvistuminen liikuntatoimille. Asiantuntijat kommentoivat myös alueellisten liikuntaneuvostojen nimittämissysteemiä sekä niiden roolia suhteessa liikuntatoimiin. Liikuntatoimia uudistuksessa konkreettisesti koskettanut muutos oli alueellisten liikuntaneuvostojen nimittämisosoikeuden siirtyminen maakunnan liitoille.

Valtioneuvoston asetuksessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (27.12.2012/906) säädetään, että strategisissa tulostavoiteasiakirjoissa on määriteltävä valtion kanta maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmien mukaisten hankkeiden toteuttamiseen. Myös aluekehittämislakiin (29.12.2009/1651) lisättiin vaatimus, että viranomaiset eivät toimenpiteillään vaikeuta maakuntaohjelman ja sen toteuttamissuunnitelman toteuttamista. Aiemman selvityksen (Valtiovarainministeriö 2012, 178) mukaan käytännössä säännökset ovat jääneet ilman konkreettista sisältöä, ja muutos aikaisempiin käytäntöihin on ainoastaan se, että maakunnan liittojen ja ELY-keskusten yhteistyö on tiivistynyt ja asiakirjojen valmisteluprosessit ovat jossain määrin lähentyneet toisiaan. Osa liikuntatoimen asiantuntijoista näki samoin oman toimialansa yhteistyön maakunnan liittojen kanssa hieman tiivistyneen uudistuksen jälkeen. Silti enemmistö vastaajista ei nähnyt eroa entiseen muutoin kuin liikuntaneuvoston nimittämisosoikeuden muutoksen myötä.

5.3.1. Maakunnan liittojen merkitys liikuntatoimen kannalta

Esitin yhtenä tutkimuskysymyksenä liikuntatoimen viranhaltijoille: ”Näkykö maakunnan liittojen aseman vahvistuminen liikuntatoimen sektorilla? Miten?” Kaksi vastaajaa nosti selkeänä vahvistumisen merkinä esiin alueellisen liikuntaneuvoston nimittämisosoikeuden. Yksi vastaajista näki maakunnan liittojen kiinnostuksen liikunta-asioihin kasvaneen oikeuden myötä. Liikuntatoimen toimintaan liitot eivät kuitenkaan konkreettisesti puutu.

”Maakunnan liittojen asema ei ole vahvistunut käytännössä muuten kun sillä tavalla, että ne nimeävät tämän alueellisen liikuntaneuvoston. That is it.”

”Se näkyy siis sillä tavalla kuin säädökset on sieltä lähtenytkin. Maakunnan liittojen tehtävä liikuntaneuvostojen asettamisessa, se on hyvin konkreettinen - - maakunnan liitot tietysti sitten pitää yhteyksiä näihin liikuntaneuvoston jäseniin ihan uudella tavalla, sillä tavalla lisännyt maakunnan liittojen kiinnostusta näihin asioihin, koska he ovat tässä mukana, mutta eihän he suoraan sillä tavalla meidän toimintaan puutu, vaan se on juuri lausunnonantoa ja tällaista tietojen vaihtoa ja muuta.”

Neljässä vastauksessa ennakko-oletuksen sisältäneeseen kysymykseeni suhtauduttiin epäilevämmiin ja kyseenalaistettiin ylipäätään liittojen aseman vahvistuminen. Liittojen

olemassaoloa ei vastauksissa kuitenkaan asetettu kyseenalaiseksi. Tulevaisuudessa liittojenkin arveltiin kokevan muutoksia. Kuntakentän muutokset sekä EU-rahoituksen tulevaisuus nähtiin olennaisena näissä pohdinnoissa.

”- - en tiedä, pitääkö se paikkansa, että niiden rooli tai asema olisi vahvistunut. Asettaisin sen kyllä kyseenalaiseksi. Nyt näitä aluekehitysmäärärahoja ja muita ollaan vahvasti leikkaamassa, mitä kautta niiden rooli on ollut tietyllä tavalla vahva tuolla kentällä.”

”Maakunnan liiton asema, en minä tiedä, onko se vahvistunut tämän aluehallinnon uudistamisen osalta, en usko. Heillä on tietysti näitä EU-rahoja, mikä tietyllä tavalla pitää myös nykyisin maakuntaliitot pystyssä. Jos se poistettaisiin se tehtävä sieltä, niin kovin ohutta se olisi maakuntaliittokin tänä päivänä.”

”- - näitä kuntia vedetään yhteen, niin siellä on kohta sellaisia maakuntia, joissa ei ole kun kaksi tai kolme kuntaa, että siinäkin tavallaan se organisaatiokokonaisuus menee jollain tavalla uusiksi varmaan muutaman vuoden sisällä, ihan pakosta. - - noin yleisesti ottaen, jos ajatellaan, että on kunnat ja kunnilla alueelliset edunvalvontaorganisaatiot, niin joku sellainen on hyvä varmaan olla olemassa, mutta mikä sen muoto on jatkossa, ja millaiset nämä alueet on, ja kuinka paljon niitä on Suomessa. Varmaan kuitenkin tarvitaan tällaista ylikunnallista suunnittelua ja koordinoimista. Kuinka suuria ja byrokraattisia niiden sitten pitää olla, niin se on sitten toinen kysymys.”

Asiantuntijoiden näkemykset maakunnan liittojen kiinnostuksesta liikunta-asioihin jakautuivat. Edellä yhdessä vastauksessa jo mainittiin, että liittojen kiinnostus liikunta-asioita kohtaan oli kasvanut liikuntaneuvostojen nimittämisoikeuden myötä. Toinen vastaaja näki myös rakentamishankkeiden suunnitelmaluonnokseen tutustumis- ja kannanotto-oikeuksien lisäävän maakunnan liittojen kiinnostusta. Toisaalta taas useammassa vastauksessa ei muutosta liittojen kiinnostuksessa liikunta-asioihin nähty tapahtuneen. Liikunta-alueiden välillä on eroja siinä, ottaako maakunnan liitto kantaa rakentamissuunnitelmaan alueellisen liikuntaneuvoston rinnalla vai onko se delegoinut kannanottotehtävän yksistään liikuntaneuvostolle. Oletan, että kiinnostus jonkin verran vaihtelee tästä riippuen. Maakunnan liitot voivat myös myöntää EU-tukirahoja liikuntatoimen näkökulmasta hyviin hankkeisiin. Osa maakunnista on näkyvästi aktiivisia liikunta-asioissa, suuntautuen voimakkaammin liikuntasektorille ja ottaen kantaa esimerkiksi liikunta-alan hankkeisiin ja kehittämisohjelmiin.

”Rakentamishankkeiden rakentamissuunnitelma käydään osassa liitoista esittelemässä, ja ne siihen ottavat kantaa, se varmasti lisää pakostakin liikunta-asioiden kiinnostusta.”

”- - liikuntaneuvoston nimittämis-oikeus, heilläkin lähtökohta oli silloin, kun sitä ensimmäistä kertaa tehtiin, että oli halua päästä tämän toimintamäärärahan kontrolloimaan, mutta ilmoitin heti, että ne ei mun altani siirry mihinkään. No sitten vähän laski niiden mielenkiinto.”

”- - meillä perinteisesti [maakunta 1] on ollut tässä asiassa hiukan aktiivisempi, että siellä on ollut aikaisemmin jonkun verran enemmän liikuntaan suuntautumista ja joitakin kannanottoja joistain isoista hankkeista tai kehittämisohjelmista, mutta [maakunta 2] on hyvin niukasti. - - jossain muualla päin Suomea saattaa olla hyvinkin vahvasti tältä puolelta lähestytty ja näitä kehittämismäärärahoja on käytetty ja EU-rahoituksia ja tappioita kanavoitu maakunnan liittojen kautta, niin niitä on käytetty liikuntaan - - meillä on tämä puoli kyllä ollut todella ohutta - -.”

”Tietysti sieltä rahoja liikuntatoimeen myönnetään, onhan se arvokasta.”

Yhdellä liikuntatoimen alueella oli aluehallintouudistuksen jälkeisenä aikana yhteistyö maakunnan liittojen kanssa tiivistynyt yhteisten neuvonpitojen myötä.

”- - maakunnan liitot kutsuu elyn edustusta ja - - liikuntaneuvoston jäseniä vuosittain neuvonpitoihin ja palavereihin, ja siellä sitten keskustellaan niistä asioista molemmiin puolin, mitkä on ajankohtaisia. - - tällaisia ei ollut entisessä aluehallinnossa tässä määrin, se oli enemmänkin tällaista virkamiesten välistä kanssakäymistä puheluihin, sähköpostein - - ja tätä virallista lausunnonantoa, mutta tähän on tullut luonteva yhteys kyllä siinä mielessä, mutta ei mitään mullistavaa.”

5.3.2. Onko liikunta mukana maakuntaohjelmissa?

Maakuntien välillä on eroja suhtautumisessa liikuntaan, ja sitä kautta myös liikunnan näkyvyyteen ja merkitykseen maakunnan ohjelmissa. Maakuntaohjelmissa liikunta esiintyy vaihtelevasti.

”- - siellä [maakuntaohjelma] on esimerkiksi määrärahoja. Jotkut maakunnat kysyvät, että paljonko arviolta tulevina vuosina liikuntapaikkarakentamiseen ollaan saamassa rahaa ja niin edelleen.”

”Silloin kun sitä [maakuntaohjelma] kirjoitettiin, me päästiin sitä kommentoimaan, mutta ei se mitenkään muuten ole näkynyt. Kyllä se maakunnan liitto tuntuu aika itsekokeskeisenä, ja hyvä itsetunto tuntuu olevan, ettei se ole sillä tavalla kaivannut meiltä panoksia sen kummemmin.”

Esimerkiksi Lapissa liikunta on nähty maakunnan liiton taholta tärkeäksi, koska koko aluetta pyritään markkinoimaan matkailumaakuntana. Liikunnan merkitys tällaisen puhtaan ja terveen matkailumaakunnan brändin rakentamisessa on tunnustettu.

”Lääninhallituksen aikana liikunta yritettiin sinne maakuntaohjelmaan parikin kertaa tuoda, mutta se oli hyvin hankalaa. Nyt sitten 2010 nousi hyvin voimakkaasti liikunta mukaan - - niin havahduttiin sielläkin siihen, että kun on matkailumaakunta, jota mainostetaan puhtaana ja terveellisenä ynnä muuta, niin se liikunta sopii sinne oikein hyvin.”

Pohjois-Pohjanmaalla liikunnan merkitys on myös tunnustettu osana maakunnan ohjelmaa. Pohjois-Pohjanmaa on ottanut painopisteekseen olla ”nuorten maakunta”, jolloin ”siellä nuorten harrastustoiminnan osalta ja nuorten osallisuuden vahvistamisen osalta korostuu tämä liikunnan merkitys ehkä enemmän kuin Kainuussa, joka on ikääntyvien maakunta, siellä se on ehkä pikkusen pienemmässä roolissa” (Asiantuntijahaastattelu 2013). Itä-Suomessa alueellisen liikuntatoimen asiantuntija näkee myös selkeitä eroja kolmen maakunnan suhtautumisessa liikuntaan. Yksi maakunnan liitoista on laatinut jopa oman liikuntastrategiansa. Asiantuntijan mukaan liikunta voi olla esillä maakuntaohjelmissa sekä yksittäisinä hankkeina että isompanakin kysymyksenä. Alueellinen liikuntatoimi antaa maakunnille omia tekstejään käytettäväksi ohjelmiinsa, jos ja kun maakunnan liitot lähettävät papereitaan valtion aluehallinnon toimijalle kommentoitavaksi. Pyyntöjen lähettämisen suhteen aktiivisuudessa on maakuntien välillä eroja, toisaalla saatetaan liikuntahallinnon rooli kommentoijana jopa täysin unohtaa. Lääninhallitusajan sivistysosaston johtoryhmätyöskentely toimi sujuvammin näiden asioiden hoitamisessa. (Asiantuntijahaastattelu 2013.)

”- - ennen se [kommentointiprosessi] oli selkeämpi, koska silloin tuli vaan lääninhallitukselle ja ne käsiteltiin sivistysosaston johtoryhmässä, ja kun oli mukana, niin tiesi aina mikä on aikataulu missäkin.”

5.3.3. Alueellisen liikuntaneuvoston nimittäminen

Maakunnan liitto määrää liikuntaneuvoston kokoonpanon liikunnan eri aloja edustavia alueellisia järjestöjä ja yhteisöjä sekä liikunnan merkittäviä yhteistyötahoja kuultuaan näiden ehdottamista henkilöistä (Liikunta-asetus 17.12.2009/1135). Alueiden kehittämisestä annetussa laissa (29.12.2009/1651) on määritelty maakunnan liittojen tehtäviä suhteessa ELY-keskusten liikuntatoimiin. Lain 10 pykälän mukaan maakunnan liitto asettaa alueelliset liikuntaneuvostot. Alueellisten liikuntaneuvostojen kokoonpanon koko vaihtelee yhdeksästä jäsenestä kuuteentoista jäseneen. Se nimitetään ELY-keskusten strategiakauden mukaan neljäksi vuodeksi kerrallaan. Neuvoston koon olettaisi perustuvan alueiden laajuuteen, mutta näin ei kuitenkaan ole, vaan esimerkiksi laajalla Uudenmaan alueella jäseniä on vain yhdeksän.

”- ei mistään alun perin näkynyt se olisi pitänyt tällainen muutos tullakaan - - Aikaisemminhan maakunnan liitoilla saattoi olla edustaja näissä neuvostoissa, kun lääninhallitus nimitti ne - - Nyt kun he itse nimittävät sen, niin he ottavat vaan muilta niitä ehdotuksia ja on niiden varassa. Että mun mielestäni tämä on maakunnan liitoillekin huonompi tilanne kuin se aikaisempi, mutta tätäkin yritetään vissiin siivota virtaviivaisemmaksi tässä liikuntalain uudistustilanteessa.”

Työ- ja elinkeinoministeriö teki huhtikuussa 2012 kaikille maakunnan liitoille kyselyn niiden uusia tehtäviä ja yhteistoimintaa koskien. Liikuntaneuvostojen asettamisen todetaan yleensä sopivan liittojen tehtäviin hyvin. Näin voidaan varmistaa kokoonpanojen maakunnallinen kattavuus ja edustavuus. Etelä-Karjala esimerkiksi mainitsee, että tehtävä edistää myös kulttuuri- ja liikuntatoimijoiden välistä vuorovaikutusta. Liittojen mukaan yhteistyö alueellisten liikuntaneuvostojen kanssa on sujunut hyvin. (Valtiovarainministeriö 2012, 70, 71.) Nimittämisjärjestelmään suhtauduttiin kuitenkin kaikissa liikuntatoimissa erittäin hämmentyneinä.

”Minusta onhan se ihmeellistä, että ulkopuolinen organisaatio nimittää elyille asiantuntijaorganisaation. Tämä oli minusta siinä aluehallinnon uudistuksessa yksi niitä tietynlaisia temppuja tehdä sitä, että siirretään tehtäviä maakuntaliitoille. Annettiin vähän tällaisia tietynlaisia yksittäisiä tehtäviä ja sitten voitiin sanoa, että niitä on siirretty.”

”- - valtion aluehallintoviranomais-elyn asiantuntijaelimen nimittää joku toinen viranomainen. En ole kyllä ymmärtänyt, mikä

mieli tässä asiassa on. Tämä olisi aivan hyvin varmaan voitu järjestää niin, että - - olisi - - liitoilla hyvin selkeä tällainen lausunnonantoehdotusten tekorooli tässä ja elyt olisivat sitten nimittäneet nämä omat asiantuntijaelimensä. Olisin pitänyt tätä paljon luontevampana tässä.”

”- - hyvin erikoinen tämä kuvio, että valtion aluehallinnon organisaatiolla on tällainen apuelin, lausuntoa antava asiantuntijaelin, niin sitten joku muu organisaatio nimittää sen. Tässä tapauksessa sitten vielä, kun tämä on valtionhallinnon organisaation lausuntoelin, niin kuntien eduselin nimittää sen. Tässä on niin paljon tällaisia merkittäviä.”

Painavaa kritiikkiä systeemille esitti yksi vastaaja kyseenalaistaessaan neuvoston jäsenten nimittämisen objektiivisuuden. Toisaalla alueista ei tällaista kritiikkiä ole tarvetta esittää, vaan kokoonpano oli laadittu yhdessä tuumin valtion aluehallinnon liikuntaihmissäkin kuunnellen.

”Objektiivisuutta maakunnan liitolla on hyvin hankala pitää nimeämisissään, koska se pyytää omalta valtuustoltaan, mikä muodostuu kunnan poliittisista edustajista, niin nehen sitten nimeää sen tai ohjeistaa sen oman poliittisen toimintakulttuurin mukaisesti, siinä tulee se sisäsyntyinen ongelma.”

Nimittämisjärjestelmää kohtaan esittämästään kritiikistä huolimatta suurin osa vastaajista näki kuitenkin neuvostojen koostuvan monipuolisesti liikunta-alan asioista perillä olevista ihmisistä. Jääviyso ongelmia saattoi silti esiintyä ajoittain liikuntaneuvostojen päätöksenteossa, toisilla alueilla useammin kuin toisilla. Kokoonpanoa mietittäessä tulisikin muistaa pyrkimys mahdollisimman laajapohjaiseen, eri aloilta tulevien asiantuntijoiden joukkoon. Liian suuressa määrin kunnan virkamiehistä koostuva alueellinen liikuntaneuvosto voi monissa asioissa osoittautua jääviksi.

”- - maakunnan liitto on läpeensä poliittinen toimintaelin, tai virasto, instituutio paremminkin, niin ne nimittävät niiden omien kokemuspohjiensa ja käytännön mukaisesti liikuntaneuvoston ja siitähän tulee hyvällä tuurilla täysin jäävi, että sellainen siinä on problematiikka.”

”- - me on aina saatu päätösvaltainen neuvosto, ellei ole sitten ollut äkillistä sairastumisasiaa tai muuta. Meillä on aika vähän kuntien edustajia neuvostossa nimenomaan sen takia, että ei olisi näitä esteellisyksiä. Meillä on lähinnä järjestöpuolelta ja näistä koulutusorganisaatioista niitä edustajia ja aluejärjestö kanssa, niin ei ole ollut suuria ongelmia.”

”- - ne on liikuntatoimen asiantuntijoita kaikki, ei siinä mitään. Meillä on tietenkkin siellä kuntien ihmisiä vähänlaisesti, kun ne on sitten aina jäävejä osallistumaan asioiden käsittelyyn, mutta ihan se on asiantunteva ryhmä. - - ne on kokouksia, joissa annetaan lausuntoja ja juodaan kuppi kahvia ja samoista asioista maakuntaliitto sitten haluaa kuitenkin lausua erikseen.”

”- - nyt tuli uusi liikuntaneuvosto - - kävin ne kaikki läpi - - tietenkkin kaikista kunnista ei välttämättä ole hakemusta, mutta jos ajateltaisiin, että - - on hakemus, niin ne taisi puolet olla jäävejä.”

5.3.4. Alueellisen liikuntaneuvoston merkitys

Alueellisen liikuntaneuvoston merkityksestä haastateltavien kanssa keskustellessani nousi esiin sekä sen hyviä että huonoja puolia. Yhteistyö neuvostojen ja valtion aluehallinnon viranomaisten välillä toimii kaikilla alueilla. Henkilötasolla yhteydet ovat olleet mutkattomat. Neuvostojen hyvänä puolena vastaajat pitivät muun muassa sitä, että se toimii kahdensuuntaisena tiedotusvälineenä sekä vaikutuskanavana paikallisen suuntaan. Kovin merkittäväksi eivät vastaajat kuitenkaan neuvostojen roolia kokonaisuudessaan käytännön työssään kokeneet. Yhteistyö rajoittuu suppeimmillaan lausunnonantoihin, joihin niihinkään ei valtion viranomaisilla ole velvollisuutta sitoutua. Lopullinen päätösvalta ja vastuu ovat viime kädessä valtion viranomaisella. Päätöksistä on tähän mennessä päästy sopuisasti yhteisymmärrykseen.

”Se ei nyt ole suuren suuri, mutta onhan se tällaista kahdensuuntaista tiedonvälitystä, jota olen pitänyt sekä aikaisemmin ennen aluehallintouudistusta että nyt sen jälkeen arvossa, siksi että se on kahdensuuntainen tiedonvälitys- ja vaikutuskanava. Liikuntaneuvoston jäsenet tuo elyn valmisteluun ja päätöksentekoon oman panoksensa. Tietenkkin virkamies esittelijänä ja ratkaisijana kuuntelee sitä tai antaa sen vaikuttaa tai ei, koska vastuu on kuitenkin virkamiehillä. - - Sitten myös siinä mielessä, että liikuntaneuvostojen jäsenet on mukana tässä valmistelutyössä, niin he vie myös sinne omiin taustayhteisöihinsä tätä viestiä. - - se edesauttaa tällaista elyjen liikuntatoimen hyväksyttävyyttä, tai siinä mielessä, että se on helpompi sitten ymmärtää näissä taustayhteisöissä, mistä nämä ihmiset tulee.”

Yhteistyö alueellisen liikuntaneuvoston kanssa tukee parhaimmillaan asiantuntijoiden omaa päätöksentekoa ja sitä kautta laajemmin nähtynä koko alueellisen liikuntatoimen hyväksyttävyyttä.

”- - kyllä siellä on saanut vahvistusta omille käsityksilleen, ja toisaalta on voinut suhtautua kriittisesti tai epäilevästi joihinkin sellaisiin asioihin, jotka on tulleet tietoon liikuntaneuvoston kautta. Mutta kyllähän tietysti on sanottava, että ei se ehkä ihan täysin nykyaikainen järjestelmä ole, että sitä täytyy varmaan jatkossa vähän miettiä, onko se vielä sellainen järjestelmä, joka tulee tästä eteenpäin jatkumaan, mutta en minä sitä ihan juuri tällä hetkellä olisi lopettamassa, mutta varmasti pitää pohtia, onko sitä mielekästä pyörittää vielä.”

”- - pidän hyvänä varsinkin tätä meidän liikuntaneuvoston olemassaoloa, että siinä on sitten niitä hartioita enemmän, ei tule edes sellaista mahdollisuutta, että alkaisi itse jotenkin pelaamaan niiden hankkeiden tai asioiden kanssa. Se on ihan hyvä, että siinä on sellainen varmistus.”

”- - se tuo tietyllä tavalla substanssinäkemyistä siihen toimintaan, että en pidä, että se merkityksetön on, pelkästään kahvinjuontikerho.”

”- - se ei ole mikään poliittinen päätöksentekoeelin, vaan asiantuntijaelin. Nyt sinne on pystytty valitsemaan tällä taustalla selkeästi ikäihmisten asiantuntija ja kunnallisen liikuntatoimen asiantuntija ja järjestöliikunnan ja urheiluseurojen ja koululiikunnan ja niin edelleen. Siellä on yksittäisiä ihmisiä, joita voi käyttää muutenkin sitten jossain valmisteluasioissa tai jossain alustamisessa tai missä nyt asiantuntemusta tarvitaan. Voi hyödyntää, että se on hyvä puoli tässä elimessä. - - Se antaa hartioita lisää, kun on tusinan verran asiantuntijoita siellä taustalla - - se on tällainen uskottavuus- ja asiantuntijuus-merkitys myös.”

Uskottavuus- ja asiantuntijuusnäkökulmien lisäksi alueellisen liikuntaneuvoston olemassaolon voi nähdä lisäävän valtion aluehallinnon viranomaisten legitimizeettiä. Hallitsemisen legitiimiys viittaa sen hyväksyttävyyteen, siihen, onko hallitseminen hallittujen mielestä oikeutettua (Paloheimo & Wiberg 2005, 189). Alueelliset liikuntaneuvostot toimivat tietynlaisena demokratian jatkeena valtion aluehallintoviranomaisten toiminnalle.

”Ne vie näitä liikunta-asioita siellä omalla alueellaan, ajankohtaisia asioita, eteenpäin, ja toisaalta on paikallisesta toiminnasta ajanhermolla, että mitä tapahtuu. Ja se, että nämä asiat esitellään tällaiselle luottamuselimelle, kaikki rahoituspäätökset, se antaa tällaisen demokraattisen vaikuttamisen paikan ja lisää avoimuutta siitä, että mitä täällä tehdään. Perustelut tulee julkisiksi ja avoimiksi. Jos joku haluaa tietää, miksi jollekin hankkeelle on annettu rahaa, niin se voi pyytää esimerkiksi liikuntaneuvoston pöytäkirjan nähtäväksi, josta perustelut on. - - se on hyvä sparrauspaikka tuo liikuntaneuvosto

niille omillekin ajatuksille, että onko nämä sellaisia kuin pitää olla kaikkien reunaehtojen mukaan.”

”- - on se liikunnalle ihan hyvä, tälle imagolle juuri, että meillä on tällainen avoin ja laaja-alainen yhteistyö nimenomaan alueellisesti, että kaikki puolet maantieteellisesti meidän alueesta tulee kuulluksi, se on ihan hyvä. Ei jää liian sisäpiirihommaksi, mikä monissa asioissa on vaarana.”

”- - perinteisestikin hyvyys on se, mitkä ne nyt perustelut on, että se on demokratian jatke. Me kun kuitenkin teemme näitä päätöksiä täällä - - tämä meidän toiminta on hyvin hierarkkista. Meillä ei ole edes siinä mitään tällaista demokratiaan liittyviä ulottuvuuksia muuta kuin tuo liikuntaneuvosto. Siitä näkökulmasta se sen paikkansa lunastaa.”

Kovin suuria odotuksia liikuntaneuvostojen toiminnalle ei ehkä kuitenkaan ole syytä asettaa. Suppeimmillaan yhteistyö voi rajoittua ainoastaan liikuntapaikkojen rahoitussuunnitelman lakisääteiseen lausunnonantoon. Osalla alueista oli vuosittaisia kokoontumiskertoja jo jonkun verran vähennetty, vaadittavat yhteiset asiat saadaan kuitenkin hoidetuksi suppeamman aikataulun puitteissa.

”- - käytännön työskentely oikeastaan rajoittuu siihen, että me tehdään se liikuntapaikkojen rahoitussuunnitelma, joka tarkistetaan vuosittain, niin siinä yhteydessä aluekehityslain mukaan meidän kuuluu pyytää heiltä lausunto, ja se me pyydetään ja he antaa samantyyppisen lausunnon sieltä. Siitä ei hirveästi ole meille yleensä apua niistä lausunnoista, mutta ei siitä nyt ole ollut haittaakaan sitten.”

”Nyky päivänä ihmiset ovat niin omassa työelämässään, että heidän laajempi panoksensa liikuntatoimeen tai liikunnan kehittämiseen alueella - - se on hyvin tulkinnanvaraista ja kyseenalaista, että onko sillä mitään merkitystä.”

”- - on vähennetty neuvoston kokousten määrää, että me ei pidetä kun kaksi-kolme kokousta nyt sitten nykyisellään - - ennen pidettiin neljä-viisi kokousta. - - ehkä se on enempi vaan - - kuitenkin sen neuvoston kokoonjuokseminen on aina aika työläs, kokouksen valmistelut ja muut vastaavat, lähinnä aikataulullinen kysymys.”

Neuvoston merkittävyyttä asiantuntijoiden näkökulmasta laskee joillain alueilla erikoiset lausunnonantokäytännöt. Osalla ELY-alueista sekä maakunnan liitto että alueellinen liikuntaneuvosto antavat samoista liikuntapaikoista koskevista asioista oman lausuntonsa. Tällainen käytäntö lisää vain hallinnollista työtä, kun sekä liitoissa että neuvostossa esitellään valtion aluehallinnon virkamiehen toimesta etukäteen laaditut

liikuntapaikkoja koskevat esitykset, niistä keskustellaan ja päätetään sen jälkeen molemmilla tahoilla, ja vasta tämän jälkeen tulee lopullinen liikuntapaikkaesitys valtionhallinnolle lopullisesti päätettäväksi. Joillain alueilla asia oli järjestetty järjestyksellisesti, kun alueelliset liikuntaneuvostot antavat lausuntonsa ja käyttävät samalla nimittäjätahonsa eli maakunnan liittojen äänivallan asiassa.

”- - on sellainen ongelma, että maakuntaliitot nimeää alueellisen liikuntaneuvoston, mutta tämä alueellinen liikuntaneuvosto ei lausunnoillaan käytä maakuntaliittojen ääntä. Liikuntaneuvosto antaa lausunnon tietyistä asioista, mutta niistä samoista asioista maakuntaliitot haluavat antaa myös oman erillisen lausuntonsa. Hallinnollisestihan se on ihan absurdi tilanne, että ensin nimetään tällainen asiantuntijaelin, mutta sitten halutaan kuitenkin itse lausua yli tämän asiantuntijaelimen.”

”- - nimittämisen yhteydessä maakuntaliitot antavat alueelliselle liikuntaneuvostolle valtuudet antaa ne lausunnot aluekehityslain mukaisista liikunnan tehtävistä, eli niitä ei tarvitse pyörittää erikseen enää maakuntaliitossa niin kuin joissakin tuntuu olevan, että ne käsitellään sekä maakuntaliitossa että neuvostossa. Eihän siinä ole mitään mieltä, jos on maakuntaliittojen asettama elin.”

”- - nimeämisyhteisö on mun mielestä ihan ok silloin, kun liikuntaneuvosto käyttää maakuntaliittojen puhevallan lausuntoa antaessaan, mutta [ely-alue] se ei sitä tee, sen takia en pidä tätä liikuntaneuvoston roolia mitenkään merkittävänä.”

5.4. Toimintaympäristön muutosten huomioonottaminen

Uudistuksen yhtenä tavoitteena oli ottaa huomioon toimintaympäristössä tapahtuvien nopeiden muutosten asettamat uudet vaatimukset. Samassa yhteydessä todetaan toteutettujen sekä vireillä olevien kehittämishankkeiden vaikuttavan aluehallinnon uudistamiseen, esimerkkinä kunta- ja palvelurakennehanke. (Hallituksen esitys 59/2009 vp, 20–21.) Kunta- ja palvelurakennemuutos (Paras) on saanut rinnalleen ja jatkokseen nykyisen hallituksen kuntauudistukset (Reina 2012, 11). Toimintaympäristön nopeiden muutosten asettamien uusien vaatimusten huomioonottaminen edellyttää uusien toimintamallien ja työvälineiden kehittämistä ja käyttöönottoa. Yleisesti tunnistettu kehittämistarve on muun muassa kasvava tarve poikkihallinnolliseen yhteistyöhön verkostomaisesti ja myös organisatorisia rakenteita kehittäen ja uudistaen. (Hallituksen esitys 59/2009 vp, 20–21.)

ALKU-selonteko (Valtiovarainministeriö 2012, 37) kirjaa virastojen toimintaympäristössä aluehallintouudistuksen jälkeen tapahtuneiksi muutoksiksi muun muassa uusimman hallitusohjelman. Kataisen hallituksen hallitusohjelman (2011) kirjausten mukaan tavoitteena on ELY-keskusten osalta ohjausjärjestelmän tehostaminen ja selkeyttäminen, toiminnan kehittäminen nykyisen määrän ja rakenteen pohjalta sekä toiminnan yhdenmukaisuuden vahvistaminen maan eri osissa. Julkisen talouden tilanne ja hallituksen sopeutustoimet heijastuvat myös ELY-keskusten toimintamenokehyyksiin siten, että viranomaisten määrärahatilanne kiristyy edelleen kehyskauden kuluessa. Keskushallinnon uudistaminen osaltaan tulee vaikuttamaan myös aluehallinnon viranomaisiin, esimerkiksi keskushallinnon strategisen näkemyksen toimeenpanoa ja vaikuttavuutta tuetaan hallitusohjelman pohjalta entistä paremmaksi julkisessa hallinnossa ja yhteiskunnassa. Kuntarakenteen muuttuminen hallituksen kuntapolitiikan seurauksena tulee heijastumaan sekä valtion aluehallinnon että erityisesti maakunnan liittojen aluejakoihin ja tehtäviin. (Valtiovarainministeriö 2012, 37, 38, 39.) Liikuntatoimen osalta tutkimuksessani tarkastellaan seuraavaksi sisäisen ja ulkoisen toimintaympäristön muutoksia viranhaltijoiden näkökulmasta. Haastattelutilanteissa olen tavoitellut kommentteja erityisesti heidän havaitsemiinsa ”nopeisiin” muutoksiin.

5.4.1. Muutokset liikuntatoimen sisäisessä toimintakulttuurissa

”Sisäinen toimintaympäristö, jos ajattelee tätä hallinnon sisäistä, niin sehän tärähti kerralla uusiksi, ja siinä on kyllä ollut miettimistä - -.”

”- - nyt kun näitä toimintoja on keskitetty ely-keskuksessa, niin se on saattanut tällaista pientä kitkaa vanhaan sujuvaan toimintaan aiheuttaa. Se on tällaisen käytännön toiminnan kitkaa ennen kun se homma lähtee taas pyörimään.”

Sisäisen toimintaympäristön osalta nousi merkittävimpana asiana vastauksissa esiin sisäisen hallintokulttuurin muuttuminen ja sen myötä muutokset toimintatavoissa. Vastaajat näkivät liikuntatoimen joutuneen sopeutumaan työ- ja elinkeinoministeriön hallinnointitapaan, joka poikkeaa merkittävästi aiemmista sivistyshallinnon tavoista hoitaa asioita. Ympärillä olevat toimialat olivat hyvin erilaisia kuin aiemmin lähimpänä toimialana toiminut muu sivistyshallinto.

”- - esimerkkinä se, että nyt me ollaan - - esimerkiksi kalatalousasioiden ja innovaatiot ja kansainvälinen liiketoimintayksiköiden, siis vientiteollisuuden asioiden kanssa, tai sitten työllisyysasioiden kanssa, samassa organisaatiossa ja varsin läheisessä yhteistyössä. Niin onhan tämä hyvin erilaista, kun ajattelee, mitä se ennen aluehallintouudistusta.”

”- - kun lääninhallituksista tultiin tänne, niin siellä oli tietty sisäisen hallinnon toimintakulttuuri ja tietyt juoksevat asiat, matkustamiset ja kellokorttikuviot ja tämän tyyppiset asiat, mitkä tietysti vaikuttaa sitten kaikkien siihen varsinaiseenkin toimintaan, niin ne on muuttunut tietyllä tavalla byrokraattisemmaksi ja tiukemmaksi ja työntekijän kannalta huonommiksi. Tavallaan se toimintakulttuuri, mikä tuolta tem:stä tulee, sitten tänne valuu alas, niin ne on olleet ihan erilaiset, vaikka kuitenkin saman valtion hallintoa ollaan, niin se voi vaan vaihdella. Tämä sisäinen hallinto taas on tullut sitten työ- ja elinkeinohallinnon alalta, jolla oli oma keskus tällä aluetasolla - - lääninhallituksen sisäinen hallinto jäi sinne aviin tavallaan, että siinä mielessä nämä muutokset koskeneet nimenomaan meitä, ei näitä tem:läisiä ollenkaan.”

”- - entisen työministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön toimintakulttuuri versus valtiovarainministeriön toimintakulttuuri, niin ne on ihan erilaisia. Työministeriö, siellä on vähän enemmän tällainen jätkäkulttuuri vallalla, että sitä vaan - - homma tehdään hyvin suoraviivaisesti ja niin poispäin. - - valtiovarainministeriö tai opetus- ja kulttuuriministeriö on ehkä parempi - - niin siellä on tällainen koulutuksellinen henki, sitä pohjaa joku tarkempi etiketti, protokolla, että miten asioita hoidetaan ja miten käyttäydytään. Tultiin siinä mielessä vähän vieraaseen paikkaan.”

Nykyisessä organisaatorakenteessa liikuntatoimen henkilöstö koki, että oman alan merkitystä pitää jatkuvasti tuoda esiin ja turvata toimialan paikka kokonaisuuden osana suurempien ja vahvempien toimialojen joukossa. Osana suurempia yksiköitä toimimisessa yksi asiantuntija näki huonona puolena, että asioiden sujuva hoitaminen hankaloituu, kun käsittelijöitä on entistä useampia.

”- - jos ajatellaan vastuualuetta, jos meillä on joku ohjausryhmä tai tämän tyyppinen vastuualueella, niin siellä kun käsitellään asioita, niin siellä käsitellään näitä elinkeinopuolen asioita, sillä tavalla se vie tavallaan tämän vastuualueen roolia ja sisältöjä. - - me ollaan ihan siellä marginaalissa näissä asioissa, eikä täällä kukaan tunne meidän asioita, eikä harvaa edes paljoa kiinnosta - - .”

”- - kun ennen oli oma ryhmä, niin tuntui että ne hallinnolliset tehtävät pystyttiin pitämään paremmin kasassa, että tiedettiin aikataulut, milloin piti olla mitäkin valmiina. Nyt sieltä tulee yksikön päälliköltä suurin piirtein sitten, että huomenna pitäisi

olla tiedot taas eteenpäin, että - - asiat menneet vähän huonompaan suuntaan, että ne jää jonkun sähköpostiin sitten muutamaksi viikoksi - -.”

Erilaiset sisäiset kehittämishankkeet nähtiin erityisen uuvuttavina ja niiden koetaan hankaloittavan substanssitehtävien hoitoa. Luvussa 5.1.3. käsittelemässäni kysymyksessä alueellisen liikuntatoimen hoitamista tarpeettomista tehtävistä nousivat samaiset kehittämishankkeet viranhaltijoiden vastauksissa voimakkaasti esille.

”Kyllähän tietysti ministeriön toimeksiannot, siis nyt puhutaan tem:stä, ovat aika nopeita, jotka jossakin määrin heijastuu myös meihin. Ja sitten on kaiken maailman kehittämishankkeita pilvin pimein talon sisällä. Sitä pitäisi prosesseihin osallistua, se on uuvuttavaa. Tietysti tämä ei ole pelkästään varmaan mun tai meidän, jotka kupon puolella ollaan, vaan se on koko talon ongelma, josta on tietysti tem:lle annettu palautetta, että pitäisi miettiä sitä, että mihin nämä ihmiset sitten pystyy ja jaksaa näissä erilaisissa kehittämishankkeissa. Kun kuitenkin tämä perusorganisaation pystyyn laittaminen ja sen sisään ajaminen on minusta edelleen kesken, vaikka on oltu nyt sitten jo kolme vuotta tässä nykyisessä.”

Tiedottamisen näki yksi haastateltavistani kärsineen organisaatiouudistuksessa. Nykyisessä suurorganisaatiossa virheille ja väärinymmärryksille informaatioissa on enemmän tilaa, kun toimitaan isoissa yksiköissä ja yli substanssi- ja sektorirajojen.

”- - informaatiokanavat, mitkä nyt on ilman muuta edellytys, ne ei ole kunnossa. ja - - täällä on kaikennäköistä porukkaa tuolla tiedotuksessa, mutta ei sekään ainakaan meidän näkökulmasta - - heilläkin on jonkun verran asiantuntemusta substanssista, mutta sekin liittyy sitten elinkeinopuolelle. Ennen vanhaan pystyttiin tekemään tavallaan itse lehdistötiedotteet, silloin sinä vastaat siitä, mitä tiedotat ja kysymykset tulee oikealle ihmiselle. - - mutta jos siitä halutaan tehdä oikein byrokraattinen, niin pitäisi aineisto toimittaa jonnekin. - - että huonompaan suuntaan on mennyt tämä.”

”- - puhutaan tällaisesta avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä, niin tällainen mummutiorganisaatio kun on, niin vaikka yritettäisiinkin niin kyllä siinä helposti käy niin, että tällaiset asiat huonontuu tai ne on vaikeampia löydettäviä vastaanottavalle puolelle.”

Organisaatioiden erilaiset toimintatavat vaikuttavat toki yksilöiden mahdollisuuksiin ja tapoihin hoitaa omia tehtäviään. Ihmetystä uudessa organisaatiossa oli esimerkiksi eräällä ELY-alueella herättänyt liikuntatoimen henkilön laaja sidosryhmäverkosto ja

omavaltainen tapa hoitaa asioitaan. Mahdollisuuden omatoimiseen työskentelyyn nähtiin uudistuksen jälkeisessä organisaatiossa ylipäättään heikentyneen, organisaation koettiin pyrkivän viemään yksilöiden toimivaltuuksia.

”Tietenkin sekin on hyvin paljon sitten henkilöön riippuen. - - täällä hiukan kummeksuttiin sitä, kuinka paljon yksittäisellä tavallisella esittelijä-virkamiehellä voi olla julkiseen tai ulospäin suhteita eri toimijoihin, mitkä jo silloin muodostui lääninhallituksen aikana, kun siellä oltiin toimittu. Se verkosto oli huomattavasti laajempi kuin täällä näillä muilla virkamiehillä. Se oli se, mikä meni sitten huomattavasti pieleen.”

”- - niiden [toimintamäärärahat] käyttövaltuus on vähän tiukempaa, vaikka ne on okm:n antamat rahat meidän tehtäviin niin silti.”

Tiiviin yhteistyön oman substanssiministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, kanssa eräs vastaaja näki aivan olennaisena tehtävien hoitamisen kannalta nykyisessä organisaatiossa.

”- - jos ei olisi tätä selkeätä ja kiinteätä yhteyttä tänne omaan ministeriöön, ja siinä on vuosikymmenten perinteet, ja siellä on vanhoja virkamiehiä ja meitä on vanhoja virkamiehiä - - meillä on tällaisia käytännön työskentelymuotoja jo muodostunut - - jos ei tällaisia olisi, niin olisi aika orpona täällä kyllä. Että sillä tavalla me on pystytty nämä hommat hoitamaan huolimatta tästä organisaatiosta ympärillä, jos sen tiivistää.”

Laajennetuilla – ja siten erilaisilla kuin useimmat muut ELY-keskuksen sektorit – toimialueilla toimiminen nähtiin myös sisäisen toimintaympäristön ongelmana.

”- - silloin kun oltiin lääninhallituksessa, niin tämä koko alue kuului sen lääninhallituksen toimialaan. Nythän - - täällä suurin piirtein kaikilla muilla toimialue on vaan [ely-alue]. Joka asia unohtuu, että meillä on myös - - toinen mokoma siihen lisäksi, samoin nuorisotoimella, kirjastotoimella, oppilaitosrakentamisella - - Ne ei taho aina sitä muistaa sitten erilaisissa tilanteissa.”

Toisaalta vastauksista kävi ilmi, että ELY-alueiden välillä liikuntatoimen asemassa on eroja. Osalla alueista asiantuntijat kokivat oman toimialan paikan organisaatiossa hyvänä ja näkivät myös, että talon johdon taholta liikuntatoimen tehtäviä arvostetaan. Erityisesti johdon antama arvostus nähtiin olennaisena toimialojen toiminnan kannalta.

Muutamilla alueilla sisäinen toimintaympäristö oli tapahtuneista muutoksista huolimatta hyvä.

”- - muihin elyihin verrattuna meillähän tämä on ollut vähän niin kuin Disney-elokuva täällä, että meidän toimintaa ei ole niin voimakkaasti pyritty rajoittamaan tai ottamaan oman peukalon alle. Mutta se on sitten ihmisistä niin paljon kiinni, että hyvä ja huono pomo, mikä niiden ero on olla mikään muu kuin tuuri lähinnä, että kenet onnistut saamaan - -.”

Muutamissa vastauksissa nousi esille henkilökemioiden merkitys, jälleen kerran on kyse henkilöistä ja henkilösuhteiden toimivuudesta. Esimerkiksi ELY-keskusten johdolla voi olla vaikutusta, millaiseen asemaan juuri liikuntatoimi saa asiansa organisaatiokokonaisuudessa. Kuten aiemmin tämän hetkisiä organisaatorakenteita esitellessäni kävi ilmi, paikka organisaatiossa voi antaa toimialalle etuja ja mahdollisuuksia tai ottaa niitä pois. Mitä itsenäisemmässä ja korkeammassa asemassa liikuntatoimi on, sitä enemmän sillä on mahdollisuuksia vaikuttaa omiin asioihinsa edistävästi. ELY-keskusten välillä näissä mahdollisuuksissa on eroja.

”- - tietenkin nykyisten elyjen kohdalla tilanteet saattavat vähän vaihdella, että tilanne on jossain nyt parempi ja jossain se on aivan kestämätön ja sitten on kaiken näköistä variaatiota siinä välillä. Ja joku päällikkö, kun sieltä vaihtuu, niin sitten taas tilanne näyttääkin ihan erilaiselta. Nämä on monta kertaa tällaisia jo henkilökysymyksiäkin, mutta ei näitä oikein voi tehdä näitä organisaatoratkaisuja sen perusteella - -.”

5.4.2. Muutokset liikuntatoimen ulkoisessa toimintaympäristössä

”- - ulkoisessa toimintaympäristössä nämä muutokset on hitaampia, mutta ne on tietysti havaittavia. Esimerkiksi kuntarakenteen muutos, se ei nyt toistaiseksi ole mennyt kerralla uusiksi, että sitä voi sillä tavalla seurata rauhallisemmin, mutta kyllä siellä muutoksia koko ajan on käynnissä. Kyllä se meihinkin vaikuttaa ja meidän tapaan toimia ja myös näihin meidän asiakkuuksiin.”

Paras-hankkeen myötä on käynnistynyt vapaaehtoisten kuntaliitosten aalto, joka muuttaa kunnalliseen itsehallintoon perustuvan paikallishallinnon rakennetta. Vuonna 2005 kuntien lukumäärä oli 432, vuoden 2009 alussa 348. Myös kuntayhtymien määrä vähenee. (Hallituksen esitys 59/2009 vp, 18.) Vuoden 2013 alussa kuntia on yhteensä

320 (Suomen Kuntaliitto 2013). Alueellisten liikuntatoimen toimialueilla kuntamäärä vaihtelee tällä hetkellä 20:en ja 90:än välillä. Ulkoisen toimintaympäristön muutoksista vastaajat nostivatkin näkyvimmäksi kuntaliitokset. Niiden seurauksena kuntien työllistyvyys valtion aluehallinnon suuntaan muuttuu. Kuntien eriarvoistuminen ja vaihtelevat mahdollisuudet hoitaa paikallistasolla liikunta-asioitaan nähtiin muutamissa vastauksissa nyky-yhteiskunnan selvinä piirteinä. Tilanne näkyy liikuntatoimissa muun muassa vaihtelevina määrinä kuntien hankerahoitushakemuksia.

”- - tietenkin nyt tämä kuntarakennemuutos ja tällaiset, mitkä on nyt tässä päällä, niin siellähän on tapahtunut muutoksia, tulee varmaan tapahtumaankin koko ajan pikkuisen. Kunnathan meillä on pääyhteistyökumppani, joiden kanssa sitten toimitaan - - nyt niitä on sitten melkein puolet vähemmän - - kyllähän se tietyllä tavalla sitten vaikuttaa työmäärään, koska tietyt asiat on aina kuntakohtaisia - - sillä on oma merkityksensä tietysti tällaisena määrällisenä asiana - - .”

”- - koko ajan tietysti kuntakenttä muuttuu tässä ympärillä ja ehkä siinä mukana pysyminen on sellainen tietyllä tavalla mielenkiintoinen asia. Haasteesta en puhu, koska se on samalla kuin sanoisi, että se on ongelma, mutta kyllähän se tulee vaikuttamaan hyvin paljon liikuntaan, organisoitumiseen, järjestämiseen.”

Kuntakentän muutosten nähtiin heijastuvan paitsi kuntamäärällisenä asiana myös kuntien investointi-innokkuudessa ja sitä kautta hakemusten määrässä. Toisaalta eri alueilta löytyi erilaisia esimerkkejä kuntien toimintatavoista kuntaliitosten lähestyessä. Toiset kunnat saattoivat laittaa investoinnit jäihin yhdistymistä odottaessaan, toiset taas aktivoituivat investoimaan juuri ennen kuntaliitosta. Kuntia joudutaan valtion aluehallinnon tasolta nykyisin aktivoimaan, jotta ne laittaisivat hakemuksia tasaisesti ja vuosittaiset hankerahoitukset saataisiin mahdollisimman hyvin jaettua.

”Kyllä tähän kuntakenttään liittyvät asiat on ehkä merkittävimpiä, että siellähän on hyviä ja huonompia esimerkkejä. Esimerkiksi tällaisia yhdeltä näkökannalta hyviä seuraamuksia kuntien liikuntatoimen toimintaympäristöä ajatellen on esimerkiksi se, että muutamissa liitoskunnissa liitossopimuksiin on sisältynyt merkittäviä liikuntahalleja tai muita vastaavia, joita näihin aikaisempiin peruskuntiin ei missään tapauksessa olisi kunnilla itsellään ollut varaa tehdä, ja ehkä ne käyttökulut olisi olleet liian raskaita.”

”- - ely-keskuksen toimivallan, eli juuri pienet, arkipäivän liikuntaan vaikuttavat lähiliikuntapaikat ja tämän tyyppiset, niin ne sitten lyödään jäihin tässä kuntaliitostilanteessa. - - Meillä on

nyt aika hiljainen vuosi, mutta voi arvata, että ensi vuonna - - meille pamahtaa puolenkymmentä hakemusta hetkessä yhdestä kunnasta, että mitä nyt tänä vuonna ei tullut yhtään.”

”Paras-hanke, se että kuntia pieniä kuntia karsitaan, niin se on näkynyt tietenkin meidän toiminnassa sillä tavalla, että kun on tulossa kuntaliitoksia, niin pienet kunnat aktivoituu esimerkiksi liikuntapaikkarakentamisessa. Ne pistää paikkansa kuntoon ennen kuntaliitosta. Meillä on parasta aikaakin menossa tällaisia esimerkkejä - - että taloudellisesti tiukilla oleva kunta sijoittaa merkittäviä määriä rahaa esimerkiksi koulun ja liikuntahallin rakentamiseen, ja se on merkki siitä, että pannaan nyt paikat kuntoon, koska sitten kuntaliitoksen jälkeen niitä ei ainakaan saada.”

”Mehän voidaan aktivoida kuntia kuntakäynneillä ja henkilökohtaisilla kohtaamisilla. Sitten me järjestetään tietysti koulutuksia, joissa pyritään aktivoimaan, sitten myös investointien ja kehittämishankkeiden kautta. Jos meillä on vaikka Liikkuva koulu -hanke johonkin kuntaan, niin kun sen hankkeen osalta käydään keskusteluja, niin pyritään myös niitä tukemaan ja auttamaan - - kunnan suuntaan vaikuttamaan niin, että esimerkiksi koulun pihaa rakennettaisiin lähiliikuntapaikatyyppiseksi. Me tavallaan tuetaan kehittämishanketta jo, että sille kehittämishankkeen toteuttamiselle saadaan sopiva toimintaympäristö - -.”

Selvitin liikuntatoimen asiantuntijoiden näkemykset kysymykseen, pystyykö liikuntatoimi reagoimaan toimintaympäristönsä muutoksiin aikaisempaa paremmin. Osa vastaajista koki, ettei muutosta reagoitakyvyssä ole aikaisempaan verrattuna ja että reagoimaan kyetään. Muutama vastaajista näki kuitenkin liikuntatoimen kyvyn reagoida ympäristön muutoksiin ja vaatimuksiin heikentyneen.

”Me ollaan kuitenkin sellainen pieni suht ketterä, uskaltaako nyt valtionhallinnon organisaatiosta näin sanoa, mutta jos jotakin tarvetta on tähän suuntaan ollut, niin kyllä me on voitu tarkistaa näitä asioita, koska me ollaan niin pieni porukka. Ajattelee ministeriötä ja kuuden elyn ihmisiä, siinä on kysymys hyvin rajallisesta joukosta, parikymmentä ihmistä kaiken kaikkiaan. - - mutta mun mielestä aluehallintouudistus ei ole tähän vaikuttanut, niin että et se olisi jotenkin paremmin sitä tehnyt. Joiltakin osin, kun ne on syönyt tässä uudistuksessa näitä meidän voimavaroja, niin se on ehkä vaikutus ollut päinvastainen. Mutta mun mielestä - - ei paremmin, mutta ei kovin paljon huonomminkaan, että tämä on säilynyt.”

”Pystytäänkö reagoimaan siihen toimintaympäristön muutokseen, niin kyllähän se tietysti on kysymys myös henkilöstöresursseista, että jos vedetään koko ajan alas ja toimenkuviin liitetään muita asioita, niin kyllähän se reagointi tietysti, tuleehan siinä viivettä.”

”Ei pysty. Ei tässä mitenkään parempaan suuntaan olla menossa, päinvastoin, huonompaan suuntaan.”

5.5. Hallintoviranomaisten määrän vähentäminen

Hallintoviranomaisten vähentämistavoitetta voi mielestäni tarkastella kahdesta näkökulmasta. Uudistuksessa valtion aluehallinnon viranomaisten määrä supistui kuudesta kahteen. Toimipisteiden määrää on myös vähennetty. Samaan aikaan on kohdistunut vähennyspaineita henkilöstöön. Kysymys on sekä virastojen että henkilöstön määrän supistamisesta. Seurauksena laajennetuista toimialueista osassa liikuntatoimista henkilöstö on jakautunut eri toimipisteisiin jopa satojen kilometrien etäisyydelle toisistaan. Tällaiset liikuntayksikön hajauttamiset eri maakuntiin aiheuttavat haasteita henkilökohtaiseen yhteydenpitoon myös oman väen kesken. Osalla alueista edelleen kuitenkin koko liikuntatoimen henkilöstö työskentelee yhdessä toimipaikassa.

ALKU-uudistusta on seurattu henkilöstön näkökulmasta koko henkilökunnalle suunnatuilla neljällä kyselyllä. Kyselyillä on selvitetty ELY-henkilöstön näkemyksiä muutosjohtamisesta, lähiesimiestyöstä, työyhteisön ilmapiiristä ja omista voimavaroista muutoksessa. (Valtiovarainministeriö 2012, 100.) Oman tutkimukseni resurssit ovat kuitenkin rajalliset, ja olen päätenyt selvittämään henkilöstökysymyksiä edellä mainittua suppeammin. Tarkastelen uudistuksen jälkeisiä muutoksia liikuntatoimen henkilöstöresursseissa ja henkilöiden tehtäväkuvissa, sekä haastateltavien kokemuksia siitä, miten muutokset ovat vaikuttaneet arkiseen työntekoon. Laajemmin vastauksia uudistuksen vaikutuksista henkilöstökysymyksiin antavat esimerkiksi valtiovarainministeriön (2012) *Aluehallintouudistuksen toimeenpano ja toteutuminen* -raportti sekä opetus- ja kulttuuriministeriön (2012) *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tila, kevät 2012* -muistio.

Aluehallinnon uudistusta, joka kokosi alueella toimivia viranomaisia yhteen, on pidetty oikean suuntaisena. Henkilöstö on mukautunut uudistukseen yllättävänkin hyvin. Henkilöstöbarometrin (VM-baro) mittaukset kertovat kasvavasta ja korkealla tasolla olevasta työtyytyväisyydestä. (Saari 2012, 12.) Liikuntatoimissa ei työtyytyväisyys ole

yleisen ELY-henkilöstön kanssa samalla tasolla, vaan haasteita henkilöstöasioissa tunnistetaan arjen käytännöissä useita. Liikuntatoimen henkilöstöresurssit ovat niukentuneet, kun on menetetty liikunta-asioissa henkilövoimavaroja henkilötyövuosissa (htv) mitattuna. Myös asiantuntijoiden henkilökohtaisten vastuutehtävien määrä on uudistuksen jälkeen entisestään kasvanut. Henkilöstönsä osalta strategiakaudella 2012–2015 ELY-keskusten pyrkimyksenä on hyvä henkilöstöpolitiikka, jossa toimintamäärärahojen niukentuminen ja samaan aikaan lisääntyvä henkilöstön eläköityminen edellyttävät huolellista henkilöstösuunnittelua ja henkilöstön osaamisen määrätietoista laajentamista ja monipuolistamista (Työ- ja elinkeinoministeriö 2011, 41). Monipuolistaminen näkyy selvästi juuri vastuutehtävien muutoksina liikuntatoimen asiantuntijoiden työnkuissa.

5.5.1. Muutokset liikuntatoimen henkilöstöresursseissa

”- - jonkun verran - - on htv pienentynyt, ja kyllä se sitten vaikuttaa myös siihen, että miten tätä tehdään.”

Vuoden 2010 jälkeen viiden alueen liikuntatoimissa on tapahtunut muutoksia henkilöstöresursseissa. Ellei poistumaa ole kohdattu, vähintäänkin on tehty työnjakomuutoksia ja vähennetty liikunta-asioiden prosentuaalista osuutta henkilöiden työnkuissa. Yhdellä alueella oli myös uudistuksen jälkeen menetetty liikuntatoimen työvoimaa virkasiirron seurauksena. Koska kokonaisuudessaan tehtävät eivät ole vähentyneet, vaan päinvastoin liikuntatoimissa koetaan nykyisen sisäisen hallinnon tehtävien jopa lisääntyneen, ei henkilöstön asemaa uudistuksen jälkeen nähdä kovin hyvänä. Ainoastaan yhdessä liikuntatoimista asiantuntija ei nähnyt tapahtuneen henkilöstö- eikä työnjakomuutoksia.

”Tämähän on tyypillistä tässä hallinnossa, että kun tehtäviä tulee ja väki vähenee, niin ne vaan jaetaan sitten uudella tavalla, mutta ei ne tehtävät varsinaisesti vähene, mutta on siellä jonkun verran joustoa. Sitten on pakko repiä ja löytää, että niistä tehtävistä selvittää.”

”- - jos tehtävät säilyvät samana ja ne pitää hoitaa, niin kyllähän se aiheuttaa sen, että jos ihmisiä lähtee, niin jokuhan ne hoitaa, ei niitä sen toimialan ulkopuolelle.”

”Työt on jaettu. Sitten tietysti täältä avustavan henkilökunnan puolelta meiltä on lähtenyt yksi henkilö aviin, siirretty virkasiirtona - - avista siirtyi kaks henkilöä elyyn ja elystä siirtyi

kaks henkilöä aviin, mutta tietysti tässä kävi niin, että meiltä lähti se henkilö - - ja se, joka siirtyi sieltä avista elyyn, niin häntä ei osoitettukaan enää meille, vaan osoitettiin joihinkin muihin tehtäviin.”

”- - näiden työnjakomuutosten kautta on sitten jonkun verran, mutta kokonaisia ihmisiä ei ole meiltä tämän reilun kolmen vuoden aikana häipynyt.”

Lomautuksiin tai irtisanomisiin ei liikuntatoimen henkilöstön osalta ole ainakaan vielä ryhdytty. Henkilöstöresurssit ovat pienentyneet pääasiassa luonnollisen poistuman ja virkavapaiden seurauksena. Henkilön jäädessä pois ei uutta korvaavaa työvoimaa ole palkattu, vaan tehtävät on pääasiassa siirretty muiden työntekijöiden tehtävänkuviin työnjakomuutoksilla. Tällä hetkellä ELY-keskukset ovat täyttölupamenettelyn alla, eli jos tarvetta uuden työvoiman rekrytoimiseen tulee, ulkoiseen virantäyttöön on anottava ministeriöltä lupa.

”- - jos nyt ajatellaan, että joku meidän ihmisistä jää eläkkeelle tai vaihtaa työpaikkaa, niin hyvin todennäköistä, lähes varmaa on se, että siihen ei siihen virantäyttölupaa saada. - - tarkoituksena ei ole liikuntatoimen henkilöstön vähentäminen, vaan se, että nämä elyn toimintamäärärahat koko ajan laskee ja eläköitymistä tai muihin töihin siirtymistä siinä käytetään sitten tämän henkilöstön vähentämiseen, ja sehan kohdistuu vähän sattumanvaraisesti eri toimialoille.”

”- - se on täyttölupamenettelyssä. Pitää kysyä ministeriöstä lupa. Ensin pitää olla sisäinen haku ja sen jälkeen ministeriltä kysytään lupa ulkoiseen täyttöön ja siitä sitten riippuu, että miten käy. Pomothan täytetään yleensä aina.”

Yksi liikuntatoimista oli menettänyt kokonaisen liikuntatoimentarkastajan viran. Yhdellä alueella kaksi sivutoimista rakennustarkastajaa oli siirtynyt eläkkeelle ja virkoihin ei rekrytoitu uusia henkilöitä. Nyt kuitenkin alueella toimii jälleen yksi määräaikainen rakennustarkastaja. Yhdessä esimerkissä viranhaltija oli siirtynyt omasta tahdostaan pitkälle virkavapaalle, mutta hänenkään tilalle ei vastaavalla liikunta-alan koulutuksella ole henkilöä palkattu. Pohjanmaan ELY-keskuksessa oli puolestaan rakennustarkastajan eläkkeelle siirtyminen onnistuttu ratkaisemaan siten, että korvaava henkilö saadaan yhteistyösopimuksen perusteella Pirkanmaan ELY-keskukselta, laskennallisesti 0,4 henkilötyövuotta. Turhilta määrärahakehysmuutoksilta on tämän ELY-keskusten välisen yhteistyösopimuksen avulla vältytty.

”- - siinä oli sellainen tilanne, että hän [liikuntatoimentarkastaja] jäi eläkkeelle syksyllä 2009 eli lääninhallituksen aikaan, ja sitten sovittiin siinä muutostyöryhmässä, että palkataan sijainen, ja hän sitten oli - - oliko vuoden 11 kevääseen saakka, jonka jälkeen meille todettiin, että tätä ei enää jatketa.”

”- - sivutoimiset rakennustarkastajat, niitä virkoja meillä ei ole enää.”

Yhdellä ELY-alueella oli kokonaan poistunut liikuntatoimen tukipalvelut. Toimistotyöntekijöiden merkitys nousi esiin lähes kaikissa haastatteluissa. Avustava henkilökunta nähtiin olennaisen tärkeänä, jotta omasta asiantuntijan työstä voitiin selvittää. Toimistohenkilöstön suhteen oltiinkin liikuntatoimessa tarkkana, koska paineita siirroista ja liikuntatoimen kannalta menetyksistä tai ainakin liikunnan osuuden prosentuaalisista vähennyksistä työnkuviissa oli nähtävissä. Liikuntatoimen henkilöstön työnkuviissa liikunta-asioiden osuus vaihteli 15 ja 100 prosentin välillä.

”- - esimerkiksi nämä tukipalvelut on viety kokonaan pois.”

”- - neljän henkilön toimenkuvassa on liikuntatoimen tehtäviä. Puhtaasti ei kenelläkään ole sataa prosenttia, vaan siellä on sitten pääsääntöisesti liikunta ja nuorisotoimen asioita, osalla on 95 prosenttisesti liikunta ja osalla on sitten vähemmän.”

”- - vaikka meillä ihmisiä, jotka hoitavat näitä tehtäviä, on useampia, mutta ne on sitten sillä tavalla ne htv:t laskettu, että siellä ei kellään tällä hetkellä ole sataa prosenttia - - mulla on 50.”

”- - meillä on maksatussihteeri, joka tekee yhtenä monista kymmenistä asioista nämä munkin avustusten maksatukset, ja sitten on toimistos sihteeri, josta on mulla tällä hetkellä ehkä 15 prosenttia, joka tekee ihan tällaiset postitteluhommia ja kopiointihommia ja koostaa erilaisia taulukoita hakemuksista ja tämän tyyppistä.”

”- - toimistotyöntekijä on nyt 50–60 prosenttia liikunnalla. Se on ihan elinehto, että pystyy selviytymään näistä, ja se on nyt ollut käytettävissä, sikäli nämä ympäröivät resurssit on olleet ok.”

”- - kyllä varsinkin tuolla toimistopuolella olisi ollut ottajia, että sillä tavalla tässä on oltu vähän tarkkana nyt. - - saataisiin tämä kokonaisuus vietyä sitten mahdollisesti sinne aviin.”

5.5.2. Muutosten vaikutukset työstä suoriutumiseen

Hallitusohjelmassa (2007, 69) luvattiin turvata henkilöstön asema uudistusten toteuttamisvaiheessa. Liikuntatoimet eivät pääsääntöisesti kuitenkaan koe, että heidän henkilöstönsä asemaa olisi erityisemmin pyritty uudistuksessa turvaamaan. Liikuntatoimissa henkilöstön kannalta haastaviksi muutoksiksi koettiin muun muassa uudet substanssin ulkopuoliset sekä sisäisen hallinnon tehtävät. Eräät liikuntatoimet kokivat myös oman asiantuntemuksensa tason heikentyneen uudistuksen jälkeisenä aikana. Ylipäätään tehtävien hoitamisessa koettiin olennaisen tärkeänä niiden priorisoiminen, lakisääteiset tehtävät pyritään ainakin hoitamaan kunnialla.

”- - ja ihan yhtenä yksityiskohtana se, että esimerkiksi omalta osaltani tämä kuntien kanssa toimiminen, siis paikan päällä neuvottelut kuntien kanssa, hankkeita koskeva neuvottelukosketus ja tarkastukset ja muut, niin ne on kyllä vähentynyt. - - sähköposti, puhelin, video - - niitä on korvattu tällaisilla asioilla.”

”- - siihen ajankäyttöön ja jonkun verran tähän kuormitukseenkin vaikuttanut, mutta ei se nyt valtavan dramaattinen asia. Tehtävät voisi hoitaa paljon paremmin ja perusteellisemmin ja olla enemmän asiakkaiden kanssa ja läsnä näissä asioissa, jos olisi enemmän väkeä. Mutta tämän kanssa on nyt eletävä, ja me on siihen pystytty kyllä kohtalaisesti sopeutumaan.”

Uudistuksen voimaantulon jälkeen uusia tehtäviä oli osoitettu liikuntatoimen henkilöstölle oman pääsubstanssin ulkopuolelta. Uusissa tehtävänkuivissa nähtiin sekä etuja että haittapuolia. Työt olivat kaikilla asiantuntijoista lisääntyneet ja tehtävänkuviin oli tullut muun muassa työllisyys-, oppilaitosrakentamisen sekä nuorisotakuun tehtäviä. Osa määrättyistä tehtävistä oli asetettu määräajaksi, kuten esimerkiksi yksikön päällikkyyksi viideksi vuodeksi. Samoin avustavalla henkilöstöllä oli usein muiden toimialojen tehtäviä hoidettavanaan. Lisätyön nähtiin vaikeuttavan tehtävien tuloksekasta sekä tehokasta hoitamista, joka kuitenkin oli alkuperäinen uudistukselle kirjattu tavoite. Vaikka lakisääteiset tehtävät olivat kaikille liikuntatoimille yhteisiä, alueesta riippuen ne oli jaettu eri tavoin työntekijöiden tehtävänkuviin. Uusista henkilökohtaisista lisätehtävistä huolimatta liikuntatoimen asiantuntijat olivat edelleen vastuussa hyvin suurelta osin myös kaikista aiemmista tehtävistään.

”Oikeastaan se perustehtävä on sillä tavalla, että mulla on ne samat tehtävät, mitkä muutenkin ja sen lisäksi sitten nämä

päällikön tehtävät, ja sitten tällä yksikön sisäisellä työnjaolla on kevennetty, että muut ihmiset tekevät niitä sitten. - - on siinä löydetty sellainen tapa, että asiat on voitu järjestää - - mutta ylivoimaisesti suurin osa sen perustehtävän töistä ja tehtävistä on edelleen mulla.”

Oppilaitosrakentaminen sekä ryhmäpäällikön sijaisen tehtävät oli lisätty yhden liikuntatoimen henkilön työnkuvaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin siirtymisen myötä vuoden 2010 alussa. Vaikka henkilötyövuosissa mitattuna oli liikuntatoimen osalta tapahtunut tuolloin noin 0,3 vähennys, näki asianosainen asian kuitenkin positiivisena liikunnan kannalta. Oppilaitosrakentamisen asioissa on mahdollisuus vaikuttaa koulujen liikuntatiloihin, ja näin tiettyjen ikäryhmien päivittäiseen aktiivisuuteen. Oppilaitosrakentamisessa on siirrytty vanhasta valtiosuusjärjestelmästä valtiovavustuksiin, ja samalla rakentamisen tarkoista mitoituserusteista on luovuttu. Valtiovavustusjärjestelmä ei enää tiukasti sanele, minkäkokoisen liikuntatilan voi oppilasmäärään perustuen rakentaa. Potentiaalia monipuolistaa koulujen toimintaympäristöä liikunnallisesti aktiivisempaan suuntaan on tämän myötä nykyisin enemmän kuin ennen. Asenne- ja toimintatapojen muutokset vaativat tässäkin asiassa vielä aikaa, jotta päästään vanhoista tavoista joustavampaan toimintaan.

”- - nyt kun se on valtion harkinnanvarainen valtiovavustus, niin mikäli tavallaan siinä koulun alueella on tälle iltakäytöllekin, vapaa-ajankäytölle, paineita enemmän, niin me voidaan ehkä vapaammin tehdä siihen paikkaan sopivan kokoisia liikuntatiloja. Että vaikka oppilasmäärä ei edellyttäisi vielä sitä isompaa tilaa, niin se voidaan tehdä nyt helpommin isompikin, jos iltakäyttö sitä vaatii. - - Nyt ei ole niin tarkkaa. Silloin se mahdollistaa joustavamman rakentamisen ja myös iltakäytön huomioonottamisen paremmin.”

”Se on tietysti vähentänyt tätä liikuntapuolen htv:tä, mutta toisaalta se on antanut mahdollisuuden myös vaikuttaa jonkun verran niihin kouluhankkeisiin tästä liikunnan näkökulmasta, että on siinä liikuntatoimen kannalta se hyvä puoli - -.”

Nuorisotakuu oli uutena tehtävänä määrätty yhdelle liikuntatoimen asiantuntijalle vuoden 2013 alusta. Nuorisotakuussa jokaiselle alle 25-vuotiaalle nuorelle ja alle 30-vuotiaalle vastavalmistuneelle tarjotaan työ-, harjoittelu-, opiskelu-, työpaja- tai kuntoutuspaikka viimeistään kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi joutumisesta.

Hanke on työ- ja elinkeinoministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sisäasiainministeriön yhteinen.

”Ylijohdaja määräsi mun toimenkuvaan. - - Enhän minä tietysti olisi ollut ottamassa, koska tiedän toisaalta, että siinä törmätään siihen, että se on pelkästään [yhtä ely-alueita] koskeva tehtävä ja sitten toisaalta, kun tiedän oman työni tilanteen - - että se on niin kuin rekeen tulevaa lisäkuormaa vedettäväksi, ja se on aina jostain pois.”

Toimipaikkojen osalta yhdellä vastaajista oli vuoden 2013 alusta alkaen laadittu sopimus, joka velvoittaa hänet työskentelemään viikosta kolme päivää toisella paikkakunnalla ja kaksi toisella. Työntekijä koki asian turhana maakunnalliseen suurvalta-ajatteluun pohjautuvana asiana.

”- - eihän siinä ole järjen kanssa mitään tekemistä. Se nyt on ihan tällainen, sanoisinko johtajuuden puutteeseen liittyvä järjestely. Siis mitä eroa on sillä, että - - otan mapit mukaan ja menen sinne ja teen samoja asioita, soittelen samoja puheluja.”

Työvoimapuolelta oli myös tullut uusi tehtävä liikuntatoimen henkilön hoidettavaksi. Kyseinen henkilö oli asettanut ehdoksi uusien tehtävien vastaanottamiselle, että liikuntatoimen henkilötyövuosien on pysyttävä samana, eli hänen liikunta-asioiden henkilötyövuosien pienentyminen täytyy näkyä toisen henkilön liikunta-asioiden henkilötyövuosien kasvuna. Tämä oli toteutunut.

”- - tällä hetkellä työvoimapuolelta työvoiman kansainvälisen liikkumisen vastaava, ja se on noin 0,3 htv:tä - - se on vuoden 12 ollut tämä ja sitten aikaisemmin mulla oli 2010–2012 työllisyysperustaisia investointiavustuksia myös tehtävänkuvassa.”

”Ei niillä ole mitään keskenään tekemistä, paitsi että työllisyysperustainen investointiavustus oli sillä tavalla liikunnan näkökulmasta hyvä, että niitä myös pystyttiin käyttämään liikuntapaikkarakentamiseen - - siitä liikunta hyöty ihan taloudellisesti, että se suhde oli niin mutkaton siinä, mutta muuten ei ole mitään tekemistä.”

Kahdella haastattelemistani asiantuntijoita oli mahdollisuus hoitaa ja keskittyä yksistään liikuntatoimen asioihin.

”Mulla on vaan pelkästään liikunta.”

Vastauksista välittyi minulle tutkijana tunne, että liikuntatoimen aluehallinnon asiantuntijoiden työ on itsenäistä ja ajoittain yksinäistäkin. Eräs vastaajista kaipasi lääninaikojen yhdessä tekemisen tapoja. Vuosien, jopa monien vuosikymmenien, työkokemus ja muodostuneet hyvät henkilösuhteet olivat kuitenkin etu hoidettaessa liikunnan aluehallinnon asioita. Nykyäänhän yhteistyön tapoja muokkaavat myös eriytyvät työnkuvat. Asiantuntijoilla on erilaisia eri substanssien tehtäviä, joiden hoitamisessa tukea haetaan liikuntatoimen ulkopuolelta.

”Vaikka meillä oli silloin - - lääniaikaan suurin piirtein samat aluejaot - - niin tavallaan siinä oli kuitenkin sitten useampia työntekijöitä, oli kollegoja ja tällaista yhdessä tekemistä. Kyllähän me nytkin tehdään yhteistyötä samalla tavalla tällä porukalla, mutta se on kuitenkin ehkä vähän erilaista, vaan soitetaan, kun tulee joku probleema tai tämän tyyppistä. Ehkä tällainen yhdessä tekeminen, jos ajattelee kollegoja, vähentynyt tässä tilanteessa jollain tavalla. Kyllähän meillä on näitä neuvottelupäiviä yhteisiä, ja seminaareissa tavataan, ja yritetään niihin aina yhdistellä omia työkokouksia ja tällaisia, mutta sillä lailla se on yksinäistä pakertamista tämä.”

”- - vaikka on samassa organisaatiossa, niin ollaan kuitenkin monen sadan kilometrin päässä, että sillä tavalla tälle on leimallista tällainen vähän lonely rider -tyyppinen homma, mutta kyllähän siellä vastapuolella on tosiaan se, että kun ollaan pitkään tehty näitä asioita yhdessä ja on sillä lailla hyvät kontaktit.”

ALKU-selonteko (Valtiovarainministeriö 2012, 48) näki yksittäisten ihmisten varassa toimimisen ongelmana, sillä henkilöstön vaihtuessa ja sen myötä henkilökohtaisten sidosryhmäsuhteiden katketessa ei nykyinen ELY-organisaation rakenne kykene edistämään niiden uudelleen muodostumista. Merkittävänä asiana haastatteluissani nousi esille sama huomio siitä, kuinka yksittäisten ihmisten varassa koko valtion alueellinen liikuntahallinto toimii. Valtion virkamiehinä liikuntatoimen sektorilla ei ole kuin parisenkymmentä henkilöä koko maassa. Jos liikuntatoimen työntekijälle tulisi jokin yllättävä este työnsä tekemiseen, ei paikkaajia juuri ole. Virallista varasuunnitelmaa tai varotoimenpiteitä ei tällaisten tilanteiden varalle ole mietitty. Useat vastaajista katsoivatkin, että pidemmissä poissaolotapauksissa todennäköisesti ainoa ratkaisu olisi lähteä toimimaan yli ELY-rajojen jäljelle jäävällä asiantuntijajoukolla.

”- - ei meillä paljon paikkaajia ole. Kyllä tämä hyvin haavoittuvaa on.”

”- - tilanne on sellainen, että jos jotakin tapahtuu - - kun on yksi sivutoiminen rakennustarkastaja ja sitten minä olen yksinäni, jos jompi kumpi jää yhtäkkiä puoleksi vuodeksi vaikka sairaslomalle, sitten onkin homma seis. Tavallaan mitään virallista edes tällaista katastrofisuunnitelmaakaan ei ole, että mitä me nyt muuten ollaan puhuttu, niin ei siinä oikein paljoa muuta mahdollisuutta ole kuin lähteä yli ely-rajojen tällaista yhtäkkistä tilannetta hoitamaan.”

Ajankäytön suhteen varsinkin kevät hakemusten käsittelyineen koettiin kiireiseksi ja kuormittavaksi. Tällöin voisi määräaikaisen lisähenkilöstön palkkaaminen olla aiheellista. Työnjakomuutosten myötä moni vastaajista koki, että oma työnteko asettaa haasteita, ja että enää ei ole helppoa eikä aina mahdollistakaan hoitaa kaikkia vaadittuja tai haluamiaan tehtäviä. Yksi vastaajista korostikin, että tehtävien hoitaminen vaatii priorisointia. Henkilöstöresurssit ovat niukat niin aluekokoon kuin tehtävien volyyymiin suhteutettuina.

”- - kun meillä on alle yksi ihmistä tähän liikunta-asiaan - - meillä on ihan oikeasti tähän työmäärään verrattuna, mikä nyt se tärkein mittari onkin, niin tätä porukkaa täällä aika vähän, ja särkymävaraa ei ole ollenkaan - -.”

Asiantuntijat pitivät edelleen erityisen tärkeänä paikan päällä käyntejä ja kasvokkaisia kontakteja. Kysyessäni yhdessä haastatteluista, onko kasvokkaisuus vähentynyt, vastaaja korosti sen olevan edelleen ainakin heidän toimintansa lähtökohta.

”En tiedä, onko se sinänsä vähentynyt, koska meillä on aina se lähtökohta ollut kyllä, että näitä ihmisten kohtaamisia ei pidä yrittää vältellä ja mahdollisimman paljon liikkua kentällä. Se on se lähtökohta. Sen tietysti sitten aina edestään - - kellokorttilainen kun kuitenkin on, niin tahtoo olla, että sinne aina tulee sitten niinä toimistopäivinä sitä, että niitä joutuisi taas vapaana pitämään pois, ja sitten taas se on pois työn tekemisestä.”

Nykyisessä tilanteessa liikuntatoimet hoitavat lakisääteiset tehtävät ajallaan ja huolella, mutta ”sitten tästä pehmeämmästä puolesta, jonka merkitystä” eräs vastaajista korosti, ”se jää vähemmälle” (Asiantuntijahaastattelu 2013). Tutkijana tulkitseen haastattelussa esille tulleen pehmeämmän puolen tarkoittavan erityisesti henkilöstöasioita, henkilöstön hyvinvointia ja mahdollisuuksia hoitaa omaa tehtäväänsä. Näistä resursseista joudutaan näkemykseni mukaan ensimmäisten joukossa joustamaan ja tinkimään.

Aluehallintouudistuksen vaikutuksia henkilöstön työn tekemiseen ja sen laatuun pohdittiin vastauksissa monin tavoin. Osa vastaajista ei nähnyt muutosta esimerkiksi liikuntatoimensa asiantuntemuksen tasossa tapahtuneen. Toiset vastaajista puolestaan kokivat toimialansa asiantuntemuksen heikentyneen henkilöstöresurssien niukentumisen mukana. Yksi vastaajista korosti liikunnallisen koulutustaustan merkitystä juuri liikuntatoimen alalla. Koulutuksen merkitystä täydentää toisen vastaajan maininta siitä, että esimerkiksi juuri tehtäviä jaettaessa lähdetään juuri yksilön henkilökohtaisesta osaamisesta.

”- - ei meillä ole asiantuntemuksen taso, ei ole ollut mitään vaikutuksia - -.”

”- - asiantuntemuksen taso on laskenut, koska meillä oli kaksi ylemmän korkeakoulututkinnon omaavaa, joilla löytyi liikuntapuolen koulutusta, nyt on enää yksi. Sitten muut henkilöt, jotka hoitavat näitä asioita, ne on sitten tällä kokemuksella.”

”- - jos terveystoiminnasta tai muusta niin, kyllähän siinä pitää tietää siitä substanssista ja on opiskellut sitä. Tietysti innostus ja mielenkiintohan riittää monessa asiassa eteenpäin, mutta ei se aina riitä.”

Kuten aiemmin on sisäisen toimintaympäristön osana jo käsitelty, kokivat liikuntatoimen viranhaltijat organisaation halun puuttua eri substanssien toimintaan voimistuneen. ELY-keskuksissa kontrolloidaan nykyisin henkilöstön liikkumista ja työntekoa monin tavoin.

”- - ely-keskuksen myötä matkustuksen kontrollointi on tullut paljon tiukemmaksi. Nyt pitää käyttää julkisia kulkuneuvoja. - - Toki nyt vähän helpotti, että me voidaan käyttää myös vuokra-autoa, joka on edullisempi kuin oman auton käyttö. - - Mulla on aikaisemmin ollut pysyvä matkamääräys toimialueelle, nyt mulla ei ole sitä, pitää jokainen matkasuunnitelma tehdä erikseen ja anoa matkustuslupaa jokaiselle matkalle. En voi itsenäisesti enää päättää - - täytyy ne nyt sitten erikseen anoa ja tämä tietenkin jäykistää vähän tätä hommaa.”

Toimistohenkilöstön merkitystä korostavat seuraavat kommentit alueelta, jossa liikuntatoimessa oli menetetty koko tukihenkilöstö. Ongelmia oli menetyksen myötä tullut esille niin yleisesti liikuntatoimen toiminnassa kuin henkilökohtaisella tasolla työstä selviytymisessä.

” - - tukihenkilöstön poistuminen, sehän toi ongelmia. - - yleensä tällainen asiatarkistus, mikä liittyy valtionavustusten maksatukseen, - - sitten kaikki diariointi, arkistointi, ne poistu, ja se aiheutti sitten ongelmia. Nyt sitä ongelmaa on sitten ratkaistu sillä tavalla että meidän - - rakennustarkastaja - - on kyennyt sitten paikkaamaan tällaisia ongelmia.”

” - - yleisesti sen tukipalvelujen poistuminen, niin taloudenpito on yhtenä uutena, siis ei saatu oikein mistään selville, paljonko rahaa nyt on käytetty ja paljonko toimintamäärärahoja on jäljellä. Tällainen arkipäivän toiminta, se siinä sitten alkaa niitata.”

” - - ajankäyttö, tällaiset, mitkä on näitä tuki-sihteeripalveluita, niin niitä pitää alkaa itse tekemään, että se tekee siihen omaa problemaa. Ja tehtävien kuormittuminen, esimerkiksi tehdään täydennyspyyntöjä, niin se - - alusta loppuun tehdään itse, siinä ei ole mitään apupalveluita. Se on vähän sellaista, tuntuu hölmöläisten touhua välillä, mutta mehän ollaan töissä vaan täällä.”

Oman tutkimukseni ja muihin uudistusta koskeneisiin selvityksiin tutustumisen jälkeen näyttävät Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman (2011, 77) kirjaukset valtion hyvästä henkilöstöpolitiikasta ja sen myötä tuottavasta ja tuloksellisesta työstä melko kaukaisilta valtion aluehallinnon todellisuudesta. Pyrkimyksenä on, että henkilöstön mahdollisuuksia vaikuttaa omaan toimintaansa ja siitä muodostuviin kustannuksiin parannetaan. Julkishallinnon työntekijöiden kannustimia vastuunottoon, tuloksellisuuteen ja omatoimisuuteen vahvistetaan. (emt., 77.) Ainakaan tällä hetkellä kahden vuoden takaiset hallitusohjelman kirjaukset eivät liikuntatoimissa toteudu. ELY-keskusten strategia-asiakirja 2012–2015 (Työ- ja elinkeinoministeriö 2011, 53) tunnistaa henkilöstön koulutuksen tarpeen kasvun muuttuvien työolosuhteiden seurauksena, mutta toteaa samalla muuttuvien tehtävien ja uusien menettelyjen voivan lisätä myös henkilöstön motivaatiota.

5.5.3. ELY vai AVI?

Tutkimukseni osana tiedustelin liikuntatoimen viranhaltijoiden näkemykset siitä, kummassa virastossa, nykyisessä vai aluehallintovirastossa, he näkisivät liikuntatoimen paikan parempana tulevaisuudessa. Kuten aiemmissa selvityksistä myös haastatteluvastauksissani nousi esiin huoli siitä, että sivistystoimen aluehallinto on pirstaloitunut ja menettänyt merkitystään. Samalla siihen käytettävissä olevat resurssit ovat vähentyneet ja tehtävien hoitaminen näiden seikkojen vuoksi vaikeutunut.

Vastaajista suurin osa katsoo, että sivistystoimen tehtävät tulisi koota yhteen organisaatioon. (Valtiovarainministeriö 2012, 174.)

”- - lääninhallitusten sivistysosastohan jakautui kahtia: osa työntekijöistä sijoitettiin ely-keskukseen ja osa työntekijöistä aluehallintovirastoon.”

Valtiovarainministeriön (2012, 185) ALKU-hankkeen toimeenpanoa ja toteuttamista koskevan arviointiraportin mukaan sijoittaminen ei noudattanut uudistuksessa omaksuttua työnjakoa koskevaa päälinjausta ja on työryhmän tekemien selvitysten perusteella osoittautunut epätarkoituksenmukaiseksi ratkaisuksi. Sivistystoimen tehtävät ovat nyt niiden hoidon, organisoinnin ja ohjauksen kannalta liiaksi hajautuneet aluehallinnossa. Opetus- ja kulttuuriministeriö on tehnyt 5.6.2012 kulttuuri- ja urheiluministerin allekirjoittaman esityksen kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävien siirtämiseksi aluehallintovirastojen tehtäväksi ja 16.8.2012 opetusministeri Gustafssonin allekirjoittaman esityksen näihin siirtoihin liittyen oppilaitosrakentamiseen liittyvien tehtävien siirtämiseksi aluehallintovirastoihin. Liikuntatoimen viranhaltijoista suurin osa näki, ettei sivistyshallinnon jakaminen eri virastoihin ja liikuntatoimen sijoittaminen ELY-organisaatioon ollut oikea ratkaisu.

”- - jos ajatellaan liikuntatoimen sijaintia tässä meidän nykyisessä organisaatiossa, niin se nyt on sitten ihan sama, millä vastuualueella se on, se on yhtä vieraassa paikassa. - - Sehän tässä on heti alusta saakka ollut, että täällä ei oikein ole mitään sellaista, tämä ei ole meidän kotipesä. Ja sitten kun vielä on selvinnyt toimintakulttuurit ja kaikki muut, on ollut ihan erilaisia, että ei ole oikea paikka.”

”Nyt kun puhutaan tästä ely-keskuksesta, eihän kulttuuripolitiikka, liikunta, nuoriso, kirjasto, niin ei sillä ole täällä missään oikein luonnollista paikkaa, että oikeastaan aivan sama, missä se on.”

”Tämähän revittiin niin repaleiseksi koko sivistystoimen hallinto, sitten siinä oli vielä näitä tällaisia epäloogisuuksia tavallaan, että osittain tämän takia sitä nyt ollaan korjaamassa, että saa nähdä, kuinka siinä sitten käy.”

”- - silloin aikoinaan, kun ne kysyivät, olin sitä mieltä, että elyyn. - - Täällä oli valinnanmahdollisuuksia ja täällä tapahtui enemmän. Avit oli - - sellainen suppeampi paikka. Mutta sitten se, mikä siinä tuli ongelmaksi, ja mitä nyt sitten tässä aluehallintoselonteossakin ollaan oikomassa, niin tämä sivistyshallinto, sehän lyötiin rikki silloin - - kun se ei ollut lähtökohtaisesti mikään iso, niin jos kolmeen osaan lyödään, niin se pirstaloituu, meistä tulee täysin erillisiä. Se oli sellainen virhe, mitä siinä tehtiin.”

Haastateltavani palasivat vastauksissaan uudistuksen valmistelun aikaisiin keskusteluihin ja kiistelyihin sivistyshallinnon sijainnista. Mielipiteet jakautuivat jo silloin, ja yhä edelleen on erimielisyyttä siitä, mikä olisi liikuntatoimelle se parhain sijainti, ELY vai AVI. Aluehallintovirastojen kannatus parempana liikuntatoimen sijaintiorganisaationa sai niin tutkimuksessani kuin muissakin selvityksissä enemmän kannatusta kuin sen nykyinen paikka.

”- - kaikki silloin sivistysvaliokunnan kuultavana olleet asiantuntijat taisivat olla pääsääntöisesti sitä mieltä, että avi on oikea vaihtoehto, ja silloin tietysti puhuttiin koko kupo-tehtävistä, kirjasto-, liikunta- ja nuorisoasiat, ei irroteltu sillä tavalla yksistään. Silloinhan se ehkä kaatui eniten siihen, että okm:n tai silloisen opm:n kanta oli vähän häilyvä - - nyt sitten yritetään korjata, myöhemmin.”

”Tämä nykyinen sijoitus ei ole onnistunut. Lähtökohtaisestihan se jo meidän mielestä oli väärä ratkaisu. Silloin runsas kolme vuotta sitten tästä asiastahan eduskunnan sivistysvaliokunta oli yksimielisesti sitä mieltä, että kulttuuriministeriön hallinnonalan tehtävät tulisi sijoittaa aviin yhteen näiden muiden opetusministeriön tehtävien kanssa, mutta hallintovaliokunta äänestyksen jälkeen päätyi sitten tähän hallituksen esitykseen, eli kulttuuriministeriön hallinnonalan tehtävät sijoitettiin elyyn, ja hallintovaliokunnassa äänestyksessä vähemmistöön jääneet, siellä muutamahan jopa jätti eriävän mielipiteen siihen äänestykseen. - - ja kolme vuotta nyt kun on kulunut, niin esimerkiksi meidän ammattijärjestö on koko ajan johdonmukaisesti ottanut kantaa siihen, että nämä tehtävät pitäisi siirtää aviin. - - epäonnistunut on tämä sijoitus, koska meillä ei ole oikein mitään yhteistä tämän muun ely-keskuksen porukan kanssa.”

”Jos sivistyshallinnon vaikuttavuutta tai vaikutusmahdollisuuksia halutaan, sen on syytä olla yhdessä. Ja kyllä se varmaan kansalaistenkin etuja palvelee, että sellainen on olemassa - - esimerkiksi kunnat voivat, ja kunnathan tekevät sitä taloudellisten resurssien niukentuessa, niin siellä lähdetään sitten palveluja ja oikeuksia pienentämään, kuristamaan, niin ei siellä ole enää ketään, kuka oikein valvoo sitä toimintaa, niin siitä näkökulmasta tämä, ottamatta kantaa siihen, että missä sen olisi pitänyt olla, elyssä vai avissa. - - kun muun muassa se koulupuoli jäi aviin, niin kyllä meillekin se olisi ollut parempi paikka.”

Sijaintikysymys nähdään liikuntatoimissakin koko sivistyshallinnon yhteisenä, ei ainoastaan kysymyksenä liikunta-asioiden paikasta. Aluehallintovirasto nähdään tällä hetkellä paikaksi, jonne koko sivistyshallinto olisi hyvä koota yhteen. Aluehallintovirastojen paremmuutta suhteessa liikuntatoimien nykyiseen sijaintiin perusteltiin vastauksissa muun muassa jo alkujaan uudistuksen tavoitteeksi asetetuilla

synergiaeduilla. Niitä nähtiin olevan enemmän aluehallintovirastoissa, joissa toinen puoli entisen lääninhallituksen sivistystoimea jo sijaitisi. Myös edellä kohdassa 5.1.4. käsittelemäni sisäisen toimintakulttuurin erilaisuus nähtiin tähänkin kysymykseen vastauksena. Aluehallintovirastojen toimintakulttuuri saattaisi olla tutumpi sivistyshallinnolle ja liikuntatoimelle sen osana.

”- - tämä ei ole pelkästään liikuntapuolen asia, vaan sivistyshallinnon selkiyttämistä ja tämän koko sektorin turvaaminen - - kollegoillakin on jo sellaisia tilanteita, että htv:hen on lisätty muita tehtäviä - - sieltä koko aika vaan vähenee se liikunnan osuus - - se kapenee koko ajan, jos ei tehdä mitään. Ja sitten tämä kokonaisuus tosiaan, yhteydet koulupuolelle, ja samalla avin puolella on sosiaali- ja terveystoimi, että kyllähän tämä terveyssektori varsinkin korostuu tässä koko ajan enemmän ja enemmän, ja se olisi sitten saman katon alla.”

”Kyllä meillä avissa tämä koulupuoli on tärkeä kumppani, ja sitten myös se, että avissa on kunta asiakkaana niin kuin meilläkin. Elyssä, täällähän erittäin harvalla toimialalla on kunta asiakkaana. Avissa on se hyvä puoli, että siellä katsotaan sitä kunta-asiakasta ja kuntaa myös laajemmin, niin sieltä löytyy niitä synergiaetuja, että me voidaan mennä esimerkiksi avista isommalla porukalla kuntaan vaikkapa hyvinvointiasioissa katsomaan, että mikä siellä on tarve tai sairastuvuus ja mikä siellä on ennaltaehkäisevien toimien tilanne ja tämän tyyppiset. Saadaan ehkä kunta-asiakas laaja-alaisemmin haltuun avissa. Elyssä tämä yhteistyö on tällaista pistemäistä joissakin asioissa olevaa, että ei ole sellaista kokonaisvaltaista synergiaetua siinä mielessä kuin mitä avin toimialojen kanssa.”

”Avi on parempi vaihtoehto, koska meillä on siellä, jos ajatellaan näitä synergiaetuja, niin se on se paikka.”

Keskusteluja käytäessä on hyvä kuitenkin muistaa, että aluehallintoviraston alaisuudessa toimimisesta ei voida oikeasti tietää ennen kuin siellä ollaan. Yksi vastaajista ei lähtenytäkään vastauksissaan hätäilemään muutoksen suuntaan. Myös aluehallintovirastoissa on esiintynyt samanlaisia henkilöstön vähennyspaineita kuin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa. Aluehallinnossa kun on edelleen selkeästi kehityssuuntana viranomaisten määrän supistaminen. Kummassakaan organisaatiossa ei voi olla varma liikuntatoimen tulevaisuudesta.

”- - näkökantani on se, että lyhyellä aikavälillä voitaisiin aivan hyvin - - jatkaa näin kun mennään. Meillä on hyvät toimintaedellytykset. Mutta pidemmällä aikavälillä, jos ajatellaan, että johtaa tämä viimeaikainen kehitys siihen, että nämä toimialat

häviää elyistä sen takia, että organisaatiot muuttuu ja liukenee, ja ihmisten toimenkuvat muuttuu sitä tahtia, että näitä toimialoja ei enää muutaman vuoden päästä ole, niin jos siihen ratkaisu on sitten se, että siirrytään aviin, niin sitten siirrytään. - - totta kai me tehdään niin kuin poliittisessa valmistelussa ministeriöiden välillä ja sitten viime kädessä eduskunnassa, kun säädöksiä säädösmuutoksia tehdään, niin sinnehän sitten mennään.”

”Aveissahan on samanlaiset henkilöstövähennyspaineet kuin elyissä, ja siellä on niitä myös toteutettu aika raskaalla kädellä nimenomaan tähän opetustoimen henkilöstöön kohdistuen, siellä on vahvistettu muutamia muita toimialoja - - että se, jos sinne siirrytään, niin ei se välttämättä takaa tässä kaikkea asioita.”

5.6. Viranomaisten aluejakojen arvioiminen

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten aluejaoissa toimintojen erilaiset aluejakotarpeet otettiin huomioon siten, että eri toiminnoilla on virastojen perusaluejaoista poikkeavia alueellisia toimivaltoja. Järjestely näkyy muun muassa vastuualueiden vaihtelevina toimialueina, esimerkiksi juuri liikunta-asioiden hoitamisessa laajennetuilla kuudella toimialueella. ELY-keskuksista ETOK -vastuualue toimii jokaisessa 15 keskuksessa, mutta ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue 13 keskuksessa sekä liikenne ja infrastruktuuri yhdeksässä keskuksessa. (Valtiovarainministeriö 2012, 74.) Kaikki liikuntatoimet sijaitsevat ETOK -vastuualueella ja sellaisessa ELY-keskuksessa, jossa toimivat kaikki kolme vastuualueutta. Uudistusta valmisteltaessa Keski-Pohjanmaan maakunnan osalta näkemykset suuntautumisesta hajaantuivat, lopulta se päädyttiin liittämään saman aluehallintoviraston sekä ELY-keskuksen toimialueeseen kuin Pohjanmaan maakunta. (emt., 75). Samoin jaettiin liikuntatoimen sektori.

Alku-selonteossa useat vastaajat kohdistivat kritiikkiä aluejakojen toimivuuteen sivistystoimen tehtävissä ja erityisesti ELY-kentän hajanaisuuteen tässä. Selonteon vastauksista, kuten tämänkin tutkimuksen, kävi ilmi, että asioiden hoitaminen on monissa tapauksissa onnistunut hajanaisesta rakenteesta huolimatta sen vuoksi, että asioita hoitava henkilöstö on edelleen pitkälti sama kuin ennen uudistusta, jolloin ennen uudistusta muodostuneita ja epävirallisia yhteistyöverkostoja on osattu ja voitu edelleen hyödyntää. (Valtiovarainministeriö 2012, 48.) Keskustelu toimialueiden laajuudesta jatkuu edelleen. Todennäköisesti osana virastojen vähentämisen tavoitetta toimialueet

tulevat monilla toimialoilla ja asioissa tulevaisuudessa laajenemaan, kuten esimerkkinä ELY-keskusten osalta eräs haastateltavani totesi:

”Sehän on vielä yksi kehityssuunta tässä aluehallinnossa, että varmaan näitä 15 elyä ruvetaan karsimaan jostain kohtaa tai näitä pienimpiä ylittämään, niiden lukumäärää vähentämään.”

5.6.1. Liikuntatoimen laajennetut toimialueet

Laajennetut toimialueet eivät ole liikuntatoimen asiantuntijoiden mieleen. ELY-keskusten eri toimialojen vaihtelevat aluekoot aiheuttavat hankaluuksia niin talon sisällä kuin asiakkaille talon ulkopuolella. Asiantuntijat eivät osanneet sanoa, miten ELY-keskuksissa liikuntatoimen aluejaot olisi voitu nykyistä paremmin järjestää, valtion liikuntahallinnon henkilöstöä kun on niin vähän laajassa maassa, ja kun ainoastaan Länsi-Suomen alueeseen tehtiin muutoksia verrattuna aiempaan lääninhallitusajakaan. Liikuntatoimen ja aluehallintovirastojen aluejaot vastaavat tällä hetkellä toisiaan.

”Tämä ei ole luonteva, eikä erityisen toimiva, mutta en ole keksinyt, miten tätä tässä ely-rakenteessa paremmin pystyttäisiin hoitamaan. Tämä on teennäinen ja väkinäinen, mutta se oli seuraus tästä, mihin meidän sijoituspaikka ja elyjen lukumäärä ja toimintatapa, mikä elyjen mukana tuli. Tässä on väkinäisyyttä tässä asiassa.”

”Onhan tämä asiakkaiden kannalta aika hankala. [Ely-liikunta] - hoitaa ely-rajojen yli näitä asioita, niin se on kyllä hahmottomaton meidän asiakaskunnalle, että sitä kynnystä me ei olla pystytty ylittämään. Myös meidän näihin henkilövoimavaroihin, niin onhan tässä aika lailla - - onhan se aikamoinen alue. En osaa sanoa, mikä olisi sitten tätä parempi asia, koska kun elyt tuli, liikunta meni elyihin, niin sillä kohtaa ei keksitty mitään parempaa tapaa kuin nämä laajennetut toimialueet, koska henkilöitä on niin vähän ja elyjä niin paljon. Ja kun tähän lähdettiin, niin tämän kanssa nyt koitetaan elää seuraavaan uudistukseen.”

Nykyistä suuremmilla toimialueilla vastaajat eivät näe liikuntatoimen enää kunnolla pystyvän tehtäviään hoitamaan. Nyt ollaan jo äärirajoilla. Keskustelua Pohjois-Suomen yhdistämisestä yhdeksi liikunnan toimialueeksi on kuitenkin käyty, ja asiantuntijoiden mielipiteet tähän mahdolliseen muutokseen esittelen kohdassa 5.6.3.

”Tosiaan näihin resursseihin ja näinä maantieteellisinä alueina, sitten jos se tästä rupeaa suurenemaan, niin sitten jo tällainen päivittäinen hoitaminen alkaa mennä aika hankalaksi, että on ihan sopiva.”

”- - jos olisi isompi, niin tällä henkilöstöllä sitä ei pystyisi hoitamaan, se nyt on ihan selvä. Nyt kun puhutaan tästä, esimerkiksi että, kun muuttuu nämä vaalipiirijaot sun muut, niin sen pitäisi vaikuttaa sitten myös näihin valtion aluehallinnon jakoihin - - tietystihän siihen sopeutuisi, mutta jos isommaksi mennään, niin - - jos ei tule henkilöstöä mukaan, tai sitten joutuu jotain jättää tekemättä tai tehdään sitten toisella kertaa.”

Pyysin haastattelemani asiantuntijoita kertomaan mielipiteensä liikuntatoimen alueiden keskinäiseen tasapuolisuuteen, kokevatko he oman liikuntatoimensa olevan muiden liikuntatoimien kanssa tasapuolisessa asemassa. Kysymys aiheutti hämmennystä, koska se, miltä kannalta vertailua tehdään, vaikuttaa ratkaisevasti vastaukseen. Ainoastaan henkilöresursseja tarkastelemalla ei järkevää vertailua voi tehdä, koska alueet ovat kovin erisuuruisia. Myös organisaatorakenne on jokaisella alueella omanlaisensa ja voi vaikuttaa merkittävästikin mahdollisuuksiin suorittaa toimialan tehtäviä. Tehtävien volyymiin nähden vertailua voi kenties parhaiten tehdä. Vastauksissa ei suuremmin koettu epätasa-arvoa liikunta-alueiden välillä esiintyvän. Laajemmilla, isomman volyymin alueilla kun oli nykyisin useampi työntekijä hoitamassa, ainakin osittain, liikunta-asioita.

”Näitähän pitäisi verrata asioiden volyymiin. - - siinä mielessä tämä, että erilaisista lähtökohdista elyt tätä liikuntatoimintaa hoitaa, se tulee ennemminkin näistä organisatorisista asioista. Me ollaan tietysti onnekaassa ja hyvässä asemassa, että meidän organisaatiossa on hyvät toimintaedellytykset. Se tulee sitä kautta paremminkin kuin näistä henkilövoimavaroista.”

”Kyllähän nämä on kautta historian ollut aina epäsuhteessa, että nyt on ehkä ensimmäinen kerta, että - - on vähän isompi alue, niin on sitten useampi työntekijä. Minä luulen, se epäsuhta ehkä ei ole nyt niin suuri, mitä se on joskus ennen vanhaan ollut.”

Pirkanmaa siirtyi aluehallintouudistuksessa Länsi-Suomen läänin jakautuessa kahtia Pohjanmaan ELY-keskuksen liikuntatoimen hoidettavaksi. Aiemmin alueen asiat oli hoidettu Varsinais-Suomesta käsin. Tämä on lisännyt Pohjanmaan ELY-keskuksen liikuntatoimen toiminnan volyymeja. Tehtävistä koetaan kuitenkin pystyttävän suoriutumaan muutoksesta huolimatta.

5.6.2. Liikuntatoimen aluejaot suhteessa muiden toimijoiden alueisiin

Liikuntatoimet toimivat laajennetuilla alueillaan vaihtelevasti yhdestä neljään eri ELY-keskuksen alueella. Eroja esiintyy myös esimerkiksi maakunnan liittojen ja alueellisten urheilujärjestöjen määrissä yhden liikuntatoimen toimialueella. Maakunnan liittoja per liikunnan ELY-alue oli yhdestä viiteen, samoin alueellisia urheilujärjestöjä. Yhteistyö on haasteellisempaa mitä useampia toimijoita omalla toimialueella on. Yhteistyö eri tahojen kanssa nähtiin kuitenkin toimivana kaikissa liikuntatoimissa.

”Tämä aluejärjestö - - heillä on ihan sama toimialue kuin meilläkin - - että sekin on tällainen yksinkertaistava asia. Monilla muilla elyillä on useita näitä, ja ne menee vähän jopa päällekkäinkin vissiin. Meillä on sillä lailla selkeä tilanne täällä, ja on hyvät yhteistyökuviot.”

”- - meillä - - ei mene nämä liikunnan aluejaot ja julkisen hallinnon aluejaot samaan. Mutta kyllä me [liikunnan aluejärjestö] kanssa ollaan yhteistyötä tehty, ei siinä mitään, mutta onhan se tietysti vähän sellainen hankalampi asia, mutta kyllä se on toiminut.”

”Meillä on kolme liikunnan aluejärjestöä, joka maakunnassa on omansa. Meillä on aktiivista yhteistyö, järjestetään yhteisiä tilaisuuksia ja toimitaan paljon yhdessä. Kyllä on usein sanottu, että muualta tulleet katsovat, että meillä toimii se yhteistyö. Meillä on paljon erilaisia hankkeitaakin ollut, joissa sitten ollaan mukana ja kansainvälistä toimintaa. Kai sitä sielläkin tapahtuu jotain muutoksia kohta.”

”Sosiaali ja terveys ja koulutus, niillähän on sama aluejako kuin meilläkin nyt tällä hetkellä - -. Sitten nämä urheilujärjestöjen aluejaot, viisi eri aluejärjestöä toimii meidän alueella, mutta suhteet näihin on mun mielestä ihan hyvät.”

”Meillä kaikki mahtuu rajojen sisälle, eli maakunta on sama kuin tämä, meillä on yks maakunta. - - Siinä ei ole tullut mitään muutoksia, niitä on tasan yksi.”

Ainoastaan aluehallintovirastojen kanssa kaikilla liikuntatoimilla on yhtenäiset alueet, joten jonkinlaista aluerajojen parempaa eheyttä voisi pyrkiä tulevissa uudistuksissa hakemaan. Mitä homogeenisemmat aluejaot ovat, sitä mutkattomampaa voisi yhteistoiminnankin nähdä olevan.

”- - avin kanssa meillä on sama. Meillä on harvinaisen hyvä tilanne näiden rajojen suhteen täällä. - - että sitten se alkaa jo rikkoo tätä homogeenisuutta - -.”

”Tässä nyt on näitä kaikenlaisia aluerajoja, ei mulla mitään briljantia ajatusta näihin aluejakoihin ole, mutta voisihan tämä tietysti ehjempääkin olla. Nimenomaan tätä eheyttä voisi sillä tavalla hakea - -.”

5.6.3. Pohjois-Suomen aluekysymys

Pohjois-Suomen osalta on käyty keskusteluja, pitäisikö Lapin ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-alueet yhdistää. Liikuntatoimen alueiden kohdalla tämä tarkoittaisi kahden pohjoisimman alueen yhdistämistä yhdeksi. Liikuntatoimen vastaajat eivät nähneet ajatusta aivan mahdottomana, mutta alueen suuruus askarrutti. Vaikka kuntia olisi tällaisen yhdistämisen jälkeen edelleen hallittava määrä, alueen laajuus olisi toiminnalle haaste.

”- - kyllä se joissain asioissa näyttäisi siltä, että Pohjois-Suomi voisi olla hyvä. - - pinta-ala on sitten niin suuri - - että ei se silleen toimi ainakaan yhdestä pisteestä. Kyllä silloin mun näkökulmasta pitää olla - - Rovaniemellä toinen toimipiste ja toinen Oulussa. Kysymykseksi silti jää, onko se sitten kuitenkaan kuinka tehokasta, jos kahdessa paikassa ollaan ja työskennellään, siinäkin on omat ongelmansa. Mutta uskon, että sitä asiaa pohditaan jatkossa, kun nämä julkisen hallinnon resurssit vähenee jatkuvasti, niin se on varmasti esillä tämä asia. Mutta - - vahvasti epäilen - - että siihen poliittista tahtoa löytyy kylläkään.”

”- - varmaan on realistista olettaa, että jossakin vaiheessa Pohjois-Suomi muodostuu toimialueeksi. Kuntien määrän suhteenhan se on ihan ok, mutta on se sitten aika hirveän kokoinen maantieteellisesti tämä alue.”

”Kuntien määrän suhteen ihan ok, vaikka yhdistettäisiinkin nämä kaksi aluetta, mutta se maantieteellinen koko siinä mietityttää. Se on pitkä matka jostain Oulun eteläisestä ylös, kun lähdet ajamaan, se on 800–900 kilometriä, siinä on lääninä silloin.”

Ajatusta Pohjois-Suomen yhdistämisestä jatkettiin yhdistämällä sitä aluehallintovirastoon siirtymisspekulaatioihin.

”- - jos me mennään aviin, niin silloin tämä tulevaisuus varmasti on selkeämpi, mutta jos tässä elyssä pysytään, niin jos meitä on kaksi, jos tällainen yhdistäminen tapahtuisi, niin veikkaan, että toinen lähtee - - muihin hommiin. Mutta avissa tuntuisi - - että

siellä ehkä on enemmän ymmärtämystä tälle maantieteelliselle koolle, ja sitten toinen hoitaa vaikka rakentamishankkeita, toinen hoitaa koulutustehtäviä, tai miten se homma sitten tehtäisiinkin.”

5.7. Alueellisen liikuntahallinnon tulevaisuus

Esitin liikuntahallinnon asiantuntijoille kysymyksen, millaisena he näkevät alueellisen liikuntatoimen tulevaisuuden 10–15 vuotta tästä eteenpäin. Vastauksissa pohdittiin liikuntatoimen tulevaisuutta laajemmin kuin vain hallinnollis-organisatorisena kysymyksenä. Vastauksissa korostui erityisesti veikkausvoittovarojen rooli, ilman niitä ei liikuntatoimella nähdä olevan tulevaisuutta. Luottavaisia kuitenkin oltiin sen suhteen, liikunta tulee säilymään jossain muodossa aluehallinnon osana.

”- lähivuodet nyt näyttää sen, että tähän ei nyt ole pelkästään tällainen hallinnollinen kysymys, vaan se on myös voimavarakysymys siitä, minkälaisena veikkausvoittovarojen tuotto säilyy vai säilyykö veikkauksen rahoitus, ja sitä myöten sitten tarve tällaiselle alueelliselle liikuntatoimelle. Avustusmäärärahoista seuraavat resurssit, ilman niitä tämä olisi aika kapoinen tämä meidän tehtävä ja todennäköisesti kuihtuisi ja kuivuisi aika nopeasti. Jos noinkin pitkä aikaväli kuin viisitoista vuotta katsotaan, niin sillä edellytyksellä, että veikkauksen tuotto, tietysti koko kansantalous ja valtion talous, mutta jos katsoo sitä kapeammasta raosta, niin se veikkauksen tuoton jatkuminen hyvänä, se on kyllä hyvin ratkaisevaa siinä.”

”- jos veikkausvoittovarakuviot säilyy tällaisena kuin ne nyt on, ja sitä kautta tämä tukipolitiikka valtionhallinnon sisällä, niin silloin ilman muuta tarvitaan joku taho täällä alueella. Onko niitä sitten kuinka paljon ja näin pois päin, se on toinen asia, mutta alueellisia liikuntatoimia tarvitaan sekä ministeriön näkökulmasta että kuntien näkökulmasta, se on ilman muuta selvä.”

”Mikäli veikkaus pysyy monopoliasemassa Suomessa, nämähän on ne määrärahat, millä me toimimme, niin meillä on tulevaisuus. Meidän toiminta täytyy painottua sinne terveyspuolen suuntaan. - - valtionhallinto ei lähde - - meille ei ole tärkeää olympiamenestys, meille on kansanterveys se tärkein.”

”Veikkausrahat on sellainen asia, että jos ne menee poistumaan, niin tämä koko toiminta lakkaa silloin. Ei valtio tule budjettiin tuomaan koskaan 500, tai siis sataa kahtakymmentä tai kolmeakymmentä miljoonaa, liikuntatoimen ylläpitämiseen. Se on ihan toiveajattelua se.”

Alan merkityksen perustelemisen tarve on erään asiantuntijan mielestä korostunut koko ajan ja se vaatii panostusta tulevaisuudessakin. Liikuntatoimen on osattava hyödyntää potentiaalinsa muiden toimialojen kumppanina. Liikuntasektorin kannalta nähtiinkin tärkeänä tulevaisuudessa laajentaa katsantokantaa ja sidosryhmäyhteistyötä. Liikunnalla on valtavasti potentiaalia olemassaolonsa perustelemiseksi kansanterveydellisenä ja -taloudellisena asiana, esimerkiksi juuri hyvinvointi- ja terveysasioiden osana ennaltaehkäisevässä työssä.

”- - liikunta ei selviä vain liikuntaan päin katsomalla, vaan liikunnan pitäisi katsoa ulospäin itsestään. Mikä sen merkitys tässä yhteiskunnassa kokonaisuudessaan on nyt, ja mikä se voisi olla esimerkiksi taloudellistenkin seikkojen näkökulmasta, että kuinka paljon tällä liikunnan ennaltaehkäisevällä toiminnalla pystyttäisiin varoja säästämään, ja nyt pitäisi löytää niitä kumppaneita laajemmalta.”

”- - kaikesta huolimatta, vaikka tulee Veikkauksesta ne rahat, niin luulen, että kyllähän sitä kuristumista tietyllä tavalla tulee tapahtumaan tai entistä enemmän joudutaan perustelemaan sitä.”

Tulevaisuuspuhdoissa nousi jälleen kerran esille jo aiemmin käsitelty liikuntatoimen sijaintikysymys, vaikka se nähtiin toissijaisena. Toimintamäärärahat ovat tulevaisuuden toiminnan ehdottomin edellytys.

”Tämä nyt on pienempi juttu, että missä viranomaisessa tämä toimiala sijaitsee. Siinä mielessä totta kai sillä on merkitystä, jos jossakin nyt ajatellaan tai pelätään, että se elyjen puolella saattaisi muutamassa vuodessa kuivua kokonaan, mutta kyllä tämä rahoituksen pysyvyys on hyvin iso pointti tässä.”

Valtionhallinnon muuttuminen hanke- ja projektiluonteiseksi nähtiin yhdessä vastauksista melko hyvänä asiana ajatellen juuri valtion aluehallinnon toimijoiden roolia ja olemassaolon perusteluja. Alueetasolla on hyvä olla toimija, joka toteuttaa ja koordinoi valtakunnallisia projekteja alueellisesti ja paikallisesti.

”- - tämä nyt on koko ajan mennyt tämä tukipolitiikka enemmän ja enemmän tällaiseksi projektiluonteiseksi, että on erilaisia projekteja, joiden kautta myönnetään paikallistasolle tukia, niin se lisää tätä tarvetta. Jos sitten toinen ääripää olisi se, että poistetaan kaikki tällaiset ja on vain valtionosuus, menee kunnille asukasluvun mukaan joku summa, niin sitten se vähentää aivan olennaisesti, sitten jää vaan enää koulutuksellinen ja informatiivinen ohjaus-neuvonta.”

Huolimatta suuristakin hallinnollisista muutoksista vuosikymmenien aikana perustehtävät sekä osittain henkilöstö olivat liikuntatoimissa säilyneet suhteellisen pysyvinä, miksei siis tulevaisuudessakin.

”Tänä päivänä se on pitkä haarukka, mutta kyllä minä uskon, että ei se hirveästi ole muuttunut nykyisestä. - - kun miettii 10–15 vuotta taaksepäin, niin kyllähän nämä perustoiminnot on edelleen hengissä, ja ne koetaan, että ne on kuitenkin olleet tarpeellisia - - se on kaksi hallituskautta eteenpäin, että virkamiehet on ehkä vanhentunut siihen mennessä sen 10–15 vuotta.”

6 POHDINTA

Tässä luvussa nostan esiin keskeisimmät tutkimukseni tulokset sekä esitän muutamia mahdollisia kehittämissuhteita SWOT-analyysiä hyödyntäen. SWOT-analyysissä arvioidaan organisaation vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia. Tärkeää on rajata, mitä kulloinkin arvioidaan. (Lindroos & Lohivesi 2004, 217.) Tutkimukseni arvioinnin kohteena on valtion alueellinen liikuntatoimi ALKU-uudistuksen jälkeen. Jatkan pohdinnoissa liikuntatoimen nykytilan peilaamista uudistukselle asetettuihin tavoitteisiin.

SWOT-analyysin tuloksena huomataan usein, että samat asiat voivat olla sekä vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia että uhkia. Tämä on luonnollista, koska asioiden arviointi on subjektiivista: kun joku näkee asiassa mahdollisuuksia, toinen saattaa nähdä saman asian uhkana. Tähän vaikuttaa myös se, että usein analysoidaan sekä nykytilaa että tulevaisuutta kaikissa kohtaa. (Lindroos & Lohivesi 2004, 217.) Analyysin avulla on mahdollista tunnistaa, mitkä asiat toimintaympäristössä ovat liikuntatoimille mahdollisuuksia ja mitkä uhkia. Osa ympäristön muutoksista voi olla sekä uhka että mahdollisuus, riippuen organisaation kyvystä mukautua ympäristöönsä ja hyödyntää omia sisäisiä ominaisuuksiaan ulkoisen ympäristön suhteen. Osa vahvuuksista voi olla myös riippumattomia ulkoisista asioista. SWOT-analyysi tarjoaa työkalun, jolla järjestelmällisesti miettii, miten organisaatio voi suoriutua toimintaympäristössään. On ymmärrettävä sekä organisaation ympäristöä että sisäisiä ominaisuuksia. (Johnson & Scholes 1993, 151; Johnson, Whittington & Scholes 2011, 106–108.)

Analyysin tuloksena voidaan tehdä päätelmiä, miten vahvuuksia voidaan käyttää hyväksi, miten heikkoudet muutetaan vahvuuksiksi, miten tulevaisuuden mahdollisuuksia hyödynnetään ja miten uhat vältetään (Lindroos & Lohivesi 2004, 218). Analyysin avulla voi tehdä tulevaisuudelle strategisia valintoja ja toimintasuunnitelmia (Johnson, Whittington & Scholes 2011, 106).

6.1. Vahvuudet alueellisen liikuntatoimen nykytilassa

Alueellisen liikuntahallinnon ehdoton vahvuus on pienestä toimialastaan huolimatta pitkäaikainen ja osaava henkilökunta. Liikuntatoimen tehtävät vaativat paikallistuntemusta ja asiakohtaista tietämystä, jolloin kokemuksesta on hyötyä. Esimerkiksi juuri haastattelemilleni asiantuntijoille on työkokemusta valtion aluehallinnosta kertynyt kahdeksasta yli 30 vuoteen. Sidosryhmäyhteistyö toimii heidän näkemyksensä mukaan varsinkin opetus- ja kulttuuriministeriön sekä muiden pitkäaikaisten kumppaneiden suuntaan. Yhteistyön tavat ovat muotoutuneet vuosien saatossa ja henkilösuhteet ovat kaikkien kanssa mutkattomat.

Liikunta-asioista vastaavan henkilöstön määrä on kuitenkin aluehallintouudistuksen voimaantulon vuonna 2010 jälkeen vähentynyt eläköitymisten, virkavapaiden ja työnjakomuutosten seurauksena. Paineita liikuntatoimen resurssien supistuksille on jatkossakin, sillä edelleen Jyrki Kataisen hallitus (2011) on asettanut aluehallintovirastoille uusia säästötavoitteita, pääosin aluehallinnon henkilöstömenoja koskien. Nykyisellään jo hyvin niukkojen henkilöstöresurssien supistumisen estämiseksi, lähtevän henkilön tilalle tulisi jatkossa palkata pätevä liikunta-alan henkilö. Saari (2012, 7) esittääkin selvityksessään ehdotuksen, että ELY-keskusten talous tasapainotetaan jatkossa ensisijaisesti hyödyntämällä eläköitymiset, mutta koska eläköitymiset eivät kuitenkaan kohdennu tasaisesti eivätkä niihin tehtäviin, joista toimintamallien kehittyessä voitaisiin luopua, on vuosittain oltava myös varaa rekrytoida jonkun verran uutta osaamista. Saari (emt., 8) ehdottaa, että keskimäärin joka toisen vuosina 2013–2016 substanssitehtävistä eläköityvän tilalle rekrytoitaisiin uusi henkilö. Tällainen ratkaisu olisi ainakin liikuntatoimen ja muiden pienten toimialojen kannalta elintärkeä. Irtisanomisia liikuntatoimessa ei ole tehty, eikä toivon mukaan nykyisten tehtävien säilyessä ole tulevaisuudessakaan tarpeen tehdä.

Resurssien erikoistumisen osalta Saari (2012, 8) esitti laajennettujen toimialueiden ja valtakunnallisten erikoistumistehtävien pohtimisen tärkeyttä tulevaisuudessakin. Alkuperäisessä temahaastattelurungossa oli mukana kysymys liikuntatoimien osalta mahdollisista päällekkäisyyksien poistoista ja erikoistumistehtävistä. Näitä uudistukselle kirjattuja tavoitteita eivät kuitenkaan asiantuntijat juurikaan tunnistanee liikuntatoimen toiminnassa. Yhtenä erikoistumistehtävänä voi mielestäni kuitenkin

nähdä liikuntapaikkarakentamisen tutkimus- ja kehittämistoiminnan, joka on keskitetty ELY-asetukseen kirjatun Pirkanmaan ELY-keskuksen valtakunnallisen erikoistumistehtävän perusteella yhdelle henkilölle Pirkanmaalla. Tehtävä on opetus- ja kulttuuriministeriön asettama, ja vaikka sitä ei tule nähdä niinkään tiettyä ELY-keskusta koskevana, vaan ennemminkin asiantuntijan henkilökohtaisesta osaamisesta lähtevänä tehtävänä, se on silti kaikkia liikuntatoimia koskettava valtakunnallinen erikoistumistehtävä. Myös tiettyjä painotuksia eri ELY-liikuntatoimien välillä on koskien tehtäväkohtaista suunnittelua yhdessä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa. Esimerkiksi Pohjanmaan ELY-keskus on uudistuksen jälkeiset vuodet hoitanut maahanmuuttajien liikunnan avustusjärjestelmän luonnostelemisen yhdessä ministeriön kanssa. Myös jatkossa tällainen pienimuotoinen työnjako ELY-keskusten välillä jatkunee samaan tapaan. Poikkeuksena monille muille valtionhallinnon toimialoille alueellisilla liikuntatoimilla on mahdollisuus vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin ja olla mukana ohjeistusten ja toiminnan suunnitteluvaiheessa yhdessä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa.

Liikuntatoimet ovat rakenneuudistuksen alusta alkaen toimineet laajennetuilla toimialueilla, kuudella alueella ELY-keskusten 15 toimialueen sijaan. Tavoite toimialueiden laajentamisesta liikuntatoimen osalta siis toteutuu nykytilassa. Vaikka kritiikkiä laajennetuilla toimialueilla toimimisesta esitettiin haastatteluissa runsaasti, saattaa se taata liikuntatoimelle työrauhan tulevaisuudessa pienemmillä toimialueilla toimivia aloja paremmin. Laajennuspaineet tuskin kohdistuvat ensimmäisten joukossa liikuntatoimeen. Toimialueet ovat asiantuntijoiden mielestä tällaisenaan sopivan laajuiset, laajempia ne eivät heidän mielestään enää saisi olla. Liikuntahallinnon ja aluehallintovirastojen toimialueet vastaavat toisiaan, joten mahdollinen ja toivottu AVI-siirto, jos se toteutuu tulevaisuudessa, selkiyttää aluekokonaisuutta nykyisestä. Toisaalta, jos liikuntatoimen tehtävät säilyvät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa, eivät paineet keskusten määrän vähentämisestä 15:stä yhdeksään kosketa liikuntahallintoa.

6.2. Heikkoudet alueellisen liikuntatoimen nykytilassa

Vaikka edellä esittelin liikuntatoimien henkilöstön toimialan vahvuutena, henkilöstöpolitiikan ei koeta onnistuneen nykyisessä organisaatiossa. Nykyinen hallitusohjelma (2011, 77) nostaa työn tuottavuudelle ja yhteiskunnalliselle merkittävyydelle tärkeiksi asioiksi, että työntekijät kokevat työnsä mielekkääksi. Oman työn mielekkääksi kokemisessa organisaation johdon ja muiden toimialojen taholta osoitettu arvostus sekä tarvittavien tukitoimenpiteiden ja -palveluiden järjestäminen ovat merkityksellisiä. Näissä on selkeitä puutteita liikuntatoimen näkökulmasta katsottuna. Liikuntatoimen henkilöstölle on lisäksi annettu substanssin ulkopuolisia lisätehtäviä, osittain vasten tahtoa. Heikkoutena alueellisten liikuntatoimien organisaatioissa voi nähdä myös paisuneen sisäisen hallinnon taakan. Erilaisia sisäisen hallinnon kehittämishankkeita ja tehtäviä on käynnissä jatkuvasti. Ne vievät työntekijöiden energiaa ja aikaa vähentäen voimavaroja varsinaisilta substanssitehtäviltä.

Liikunnan toimialan arvostuksessa on alueiden välillä eroa. Osalla alueista alan arvostus ei ole hyvällä tasolla, vaan omaa toimintaa joudutaan perustelemaan ja aktiivisesti todistelemaan sen merkitystä organisaation sisällä. Henkilöstön toimivalta on myös heikentynyt aluehallintouudistuksen seurauksena. ELY-keskusten tuottavuusvähennykset ovat liikuntatoimissa näkyneet muun muassa tarkemmin kontrolloituina ja supistuneina toimintamäärärahoina. Nykyisin liikuntatoimissa joudutaan etukäteen hakemaan lupa esimerkiksi matkustamiseen. Tällainen byrokratia hidastaa ja jäykistää toimintaa. Uhkana on myös ulospäin asiakkaiden suuntaan liikuntatoimen näkyvyyden heikentyminen entisestään.

Tietohallinnon ohjausta tulee ELY-keskusten ja liikuntatoimien osalta voimakkaasti vahvistaa. Erityisesti palveluiden kehittäminen ja tukeminen tietohallinnon keinoin on jäänyt taka-alalle (Saari 2012, 8). Asiakirjahallinnon sähköistäminen on kenties eräs tulevaisuuden toimenpiteistä, vaikka sitä enin osa liikuntatoimen asiantuntijoista ei ajankohtaisena ja kovin mahdollisenakaan liikuntatoimen kannalta nähnyt. Liikuntatoimen prosessien sähköistämistä hankaloittavat muun muassa rakentamishankehakemuksiin vaadittavat liitteet, joita voi olla satoja sivuja, sisältäen esimerkiksi paperisia piirustuksia ja allekirjoituksia. Eräs vastaajista näki tässä

kehityksessä tärkeänä sen, että tulevaisuudessa saadaan liikuntatoimenkin käyttöön sähköinen allekirjoitus. Opetus- ja kulttuuriministeriön sekä aluetason liikuntatoimien kannattaa tulevaisuudessa myös vakavasti pohtia mahdollisuutta rakentaa yhteisiä sähköisiä tietopankkeja, joihin molempia koskevaa yhteistä tietoa olisi hyvä tallettaa. Osana tietohallinnon kehittämisprosessia ja sujuvaa tulevaisuutta näkisin myös erityisesti ajantasaisten internet-sivujen aikaansaamisen ja ylläpitämisen. Parhaimmillaan sivut toimivat sekä talon sisäisen että ulkoisen tiedottamisen kanavana. Nykyisin sivuilta on todella hankala löytää tietoa ja useimmat linkit johtavat edelleen yli kolmen vuoden takaisille lääninhallitusten sivuille. Tutkijana voin todeta vanhentuneiden internet-sivujen ja puuttuvan tiedon hankaloittaneen tutkimusprosessiani huomattavasti. Kuten Saari (2012, 9) toteaa, ”sähköistä asiointia ja sähköistä hallintoa on kehitettävä määrätietoisin askelin”. Siitä on etua sekä työntekijöille että ulkopuolisille sidosryhmille. Tällä hetkellä sähköisen palvelun ja hallinnon puutteet ovat alueellisten liikuntatoimien heikkous.

6.3. Mahdollisuudet alueellisen liikuntatoimen tulevaisuudessa

Sivistystoimen tehtävien jakaminen kahteen aluehallintoon ei onnistunut. Tältä osin uudistusta epäiltiin jo vahvasti eduskuntakäsittelyssä vuonna 2009, ja epäily on vahvistunut todeksi. Sivistystoimen tehtävien hoito on aluehallinnossa nyt palasina ja onnistuu pääosin vain vanhoihin henkilöyhteyksiin perustuen. Opetus- ja kulttuuriministeriön esitys kirjasto-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävien liittämistä peruskoulutustehtävien yhteyteen aluehallintovirastoihin on siten hyvin perusteltu. (Saari 2012, 33.) Tutkimukseni mukaan enemmistö liikuntatoimen asiantuntijoista kannattaa esityksen toteuttamista. Saaren (emt., 9) sanoin siirto tulisi helpottamaan toimintojen yhdensuuntaistamista ja keskinäistä tiedonkulkua. Liikuntatoimen henkilöt kokevat, että sivistyshallinnon asioiden vaikuttavuus ja näkyvyys paranevat, jos ne sijoitetaan samaan aluehallinnon viranomaiseen. Samalla myös tavoiteltuja synergiaetuja olisi todellisuudessa saavutettavissa. Nykyisin ELY-keskuksissa synergiaetuja ei nähdä saavutetun. Tulevaisuudessa tulisi Saaren (emt., 9, 34) mukaan hakea edelleen mahdollisuutta yhdistää kaksi valtion aluehallintoviranomaista, aluehallintovirastot ja ELY-keskukset, yhdeksi yhtäläisesti toimivaksi valtion alueelliseksi kehittämis-, lupa- ja valvontaviranomaiseksi. Tällöin

olisi suotavaa liikuntatoimen jo löytäneen oma vakaa ja toiminnaltaan tehokas paikkansa toisen viraston alaisuudesta.

Parhailtaan liikuntatoimissa odotellaan eduskunnan päätöksiä sivistyshallinnon paikasta. Sekä kulttuuri- ja urheiluministeri että opetusministeri ovat viime vuoden aikana allekirjoittaneet vetoamukset liikunta-, nuoriso- ja kirjastotoimintehtävien siirtämisestä aluehallintovirastoihin ja näin sivistyshallinnon tehtävien kokoamisen yhteen saman katon alle. Sivistyshallinnon kokoaminen toisi mukanaan monia mahdollisuuksia lisätä yhdessä sivistystoimen asioiden vaikuttavuutta ja näkyvyyttä.

Aluehallinnon monialaisten viranomaisten toimintamallin vahvuutena nähtiin erityisesti yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lisääntyminen hallinnonrajat ylittävän yhteistyön ja yhteisten strategisten tavoitteiden ja niiden mukaisen toiminnan seurauksena (Valtiovarainministeriö 2012, 189). Synergiaedut ja verkostomainen yhteistyö eivät kuitenkaan uudistuksen jälkeisen kolmen vuoden aikana olleet liikuntatoimissa lisääntyneet. Sen sijaan asiantuntijat kuitenkin tunnistivat mahdollisuuden parantaa oman toimialansa näkyvyyttä ja yhteiskunnallista asemaa sekä merkittävyyttä toimimalla yhteistyössä yli sektorirajojen. Yhteinen viranomaisorganisaatio voi parhaimmillaan edesauttaa tällaista toimintaa. Yhteistyö uusien lähitoimialojen kanssa oli kuitenkin vielä melko vähäistä rajoittuen lähinnä ympäristösektorilla kaavoitusasioihin ja liikennepuolella kevyen liikenteen väylien kehittämiseen. Muutamilla alueilla yhteistyötä oli elinkeinopuolen suuntaankin, mutta kokonaisuudessaan uudet yhteistyön avaukset olivat melko vähissä. Kumppanuusajattelua ja -toimintaa tulee liikuntatoimissa jatkossa kehittää. Sen ei tule rajoittua ainoastaan sivistyshallinnon asioiden piiriin, vaan laajasti eri sektoreiden toimijoihin ja toimintoihin. Kumppanuuksien kautta on pienenkin toimialan mahdollista perustella paremmin olemassaoloon ja ennen kaikkea näyttää potentiaalinsa yhteiskunnallisiin asioihin vaikuttamisessa. Liikunnalla voi nähdä olevan valtavasti potentiaalia yhteiskunnallisiin epäkohtiin puuttumisessa, kuten esimerkiksi maahanmuuttajien integroimisessa valtaväestöön ja yhteiskuntaan yleensä, lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisemisessä sekä aktiivisen, mielekkään ja terveellisen elämäntavan omaksumisessa, työväestön työssä jaksamisessa, ikääntyvän väestön toimintakyvyn ja omatoimisuuden ylläpitämisessä sekä erilaisten kansanterveydellisten uhkien ennaltaehkäisemisessä.

Maakunnan liittojen ja alueellisten liikuntaneuvostojen osalta ehdotan, että kaikilla liikuntatoimen toimialueilla yhdistetään toimintatavat niin, että alueelliset liikuntaneuvostot käyttävät jatkossa koko valtakunnassa nimittäjätahonsa äänivaltaa päätöksissään. Tällöin vältetään turhilta päällekkäisyyksiltä ja prosessit yksinkertaistuvat. Pohdittavaksi voisi myös nostaa nimittämissysteemin palauttamisen vanhaan malliinsa, jossa valtion aluehallinnon toimija itse määrittää oman asiantuntijatahonsa kokoonpanon ottaen kuitenkin huomioon alueensa eri liikunta-alan asiantuntijatahojen ehdotukset. Vaihtoehtoisesti opetus- ja kulttuuriministeriö voisi toimia nimittäjänä. Tällöin nykyiselle nimittäjälle maakunnan liitolle järjestettäisiin edustajan paikka neuvostosta. Yhteistyön tiivistäminen maakunnan liittojen kanssa liikunta-asioissa on jatkossa myös perusteltua, jotta liikunta omana asiana näkyisi myös maakuntien ohjelmissa ja päätöksissä. Maakunnan liittojen kautta on mahdollista saada erilaista hankerahoitusta myös liikunta-asioiden kannalta hyvien hankkeiden toteuttamiseksi. Liikuntaneuvostojen olemassaolo on perusteltua myös tulevaisuudessa, ne antavat mielipiteillään tukea valtion aluehallinnon liikuntatoimijoille päätöksissään sekä kansalaisten suuntaan toimivat niin sanottuina valtion alueellisen liikuntahallinnon demokratian jatkeina. Parhaimmillaan neuvostot lisäävät liikunta-asioiden näkyvyyttä ja tietoutta paikallisella tasolla ja toimivat kahdensuuntaisina tiedotuskanavina.

6.4. Uhat alueellisen liikuntatoimen toiminnalle

Vaikka ELY-keskukset ovat tähän mennessä saavuttaneet kaikki niille asetetut tuottavuusvähennystavoitteet, kehysten edelleen supistuessa lakisääteisten tehtävien hoito vaikeutuu jatkossa entisestään. ALKU-selonteon (Valtiovarainministeriö 2012, 189) esityksen mukaan nyt onkin syytä tarkastaa tarve ja mahdollisuudet muuttaa lainsäädäntöä siten, että joistakin nykyisistä tehtävistä luovutaan. Toimintamäärärahoja on tästä huolimatta syytä nostaa, jotta virastot pystyvät suoriutumaan tehtävistään (emt., 189). Liikuntatoimen osalta lainsäädännöllisiä tehtävämuutoksia ei ole suuremmin tehty, vain joitakin painotuksia on saatettu vuosien saatossa tarkistaa. Lakisääteisiä tehtäviä ei liikuntatoimilta ole asiantuntijoiden mukaan poistettu. Päinvastoin liikuntatoimien osalta on puhuttu uudesta mahdollisesti ensi syksynä aluetasolle tulevasta tehtävästä, aikuisten terveystoiminnan avustusten myöntämisestä. Näkisinkin olennaisena liikuntatoimen tulevaisuuden kannalta, että riittävät määrärahat turvataan ja

niitä tarvittaessa nostetaan tehtävien vaatimalle tasolle. Saataviin veikkausvoittovaroihin ei lähitulevaisuudessa ole oletettavissa suuria muutoksia.

Toisaalta uhkakuvia voi pidemmällä aikavälillä maalailta myös veikkausvoittovarojen säilymisestä suomalaisen liikuntatoiminnan rahoittajana. Veikkauksen, RAY:n ja Fintoton monopoliasema rahapelien järjestäjänä on uhattuna. EU-komissio haluaa tietää, onko suomalainen järjestelmä vastoin Euroopan unionin säännöksiä. Jos näin todetaan, Suomi joutuu todennäköisesti avaamaan joiltain osin rahapelimarkkinansa. Tietoa komission kannasta saadaan ehkä jo kevään 2013 aikana. Suomi on EU:n viimeisiä tiukan sääntelyn maita rahapeliasioissa, joten monopolin murtuminen on todennäköisempää kuin sen säilyminen. Veikkauksen vuosikertomuksessa todetaankin markkinoiden vapautumisen olevan eurooppalainen suuntaus. (Hakola 2013b.) Urheilun veikkausvoitoista saaman tuen pelätään vähenevän, jos EU vaatii Suomea vapauttamaan pelimarkkinansa kansainvälisille toimijoille. Mutta vaikka EU-komissio on kiinnostunut netissä pelattavien rahapelien kuten urheiluvideon ja pokerin vapauttamisesta, aivan lähivuosina muutoksia tuskin tapahtuu. (Hakola 2013c.) Kävi kiistassa miten tahansa, pysyy Veikkauksen lotto todennäköisesti valtion yksinoikeutena, siten tuskin veikkaurahoihinkaan tulee isoa leikkausta (Hakola 2013a). Alueellisen liikuntatoimen olemassaolon uhkakuva on silti veikkausvoittovarojen leikkaukset, jopa poistumiset pidemmällä aikavälillä tulevaisuudessa.

ELY-keskusten ja liikuntatoimien ohjausjärjestelmää pelkistettiin vuodelle 2013. Ohjausjärjestelmä muodostuu hallitusohjelmaan perustuvasta ELY-keskusten yhteisestä strategia-asiakirjasta sekä ELY-keskuksittain yhdestä kahdeksi vuodeksi kerrallaan laadittavasta ja vuosittain tarkistettavasta toiminnallisesta tulossopimuksesta. Jatkossa on varmistettava asiakirjojen informatiivisuuden säilyminen, ja erityisesti se, että liikunta omana toimialanaan säilyy ja näkyy asiakirjojen sisällöissä. Tieto ei myöskään saa kadota pelkiksi numeroiksi ja taulukoiksi, vaikka halua tällaiseen yksinkertaistamiseen ELY-organisaation johdossa saattaisikin olla. Liikuntatoimen henkilöstön oma aktiivinen rooli on jatkossa merkityksellinen, jotta liikunnan asema ja merkitys myös ohjausasiakirjoissa tunnustetaan ja tunnustetaan. Koska toiminta nojautuu valtionhallinnossa yhä enemmän erilaisiin kirjauksiin ja toiminnalle asetettuihin tavoitteisiin, on ohjausasiakirjojen sisällöissä näkyminen tärkeää myös oman toimialan olemassaolon ja toiminnan laajuuden perustelemiseksi. Tulevaisuudessa

tulee myös pohtia ohjausjärjestelmää ja turvata puolueeton ohjaus, jolloin ELY-keskuksissa ohjaavaksi ministeriöksi voitaisiin ajatella valtiovarainministeriötä nykyisen elinkeinopuolen substanssiministeriön työ- ja elinkeinoministeriön sijaan.

6.5. Lopuksi

Tutkimukseni toteutus eteni sujuvasti, vaikka aikataulu lopulta hieman venyikin alkuperäisestä. Erityisesti tulosten runsaus yllätti haastattelujen litteroinnissa ja tulosten raportointivaiheessa. Lopulta osa mielenkiintoisesta materiaalista oli rajattava lopullisen tutkimusraportin ulkopuolelle. Haastattelutilanteet sujuivat luontevasti ja hyvin, vaikka aiempaa asiantuntijoiden haastattelukokemusta minulle ei ollutkaan ja tilanteet etukäteen kovasti jännittivät. Jos tutkimusprosessistani etsin parantamisen varaa, olisin voinut hyödyntää tutkimuksessani syvempää teoriapohjaa ja peilata tutkimukseni tuloksia monipuolisemmin teorialähtöisesti muiden tutkijoiden päätelmiin. Mutta koska tutkimusraporttini on jo tällaisenaan kovin laaja ja mielestäni myös informatiivinen, näen valitsemani toteutustavan parhaana mahdollisina aihepiirin esittelyn kannalta. Tutkimuksen vaikuttavuutta arvioivat lukijat. Tutkijana kuitenkin koen, että esittämilläni tuloksilla on merkitystä ja relevanssia tulla myös hyödynnetyksi liikuntatoimen toimintojen edelleen kehittämiseksi. Kuten useaan otteeseen todettua valtionhallinnon kehittämisprosessit jatkuvat, ja toivon aiempien selvitysten hyödyntämistä koko laajuudessaan suunnittelu- ja toteutustoiminnassa. Tutkimukseni saattaa kiinnostaa myös liikunnan yhteiskuntatieteiden opiskelijoita, ja pyrin tällä raportillani tarjoamaan heille kattavan kuvauksen suomalaisen aluetason liikuntahallinnon historiasta ja nykytilasta, erityisesti asianosaisten näkökulmasta tarkasteltuna. Tällaista tietoa ei ole muista lähteistä saatavilla.

Jatkotutkimukselle hyviä aiheita valtion alueellisia liikuntatoimijoita koskien voisivat olla muun muassa henkilöstöasioiden nykytilan syvällisempi selvittäminen, sidosryhmäyhteistyön yksityiskohtaisempi tarkasteleminen sekä johtajuusnäkökulman kautta ELY-keskusten ja liikuntatoimien käytäntöjen tutkiminen. Jos alueellisten liikuntatoimien paikka tulevaisuudessa siirtyy muiden sivistyshallinnon tehtävien yhteyteen aluehallintovirastoihin, on tällaisen mahdollisen muutoksen jälkeen paikallaan selvittää, mikä muuttui ja miten. Siirron arvellaan tuovan mukanaan

liikuntatoimille paremman toimintaympäristön, synergiaetuja ja verkostomaista yhteistyötä. Muutoksen toteutuessa on tarpeen selvittää, toteutuvatko ennusteet ja millaisen todellisuuden liikuntatoimet aluehallintovirastoissa kohtaavat. Valtion aluehallinnon kokiessa niin pienempiä kuin laajempiakin muutoksia myös tulevaisuudessa, on näitä yksittäisiä uudistuksia aiheellista selvittää jälkikäteen. Tutkimukseni aihetta voi jatkossa lähestyä myös laajemmasta näkökulmasta, selvittäen näkemyksiä uudistuksen vaikutuksista alueellisen liikuntatoimen tilaan esimerkiksi valtion keskushallinnon, paikallis- ja maakuntahallinnon toimijoilta. Olisi mielenkiintoista saada tietoon myös laajemmin muiden aluehallinnon liikuntatoimen sidosryhmien näkemykset aiheeseen.

LÄHTEET

Kirjallisuuslähteet

Alastalo, M. & Åkerman, M. 2010. Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljillä. Teoksessa Ruusuvuori, J., Nikander, P. & Hyvärinen, M. (toim.). 2010. Haastattelun analyysi. Vastapaino, Tampere. s. 372–392.

Bal, M. 2002. Travelling concepts in the humanities – a rough guide. University of Toronto Press, Toronto.

Davidsson, P. 1999. Anvisningar för kandidat- och magisteruppsats i företagsekonomi. Internationella Handelshögskolan i Jönköping.

Dey, I. 1993. Qualitative data analysis. A user-friendly guide for social scientists. Routledge, London.

Eskola, A. 1975. Sosiologian tutkimusmenetelmät. 2. painos. WSOY, Porvoo.

Harisalo, R., Aarrevaara, T., Stenvall, J. & Virtanen, P. 2007. Julkinen toiminta – Julkinen politiikka. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2009. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Uudistettu painos. Yliopistopaino, Helsinki.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2008. Tutki ja kirjoita. 15. painos. Tammi.

Jauhiainen, J. & Niemenmaa, V. 2006. Alueellinen suunnittelu. Vastapaino, Tampere.

Johnson, G. & Scholes, K. 1993. Exploring Corporate Strategy. Text and cases. 3rd edition. Prentice Hall, New York.

Johnson, G., Whittington, R. & Scholes, K. 2011. Exploring Strategy. Text & Cases. Text & Cases. 9th edition. Financial Times Prentice Hall, Harlow.

Juppi, J. 1995. Suomen julkinen liikuntapolitiikka valtionhallinnon näkökulmasta vuosina 1917–1994. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.

Karppi, I. & Sinervo, L-M. (toim.). 2009. Governance – Uuden hallintatavan jäsentymisen. Hallintotieteiden keskus. Tampereen yliopisto, Tampere.

Kiviniemi, M., Vehkamäki, P., Pöllä, K. & Äijälä, K. 2000. Valtionhallinnon perusteet. HAUS, Hallinnon kehittämiskeskus. Oy Edita Ab, Helsinki.

Klemola, H. 1995. Läänien liikunta ja urheilu 1919–1994. Teoksessa Juppi, J., Klemola, H., Ilmanen, K. & Aunesluoma, J. 1995. Liikuntaa kaikelle kansalle – Valtion, läänien ja kuntien liikuntahallinto 1919–1994. Liikuntatieteellisen Seuran julkaisuja nro 142. Helsinki. s. 143–212.

Kokkonen, J. 2010. Valtio liikuntapaikkarakentamisen linjaajana. Liikuntatieteellisen Seuran julkaisuja nro 165. Helsinki.

Kyrö, P. 2003. Tutkimusprosessi valintojen polkuna. Yrittäjyyskasvatuksen julkaisusarja. Ammattikasvatuksen tutkimus- ja koulutuskeskus. Tampereen yliopisto, Tampere.

Kvale, S. 1996. InterViews. An introduction to qualitative research interviewing. Sage, USA.

Lindroos, J-E. & Lohivesi, K. 2004. Onnistu strategiassa. WSOY, Helsinki.

Norton, A. 1994. International. Handbook of Local and Regional Government. Edward Elgar, Cheltenham.

Paloheimo, H. & Wiberg, M. 2005. Poliitiikan perusteet. 1.–3.painos. WSOY.

Pöysä, J. 2010. Lähiluku vaeltavana käsitteenä ja tieteidenvälisenä metodina. Teoksessa Pöysä, J., Järviluoma, H. & Vakimo, S. (toim.). 2010. Vaeltavat metodit. Suomen Kansantietouden Tutkijain Seura, Joensuu. s. 331–360.

Reina, T. 2012. Kahden tulen välissä – Aluehallinnon tila ja tulevaisuus? Kunnallisan alan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 85. Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala.

Rikala, S. 2012. Hankemaaailma haltuun, resurssit tuottamaan ja tulokset näkyviin – mutta miten? Liikunta & Tiede -lehti 5/2012. s. 79–83.

Ruusuvuori J., Nikander, P. & Hyvärinen, M. 2010. Haastattelun analyysin vaiheet. Teoksessa Ruusuvuori, J., Nikander, P. & Hyvärinen, M. (toim.). 2010. Haastattelun analyysi. Vastapaino, Tampere. s. 9–38.

Ruusuvuori, J. & Tiittula, L. 2005. Johdanto. Teoksessa Ruusuvuori, J. & Tiittula, L. (toim.). 2005. Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus. Vastapaino, Tampere. s. 9–21.

Ruusuvuori, J. & Tiittula, L. 2005. Tutkimushaastattelu ja vuorovaikutus. Teoksessa Ruusuvuori, J. & Tiittula, L. (toim.). 2005. Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus. Vastapaino, Tampere. s. 22–56.

Syrjäläinen, E., Eronen, A. & Värri, V-M. (toim.). 2007. Avauksia laadullisen tutkimuksen analyysiin. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere.

Stenvall, J. 1997. Yhteisöllisyydestä erottautumiseen. Hallinnon kehittämisen kieli. Teoksessa Mälkiä, M. & Stenvall, J. (toim.). Kielen vallassa. Näkökulmia politiikan, uskonnon ja julkishallinnon kieleen. Tampere University Press, Tampere.

Tesch, R. 1995. Qualitative Research. Analysis Types & Software Tools. The Falmer Press, New York.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 5. uudistettu laitos. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Uusitalo, H. 2001. Tiede, tutkimus ja tutkielma. Johdatus tutkielman maailmaan. 7. painos. WSOY.

Vasara, E. 2004. Valtion liikuntahallinnon historia. Liikuntatieteellisen Seuran julkaisuja 157. Tammer-Paino Oy, Tampere.

Wallenius, J. 2011. Henkilöstön muutoskielteisyyden syyt, sitoutuminen organisaatiomuutokseen ja muutosvastarinnan hyödyntämismahdollisuudet – Tutkimus valtion aluehallinnon uudistamishankkeesta (ALKU). Tampereen yliopisto, Tampere. 92 s.

Sähköiset lähteet

ELY-keskus. 2013. ELY-keskusten internet-sivut. Saatavilla: <http://www.ely-keskus.fi>. (Viitattu 13.1.2013)

Hakola, T. 2013a. Syväsalmi tyrmää urheilun peliyhtiön. Helsingin Sanomat 21.4.2013. Saatavilla: <http://www.hs.fi/paivanlehti/#urheilu/Syv%C3%A4salmi+tyrm%C3%A4%C3%A4+urheilun+peliyhti%C3%B6n/a1366431308588>. (Viitattu 22.4.2013)

Hakola, T. 2013b. Kolumni: Hyvä Kummola! Hyvä Alaja! Helsingin Sanomat 24.3.2013. Saatavilla: <http://www.hs.fi/urheilu/Kolumni+Hyv%C3%A4+Kummola+Hyv%C3%A4+Alaja/a1363933381849>. (Viitattu 22.4.2013)

Hakola, T. 2013c. Oma peliyhtiö kiinnostaa Jääkiekkoliittoa ja Palloliittoa. Helsingin Sanomat 20.3.2013. Saatavilla: <http://www.hs.fi/urheilu/Oma+peliyhti%C3%B6+kiinnostaa+J%C3%A4+kiekkoliittoa+ja+Palloliittoa/a1363667965601>. (Viitattu 22.4.2013)

Johnson, R. 2004. What is Close Reading? Saatavilla:

<http://www.mantex.co.uk/2009/09/14/what-is-close-reading-guidance-notes/>. (Viitattu 4.5.2013)

KvaliMOTV. 2013. Kvalitatiivisten tutkimusmenetelmien oppimisympäristö.

Saatavilla: <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/index.html>. (Viitattu 27.3.2012)

Liikkuva koulu. 2013. Liikkuva koulu -ohjelma. Saatavilla:

<http://www.liikkuvakoulu.fi/liikkuva-koulu/ohjelma>. (Viitattu 8.4.2013)

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2013a. Opetus- ja kulttuuriministeriön liikunta-

avustukset. Saatavilla: <http://www.minedu.fi/OPM/Avustukset/Liikunta?lang=fi>. (Viitattu 25.3.2013)

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2013b. Veikkausvoittovaroista tukea urheilulle, taiteelle, tieteelle ja nuorisotyöhön. Saatavilla:

http://www.minedu.fi/OPM/Linjaukset_ja_rahoytus/veikkausvoittovarat/index.html?lang=fi. (Viitattu 25.3.2013)

Suomen Kuntaliitto. 2013. Kunnat.net -verkkopalvelu. Kaupunkien ja kuntien

lukumäärä. Saatavilla: <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/aluejaot/kuntien-lukumaara/Sivut/default.aspx>. (Viitattu 28.3.2013)

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2013b. Yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen.

Saatavilla: <http://www.tem.fi/index.phtml?s=3076>. (Viitattu 8.4.2013)

Valtiovarainministeriö. 2013. Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma.

Saatavilla: http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/023_sade/index.jsp. (Viitattu 8.4.2013)

Lait ja asetukset

Asetus läänin liikuntalautakunnasta 611/1987. Saatavilla:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1987/19870611>. (Viitattu 7.4.2013)

Laki alueiden kehittämisestä 29.12.2009/1651. Saatavilla:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20091651>. (Viitattu 7.4.2013)

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 20.11.2009/897. Saatavilla:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090897>. (Viitattu 7.4.2013)

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 29.12.2009/1705. Saatavilla:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20091705>. (Viitattu 7.4.2013)

Laki raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuoton käyttämisestä 23.11.2001/1054. Saatavilla: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20011054>. (Viitattu 7.4.2013)

Liikunta-asetus 17.12.2009/1135. Valtioneuvoston asetus liikunta-asetuksen muuttamisesta. Saatavilla: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20091135>. (Viitattu 7.4.2013)

Liikunta-asetus 18.12.1998/1055. Saatavilla:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19981055>. (Viitattu 7.4.2013)

Liikuntalaki 20.11.2009/902. Laki liikuntalain muuttamisesta. Saatavilla:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20090902?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=902%2F2009>. (Viitattu 7.4.2013)

Liikuntalaki 18.12.1998/1054. Saatavilla:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19981054>. (Viitattu 7.4.2013)

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731. Saatavilla:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>. (Viitattu 6.4.2013)

Valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 27.12.2012/906.
Saatavilla: <http://www.edilex.fi/saadokset/lainsaadanto/20120906>. (Viitattu 7.4.2013)

Valtionhallinnon asiakirjat ja julkaisut

Hallintovaliokunta. 2009. Hallintovaliokunnan mietintö 13/2009 vp. Hallituksen esitys aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi. Saatavilla:
[http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?\\${APPL}=utpvm&\\${BASE}=faktautpvm&\\${THWIDS}=0.49/1368253729_89199&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?${APPL}=utpvm&${BASE}=faktautpvm&${THWIDS}=0.49/1368253729_89199&${TRIPPIFE}=PDF.pdf). (Viitattu 20.3.2013)

Hallituksen esitys 59/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi. Saatavilla:
<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2009/20090059>.

Hallitusohjelma. 2011. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. 2011. Saatavilla: <http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/fi.pdf>.

Hallitusohjelma. 2007. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007. Saatavilla: <http://valtioneuvosto.fi/tietoarkisto/aiemmat-hallitukset/vanhanenII/hallitusohjelma/pdf/hallitusohjelma-painoversio-040507.pdf>.

Myllyaho, I. 2011. Kunnan liikuntapalvelujen kumppaneita – valtion aluehallinto ja maakunnan liitot. PowerPoint -esitys. Liikuntatoimen neuvottelupäivät 17. – 18.2.2011, Lahti. Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.

Niemi-Iilahti, A., Stenvall, J. & Ståhlberg, K. 2002. Iskukykyisempi Suomi – suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämislinjauksia. Sisäasiainministeriö, Helsinki.

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2012. Liikuntatoimen tila elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa, kevät 2012. Opetus- ja kulttuuriministeriön Liikuntayksikön ja ELY-keskusten liikuntatoimien neuvottelupäivät 14.–16.5.2012, Kotka. Opetus- ja kulttuuriministeriön muistio 2012.

Riepula, E. 2004. Kootuin voimin vaikuttavampaan aluehallintoon.

Sisäasiainministeriön julkaisut 12/2004. Saatavilla:

<http://www.intermin.fi/julkaisu/122004>. (Viitattu 4.4.2013)

Saari, R. 2012. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä TE-toimistojen yhtenäisempi, vaikuttavampi ja tuloksellisempi toiminta. Selvitysmies Rauno Saaren raportti 30.11.2012. Työ- ja elinkeinoministeriön raportteja 31/2012. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.

Sivistysvaliokunta. 2009. Sivistysvaliokunnan lausunto 8/2009 vp. Hallituksen esitys aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi. Saatavilla:

[http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?\\${APPL}=utpvm&\\${BASE}=faktautpvm&\\${THWIDS}=0.7/1365244987_20768&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?${APPL}=utpvm&${BASE}=faktautpvm&${THWIDS}=0.7/1365244987_20768&${TRIPPIFE}=PDF.pdf). (Viitattu 20.3.2013)

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2013a. ELY-keskusten strategiset tulossopimukset 2012–2015. Saatavilla: <https://www.tem.fi/index.phtml?s=4857>. (Viitattu 6.4.2013)

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2011. ELY-keskusten strategia-asiakirja vuosille 2012–2015. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 36/2011. Saatavilla:

http://www.tem.fi/files/31218/36_2011_web.pdf. (Viitattu 6.4.2013)

Valtiovarainministeriö. 2012. Aluehallintouudistuksen toimeenpano ja toteutuminen.

Työryhmän raportti eduskunnalle annettavaa selontekoa varten. Valtiovarainministeriön julkaisuja 28/2012. Valtiovarainministeriö, Helsinki.

Valtiovarainministeriö. 2011. Hiljainen radikaali uudistus. Aluehallinnon

uudistamishankkeen (ALKU) arviointi 2009–2010. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2011. Valtiovarainministeriö, Helsinki.

Valtiovarainministeriö. 2010. Aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU) arviointi. Väliraportti: valmisteluvaiheen arviointi 2009. Valtiovarainministeriön julkaisuja 16/2010. Valtiovarainministeriö, Helsinki.

Viinamäki, O.-P. & Salminen, A. 2008. Aluehallintojen mosaiikki. Kansainvälisiä vertailevia huomioita aluehallintojen nykytilasta ja uudistuksista. Hallinnon kehittäminen 8/2008. Valtiovarainministeriö. Edita Prima Oy, Helsinki.