Antti Aine
Urheiluoikeuden professori
Helsingin yliopisto ja Turun yliopisto

Eduskunnan sivistysvaliokunta 14.2.2019 klo 12.00

Asia: VNS 6/2018 Valtioneuvoston selonteko liikuntapolitiikasta

1. Selonteon lähtökohdat

Valtioneuvoston julkaisema liikuntapoliittinen selonteko on merkittävä avaus, kun määritellään 2020-luvun liikuntapolitiikan suuntaviivoja. Selonteon lähtökohtia voidaan pitää toimivina. Selonteossa käydään perusteellista keskustelua liikunnan yhteiskunnallisesta merkityksestä ja asemasta, mikä on omiaan luomaan puitteita liikuntapolitiikan kehittämiselle tulevalla vuosikymmenellä. Samalla on muistettava, että selonteossa on välttämätöntä määrittää erilaisia painopisteitä. Rajatulle tarkastelulle, jää monia tärkeitä kysymyksiä, joista esimerkkinä voidaan mainita selonteossa käsitellyt toimenpiteet liikunnan arvoperustan vahvistamiseksi (s. 42–43).

Valtioneuvoston liikuntapoliittisessa selonteossa ja siitä annetuissa lausunnoissa on noussut esille useita keskeisiä liikunnan yhteiskunnallista asemaa koskevia havaintoja. Niihin voidaan monilta osin yhtyä. Keskityn seuraavassa arvioimaan näiden tavoitteiden toteuttamisen tapoja ja oikeudellisia reunaehtoja. Kysymys on pitkälti julkisen vallan mahdollisuuksista ohjata liikuntaa yhteiskunnallisesti hyväksyttäväksi katsottavaan suuntaan. Tähän kokonaisuuteen liittyy tiiviisti keskustelu liikunnan julkisen rahoituksen perustasta ja toteuttamistavasta.

2. Liikuntapoliittiset ohjausmekanismit

Valtioneuvoston liikuntapoliittisessa selonteossa on tunnistettu asianmukaisesti liikunnan yhteiskunnallinen merkitys, joka luo perusteen julkiselle vallalle ryhtyä toimenpiteisiin liikunnan edistämiseksi. Yksilöillä voidaan katsoa olevan oikeus liikunnan harjoittamiseen eri muodoissaan. Tätä oikeutta voidaan pitää sivistyksellisten perusoikeuksien yhtenä ilmentymänä. Julkisen vallan tehtävänä on turvata omilla toimillaan yksilöiden oikeuksien toteutumista ja suojata yksilöiden toimintaedellytyksiä liikunnassa. Liikunnalla on maassamme vahva yhteys kansalaisyhteiskuntaan. Rekiste-

röidyillä yhdistyksillä on ollut vanhastaan keskeinen asema liikunnan organisoinnissa ja toteuttamisessa. Liikuntajärjestöjen ja -seurojen toiminnan harjoittamista suojaa yhdistysautonomia, joka on otettava julkisen vallan ohjausmekanismien suuntaamisessa ja käyttämisessä huomioon.

Liikunnan yhteiskunnalliseen merkitykseen vaikuttavat erinäiset järjestelmätasoiset päämäärät ja tavoitteet. Liikuntapoliittisen selonteon kannalta tärkeän aseman saavat liikunnan kansanterveydelliset vaikutukset, jotka eivät ole relevantteja yksinomaan opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla, vaan ne kohdistuvat läpileikkaavasti yhteiskuntaan. Liikunnan kansanterveydelliset vaikutukset heijastuvat osaltaan tarpeeseen suunnata liikuntapoliittista ohjausta useisiin eri toimijoihin.

Liikunnan yhteiskunnallisessa ohjaamisessa ja siihen liittyvässä lainsäädännön toteuttamisessa voidaan omaksua rinnakkaisia lähestymistapoja. Julkisen vallan harkinta voidaan maassamme kiinnittää liikuntalain (10.4.2015/390) säännöksiin. Liikuntalain 5 §:ssä on asetettu kunnille erityinen asema liikunnan paikallistason edellytysten toteuttamisessa. Kuntien tehtävät määrittyvät tältä osin suoraan lainsäädännön perusteella. Näiden tehtävien toteuttamista tuetaan liikuntalain 8 §:n mukaisin valtionosuuksin. Resurssiohjauksella on siten tärkeä sijansa liikuntapoliittisena ohjausmekanismina valtion ja kuntien välisissä suhteissa. Resurssiohjauksen merkitys korostuu myös liikuntajärjestöjen osalta: maassamme vakiintuneen liikuntapoliittisen linjauksen mukaisesti julkisen vallan liikuntajärjestöihin kohdistamat ohjaustoimet pohjautuvat keskeiseltä osin valtionavustuksiin ja niiden ehtoihin.

Edellä kuvatuissa olosuhteissa on olennaista, että liikunnan resurssiohjauksen perusta on kestävä. Liikuntapoliittisessa selonteossa on esitetty, että liikuntabudjetin rakennetta muutettaisiin ja käytettävissä olevien resurssien määrää kasvatettaisiin (s. 44–45). Avainasemassa on liikuntaan kohdennettavan budjettirahoituksen kasvattaminen asteittain 2020-luvulla. Ehdotus on kannatettava, koska näin saadaan valtion liikuntapoliittiseen ohjaukseen nykyistä enemmän kantavuutta ja myös vipuvoimaa. Samalla on kuitenkin muistettava, että liikuntaan suunnattavat resurssit eivät yksinomaan nivoudu opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan, vaan merkittävien lisäresurssien saaminen edellyttää jatkossa enenevässä määrin poikkihallinnollisia yhteisjärjestelyitä esimerkiksi laajamittaisten kansanterveydellisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Julkisen vallan liikuntapoliittisten ohjauskeinojen taloudellisen perustan ohella on tarkasteltava niiden konkreettista toteuttamistapaa. Arviointia on eriytettävä relaatioittain. Merkityksellisiä tarkaste-

lukulmia liittyy ainakin ministeriöiden, kuntien ja muotoutumassa olevan maakuntahallinnon sekä yksityisten elinkeinonharjoittajien ja liikuntaa edistävien järjestöjen toiminnan ohjaamiseen.

Hallinnonalojen välinen yhteistyö

Liikunnan kansanterveydellisten vaikutusten edistämiseksi on välttämätöntä vahvistaa eri hallinnonalojen välistä yhteistoiminta. Kyse voi olla esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön välisistä hankkeista. Käytännön haasteeksi voi tällöin nousta yhteistoiminnan koordinointi ja sen tulosten mittaamisen riittävä tarkkuus. Liikuntapoliittisessa selonteossa on korostettu Valtion liikuntaneuvoston toiminnan merkitystä sekä tarvetta perustaa opetus- ja kulttuuriministeriön johtama liikuntapolitiikan koordinaatioelin (s. 41–42). Esitetty toimintamalli on oikeansuuntainen, mutta se kaipaa täsmentämistä. Osittain hajanaisesta rinnakkaisten toimielinten kentästä on päästävä nykyistä systemaattisempaan toimintatapaan, jossa toimenpiteiden suunnittelu on pitkäjänteistä ja jossa tehtyjen panostusten vaikutusten arviointi on jatkuvaa. Riittävän resursoinnin ja yhteiskunnallisen ohjauksen varmistamiseksi asian tulisi olla esillä hallitusohjelmatasolla. Lisäksi koordinaation edistämiseksi olisi selvitettävä ohjausjärjestelmää koskevien säädösmuutosten tarvetta.

Kunnat

Liikuntapoliittisessa selonteossa on painotettu opetus- ja kulttuuriministeriön sekä kuntien sivistystoimen yhteistyön kasvavaa merkitystä (s. 41). Havainto on perusteltu, mutta siihen sisältyy joitakin epävarmuustekijöitä. Kuntien tehtävistä liikunnan yleisten edellytysten luomisessa on säännelty liikuntalain 5 §:ssä. Kuntien toimintaedellytykset ovat kuitenkin uudistuvan maakuntahallinnon myötä muuttumassa. Yhtäältä vaikuttaa siltä, että liikunnasta on yhdessä muun opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan kuuluvien tehtävien kanssa muodostumassa kuntien keskeinen toimintasisältö. Toisaalta voidaan kysyä, millaisia taloudellisia resursseja kunnilla on näiden tehtävien hoitamiseen jatkossa. Eri yhteyksissä on esitetty ajatus siitä, että kuntien tehtäviä ei saada nykyisestä lisätä, ellei samalla varmistuta resurssien riittävyydestä. Kysymys on otettava vakavasti, kun pohditaan liikunnan edellytysten edistämistä kuntatasolla. Tehtävillä päätöksillä on monilta osin välitön yhteys yksilöiden yhdenvertaisiin ja tosiasiallisiin mahdollisuuksiin käyttää liikunnallisia perusoikeuksiaan.

Yksityiset liikuntapalveluiden tarjoajat

Liikuntapoliittisessa selonteossa on tunnistettu yksityisen liikuntapalvelutarjonnan merkitys liikuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta (s. 29). On selvää, että EU:n valtiontukisäännöstö

rajaa merkittävästi mahdollisuuksia kohdistaa resurssiohjausta liikunta-alan elinkeinonharjoittajiin. Liikuntapoliittisessa selonteossa ei erikseen kiinnitetä huomiota siihen, voitaisiinko liikuntapoliittisia päämääriä edistää nykyistä laajemmin yhdessä alan toimijoiden kanssa kohdentamalla resursointia kehityshankkeisiin, esimerkiksi Business Finlandin rahoitusinstrumentein, uusien liiketoimintamallien kehittämiseksi ja samalla liikunnan kansanterveydellisten tavoitteiden innovatiiviseksi toteuttamiseksi. Liikuntapoliittisessa selonteossa mainittu liikuntapalveluiden arvonlisäverokantojen yhtenäistämisen tarve on ilmeinen, kun tarkoituksena on laaja-alaisesti edistää liikuntapalveluiden käyttöä ja liikunnan harrastamisen mahdollisuuksia.

Liikuntajärjestöt

Liikuntapoliittisessa selonteossa on tunnistettu asianmukaisesti, että kansalaistoiminnalla tulee olla jatkossakin keskeinen asema liikuntatoiminnan organisoimisessa (s. 33). Asetelmaan liittyy osaltaan julkiselle vallalle asetettu oikeudellisesti perusteltu vaatimus kunnioittaa kansalaistoiminnan autonomiaa. Jännitteitä voi jossain tapauksissa syntyä silloin, kun julkinen valta, käytännössä erityisesti valtio, pyrkii resurssiohjauksen keinoin vaikuttamaan erilaisten liikuntapoliittisten päämäärien saavuttamiseen. Kysymys kulminoituu tyypillisesti valtionavustusten ehtojen asettamiseen siten, että liikuntalain 2 §:ssä määritellyt lain tavoitteet voivat toteutua käytännössä.

Liikuntapoliittisessa selonteossa on omaksuttu joitakin linjauksia, jotka tukevat liikuntaa edistävien järjestöjen toimintaedellytyksiä ja samalla kansalaistoiminnan autonomiaa. Ensinnäkin liikuntajärjestöjen avustusjärjestelmän kehittäminen nykyistä yleisavustuspainotteisemmaksi on perusteltu linjaus, koska muutos lisää lähtökohtaisesti järjestöjen harkintamahdollisuuksia oman toimintansa suuntaamisessa. Pirstaleinen erityisavustusjärjestelmä on näyttäytynyt monille liikuntajärjestöille vaikeaselkoisena järjestelynä, joka aiheuttaa merkittäviä hallinnollisia kustannuksia ja vaikeuttaa toiminnan suunnitelmallista kehittämistä. Toiseksi liikuntapoliittisessa selonteossa mainittu liikuntaa edistävien järjestöjen avustusjärjestelmän kehittämistyö vuodesta 2020 alkaen on tervetullut uudistus. Liikuntajärjestöjen on ollut haastavaa kehittää omaa toimintaansa, kun päätökset vuosittaisista valtionavustuksista ovat tulleet toimintakauden jo alettua, tyypillisesti tammi-helmikuussa. Toiminnan tavoitteiden ja siihen liittyvien avustusten puitteiden määrittäminen useammalle vuodelle on välttämätöntä, jotta liikuntajärjestöjen toiminnallisia perusteita voidaan vahvistaa.

Yllä käsitellyt liikuntajärjestöjen avustusjärjestelmän muutossuuntaukset tuovat esille osaltaan kysymyksen julkisen vallan liikuntapoliittisten ohjausmahdollisuuksien kehittämisestä. On selvää, että liikuntajärjestöille kohdistettujen julkisten resurssien käytön tuloksia on voitava arvioida systemaat-

tisesti. Arviointi voi perustua määrälliseen analyysiin, kuten harrastajamäärään muutoksiin, mutta samalla on voitava kohdistaa tarkentuvia laadullisia tarkasteluja liikuntajärjestöjen toimintaan. Viittaan tältä osin liikuntalain 2 §:ssä asetettujen tavoitteiden ja niiden toteuttamisen lähtökohtien realisoitumiseen liikuntajärjestöissä. Asetettavien arviointitekijöiden tulee olla ennakoitavia ja niiden toteutumista on tarkasteltava läpinäkyvästi.

Yliopistot ja tutkimuslaitokset

Valtio kohdistaa liikuntapoliittisia ohjaustoimia edellä tarkasteltujen tahojen ohella liikuntatieteelliseen ja liikuntaa muutoin koskevaan tutkimukseen. Keskeisiä sääntelykohteita ovat yliopistot ja tutkimuslaitokset. Liikuntapoliittisessa selonteossa on käsitelty tätä tematiikka joiltakin osin lähinnä liikuntatieteellisen tutkimuksen kannalta (s. 28). Tutkimustoiminnan kehittämiseksi tarvitaan kansallisia avauksia, jotka heijastuvat myös tutkimuksen kansainväliseen vaikuttavuuteen. Avausten määrittämisessä voidaan edetä osin eri tavoin, mutta ilmeistä on, että yhteiskunnallisten muutostendenssien tunnistamisen tarve korostuu jatkossa. Tutkittavat ilmiöt ovat tyypillisesti aiempaa laajempia ja monisyisempiä. Julkisen vallan on tutkimustoiminnan rahoittajana pyrittävä löytämään osin uusia tapoja liikuntapolitiikkaa koskevan tutkimustoiminnan kehittämiseksi. Yhden mahdollisuuden tutkimustoiminnan dynamiikan vahvistamiseen tarjoaa tieteenalarajat ylittävien hankkeiden edistäminen joko liikuntalain 14 §:n perusteella tai osana kansallista tieteellistä tutkimusrahoitusta (esimerkiksi Suomen Akatemia).

3. Liikuntajärjestöjen valtioavustusjärjestelmän kehittäminen

Olen aiemmin tässä lausunnossa tarkastellut eräitä olennaisia liikuntajärjestöjen valtionavustusjärjestelmän kehittämiseen nivoutuvia seikkoja, joihin liikuntapoliittisessa selonteossa on käsitelty. Omana kokonaisuutenaan on seuraavassa tarpeen lyhyesti arvioida julkisen vallan, erityisesti opetus- ja kulttuuriministeriön, ja liikunnan keskusjärjestöjen, käytännössä Olympiakomitean, välisiä suhteita silloin, kun päätetään yhteiskunnan taloudellisten resurssien kohdentamisesta liikuntaan. Kysymys on noussut esille erityisesti huippu-urheilun tukemiseen tarkoitettujen resurssien jakamisessa. Asetelma on sekä liikuntapoliittisesti että oikeudellisesti mielenkiintoinen. Asiasta on käyty eri vaiheissa liikuntapoliittista ja myös oikeudellista keskustelua. Tärkeänä esimerkkinä voidaan mainita professori Heikki Halilan vuonna 2016 laatimana selvitys liikuntajärjestöjen valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:32).

Liikuntapoliittisessa selonteossa on kuvattu asetelmaan liittyviä liikuntapoliittisia ja oikeudellisia ulottuvuuksia. Liikuntapoliittisessa selonteossa omaksuttua linjausta ministeriön ja huippu-urheiluyksikön välisestä työnjaosta voidaan pitää lähtökohdiltaan toimivana, kun otetaan huomioon tarve kehittää huippu-urheilun yhteiskunnallista ohjausta ja saada kokemuksia ohjausmekanismien toimivuudesta. Tältä pohjalta voidaan jatkossa arvioida ohjausmekanismien käytännön toimivuutta ja ohjausjärjestelmän avulla kokonaisuudessaan saavutettuja tuloksia huippu-urheilun saralla.

Huippu-urheilun ja myös liikunnan valtionavustusjärjestelmän tuleva kehittäminen edellyttävät sitä, että julkisen vallan käyttämisen delegointia koskevat oikeudelliset reunaehdot jäsennetään asianmukaisesti. Perustava kysymys liittyy esimerkiksi siihen, mitä tarkoitetaan merkittävän julkisen vallan käyttämisellä liikuntajärjestöjen valtionavustusjärjestelmässä. Tarkastelussa ei kuitenkaan saada pysähtyä yksinomaan tähän problematiikkaan. Yhtä lailla merkityksellisiä pohdintoja liittyy siihen, millä tavoin keskeiset oikeusturvaa ja hyvää hallintoa koskevat vaatimukset voitaisiin täyttää avustusjärjestelmän soveltamisessa, jos liikunnan keskusjärjestöille annettaisiin joiltakin osin nykyistä laajempia toimivaltuuksia valtionavustusten kohdentamisessa. On nimittäin selvää, että julkisen vallan käytön delegoiminen tältä osin liikunnan keskusjärjestöille asettaisi niille merkittäviä oikeudellisia vaatimuksia. Tutkitun tiedon tarve on ilmeinen, ennen kuin päätöksiä valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä on mahdollista tehdä saatikka arvioida erillisen huippu-urheilua koskevan lainsäädännön tarpeellisuutta.

4. Kansalaistoiminnan esteiden purkaminen

Liikuntapoliittisessa selonteossa on ansiokkaasti nostettu esille pohdintoja kansalaistoiminnan esteiden poistamisesta liikunnassa. Tematiikka on laaja, mutta käytännössä hyvin olennainen. Liikuntapoliittista keskustelua vaivaa tältä osin jonkinasteinen epätäsmällisyys. Asetelmaan vaikuttavia keskenään ristikkäisiä intressejä tulisi arvioida kokonaisvaltaisesti. Otan tässä yhteydessä esille yhden kansalaistoiminnan lainsäädännöllisten esteiden tyypillisiä piirteitä hyvin kuvaavan sääntelyratkaisun, joka koskee yleishyödylliseltä yhteisöltä saatujen matkakustannusten korvausten verokohtelua. Tuloverolain (30.12.1992 / 1535) 71 §:n mukaan tällaiset korvaukset ovat saajalleen verovapaita eräiden ehtojen täyttyessä päivärahojen osalta enintään kahdeltakymmeneltä päivältä kalenterivuodessa ja matkakustannusten korvauksen osalta muulla kuin julkisella kulkuneuvolla tehdyistä matkoista enintään 3.000 eurolta kalenterivuodelta. Säännös on käytännössä tärkeä liikuntaseurojen ruohonjuuritason toiminnan järjestämisessä ja samalla liikuntapoliittisten relevantti.

Tuloverolain 71 §:n sääntelyhistoria on liikunnan kansalaistoiminnan kannalta arvioituna mielenkiintoinen. Säännöksen taustalta voidaan havaita pyrkimys löytää tasapaino liikunnan kansalaistoiminnan ominaispiirteiden ja veropohjan kattavuudelle välille. Fiskaalinen tavoite estää palkkioiden maksamisen muuntaminen verottomien korvausten suorittamiseksi on sinällään hyväksyttävä, mutta samalla voidaan kysyä, ovatko käytetyt keinot välttämättömiä ja oikeasuhtaisia. Arvioinnissa korostuvat oikeudellisten seikkojen ohella vero- ja liikuntapoliittiset näkökohdat.

Viimeaikaisten lainsäädäntöratkaisujen valossa [matkakustannusten korvauksen vuosittaisen verovapaan enimmäismäärän nostaminen 2.000 eurosta 3.0000 euroon 1.1.2019 lukien (14.12.2018/1116)] vaikuttaa siltä, että liikuntapoliittisille näkökohdille on annettu aiempaa enemmän painoarvoa harkinnassa. Jatkossa kysymys kohdistuu erityisesti siihen, millaisia konkreettisia vaikutuksia tuloverolain 71 §:n soveltamisella on käytännön seuratyössä. Asiaa tulisi selvittää tutkimuksen keinoin ja vertailla myös kansainvälisiä lainsäädäntöratkaisuja. Mikäli merkittäviä vapaaehtoistyön esteitä havaitaan tältä osin ilmenevän, on asiassa otettava seuraavia askeleita verovapaiden kustannuskorvausten rajojen korottamisen suuntaan, mikä ei ole mahdollista ilman vahvaa liikuntapoliittista ohjausta.

5. Yhteenveto

Liikuntapoliittinen selonteko tuo esille monia tärkeitä näkökulmia liikuntaan ja siihen liittyviin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin. Selonteossa ei sen luonteen vuoksi voida käsitellä kattavasti kaikkia merkityksellisiä näkökohtia, mutta selonteko luo puitteet, jotka parhaimmillaan jäntevöittävät liikuntapoliittista päätöksentekoa. Olennaista on eri toimijoiden sitoutuminen selonteossa omaksuttujen tavoitteiden toteuttamiseen ja keinojen päivittämiseen tulevien vuosien muuttuvissa olosuhteissa. Vain tällä tavoin voidaan varmistaa edellytykset liikuntaan liittyvien yksilö- ja järjestelmätasoisten seikkojen toteutumiselle.

Liikuntapoliittisen selonteon jalkauttamista voidaan tarkastella useassa rinnakkaisessa viitekehyksessä. Oikeudellisesti arvioituna on keskeistä hahmottaa ne reunaehdot, jotka vaikuttavat liikuntapoliittisten tavoitteiden toteuttamiseen. Liikuntapoliittisilla ohjausmekanismeilla on oikeudellinen perustansa. Ohjausmekanismien virittämisessä on jatkossa tunnistettava aiempaa paremmin julkisen vallan ja kunkin sääntelykohteen välisen suhteen oikeudelliset ominaispiirteet. Oikeudellisia vaatimuksia kohdistuu ainakin sääntelyn kohteen toimintavapauksien suojaan ja ohjausjärjestelmän toi-

minnan ennakoitavuuteen. Ohjausjärjestelmän toimivuuden varmistamiseksi on kyettävä mittaaman luotettavasti yhteiskunnallisten resurssien kohdentamisen vaikuttavuutta.