

6.3 Liikuntatoimi

6.3.1 Kunnallisten liikuntapaikkojen käyttömaksupolitiikka aikuisten liikunnassa

Arvioinnin taustaa

Arviointikohde

Liikuntatoimen arviointikohde vuonna 2006 oli kunnallisten liikuntapaikkojen käyttömaksupolitiikka aikuisten liikunnassa. Arviointikohde on osa kolmivuotista kuntien liikuntapaikkojen käyttömaksujen arviointisuunnitelmaa ja täydentää osaltaan vuoden 2005 arviointia, joka kohdentui lasten ja nuorten käyttämiin liikuntapaikkoihin. Erityisryhmien liikuntaa arvioidaan vuonna 2007, jolloin tehdään myös kooste arviointituloksista ja saadaan kokonaiskuva kuntien liikuntapaikkojen käyttömaksupolitiikasta. Arviointi on toteutettu yhteistyössä opetusministeriön ja Suomen Kuntaliiton kanssa. Kyselylomakkeen suunnitteluvaiheessa tehtiin yhteistyötä myös kuntien liikuntatoimen viranhaltijoiden kanssa.

Toimintaympäristö

Suomen noin 29 000 liikuntapaikkaa käytetään omaehtoiseen liikuntaan, liikunta- ja urheiluseurojen ja muiden yhdistysten organisoimaan liikuntaan sekä kuntien järjestämään liikuntatoimintaan. Paikallisia seuroja kunnat tukevat kahdella eri tavalla: tarjoamalla liikuntatiloja sekä jakamalla erilaisia seuratoimintaan liittyviä avustuksia. Kunnan tuki voi olla välitöntä (avustukset) tai välillistä. Välillisen tuen yksi tärkeimmistä muodoista liittyy liikuntatiloihin ja niistä perittäviin maksuihin. Kunta voi osoittaa huomattavaa välillistä tukea omaehtoiseen ja seuroissa tapahtuvaan liikuntaan alennetuilla liikuntapaikkojen käyttömaksuilla tai ilmaisilla vuoroilla.

Kirstyvän kuntatalouden seurauksena tuottovaatimukset ovat lisääntyneet myös kunnallisessa palvelun tuotannossa. Kehityksen seurauksena liikuntatoimen toimialalla kuntien liikuntatiloista perimät käyttömaksut ovat monessa kunnassa nousseet. Ilmiö on tuttu varsinkin suurissa kaupungeissa, joissa sijaitsevat myös ylläpitokustannuksiltaan kalleimmat liikuntapaikat, kuten uimahallit, jäähallit ja muut isot liikuntalaitokset. Liikuntapaikkojen ylläpitokustannukset määrittävät luonnollisesti myös käyttömaksujen suuruutta, mutta tämä yhteys ei ole lineaarinen. Aktiivisella käyttömaksupolitiikalla kunta saattaa kompensoida eri liikuntapaikkojen käyttömaksuja suosimaan harrastamista tietyillä - esimerkiksi liikuntatoimen strategiassa määritetyillä - liikuntapaikoilla.

Kansanterveydelliset ongelmat ovat herättäneet keskustelua ennaltaehkäisyn merkityksestä. Liikuntatoimen näkökulmasta liikunnan lisääminen on tärkeä keino ennaltaehkäistä sekä fyysisiä että psyykkisiä kansanterveydellisiä ongelmia. Merkittävä osa suomalaisista liikkuu terveyden kannalta katsottuna liian vähän. Liikuntaa lisäämällä olisi mahdollista parantaa merkittävästi väestön toimintakykyä, terveyttä ja hyvinvointia sekä ehkäistä sairauksia. Tämä edellyttää kuitenkin pysyvän tai muuten pitkäkestoisen liikuntaharrastuksen omaksumista.

Yksi liikunnan harrastamiseen vaikuttava tekijä on liikuntapaikkojen käyttömaksupolitiikka. Keskeinen liikuntapoliittinen keskustelunaihe onkin ollut, voisiko liikuntaa lisätä käyttömaksuja alentamalla tai poistamalla ne kokonaan. Käyttömaksujen suuruus vaikuttaa erityisesti vähävaraisten perheiden liikunnan harrastamiseen. Käyttömaksujen korottaminen saattaa aiheuttaa joskus negatiivisen kierteen siten, että liikuntapaikkojen käyttäjämäärät vähenevät eivätkä liikuntapaikkojen käyttömaksut tuota kunnille sitä tuloa, joka maksujen korottamisella on toivottu saatavan.

Liikuntapaikkojen käyttömaksupolitiikkaan liittyvää aikuisten liikunnan tutkimusta on tehty hyvin vähän. Keskeisin tutkimus on Jyväskylän yliopistossa vuonna 2000 tehty ”Liikuntapaikkapalvelut ja kansalaisten tasa-arvo” tutkimus, jossa on selvitetty muun muassa eri liikuntapaikkojen aikuisliikunnan käyttömaksuja. Maksullisia liikuntapaikkoja käytti yli puolet vastanneista. Lähes puolet vastanneista (45 %) halusi alemmat käyttömaksut erityisesti uimahalleihin, kuntosaleihin ja rinnehihtokeskuksiin. Käyttömaksuja piti ylipäättään liian suurina 27 prosenttia, kun vastaava luku oli ollut 1980-luvun lopulla kymmenen prosenttia. Viidesosa vastanneista ilmoitti liikuntapaikkamaksujen suuruuden vaikuttavan kielteisesti liikunnan harrastamiseen. Kielteisin vaikutus korkeilla käyttömaksuilla oli naisiin sekä suurissa kaupungeissa asuviin alle 30-vuotiaisiin, opiskelijoihin, työttömiin ja vähätuloiisiin.

Kunnallisten liikuntapaikkojen käyttömaksuihin tai laajemmin käyttömaksupolitiikkaan liittyen ei ole maakunnallisia tai valtakunnallisia ohjeita tai määräyksiä, jotka olisi määritelty lainsäädännössä tai ministeriön ohjeistamana. Hyvän palvelun tavoitetasot on siksi muodostettu arviointiryhmän asiantuntemukseen perustuen. Käyttömaksupolitiikan arviointi perustuu viranhaltijoiden arvioihin ja vastauksiin käyttömaksujen strategisesta suunnittelusta ja heidän ilmoittamiin tiettyjen liikuntapaikkojen käyttömaksuihin.

Lainsäädännöllinen tausta

Kunnallisen liikuntatoimen palvelut ovat osa Suomen perustuslaissa säädetyistä sivistyksellisistä perusoikeuksista. Liikuntapalvelut ovat kunnan lakisääteisiä peruspalveluja, joille julkisen hallinnon on luotava edellytyksiä. Kuntalain mukaan kunnan tehtävänä on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan. Liikunta on eräs hyvinvointipolitiikan keskeinen väline ja sillä on merkittävä rooli kuntalaisten työ- ja toimintakyvyn sekä terveyden ylläpidossa. Liikuntalain 3 §:n mukaan kunnan tulee luoda edellytyksiä kuntalaisten liikunnalle kehittämällä paikallista ja alueellista yhteistyötä sekä terveyttä edistävää liikuntaa, tukemalla kansalaistoimintaa, tarjoamalla liikuntapaikkoja sekä järjestämällä liikuntaa ottaen huomioon myös erityisryhmät.

Liikuntalain asettamia tavoitteita toteutetaan normiohjauksen lisäksi myös resurssi- ja informaatio-ohjauksella. Aikuisten liikunnan tärkeä informaatio-ohjauksen väline on valtioneuvoston periaatepäätös terveyttä edistävän liikunnan kehittämislinoista, joka on poikkihallinnollinen strategia terveyttä edistävästä liikunnasta. Strategia sisältää 22 terveystoiminnan kehittämisehdotusta. Opetusministeriön, Suomen Kuntaliiton ja liikuntajärjestöjen terveyttä edistävää liikuntaa koskevat julkaisut, lääninhallituksen ja liikuntajärjestöjen järjestämät koulutukset ja eri toimijatahojen järjestämät liikuntaohjelmat ovat myös tärkeä osa liikuntapoliittista informaatio-ohjausta.

Keskeinen resurssiohjauksen muoto valtionhallinnon näkökulmasta on liikuntabudjettiin sisältyvät erilaiset liikuntaohjelmat, joiden kautta kanavoidaan resursseja aikuisten liikuntaan erilaisten ohjelmien ja avustusten muodossa. Lisäksi aikuisten liikuntaan liittyviä välillisiä resurssiohjauksen välineitä ovat opetusministeriön ja lääninhallitusten myöntämät liikuntapaikkarakentamisen valtionavustukset, joilla tuetaan laajoille käyttäjäryhmille suunnattujen liikuntapaikkojen rakentamista.

Arviointiasetus

Arviointikriteerit	Arviointikysymykset	Indikaattorit	Palvelutavoitteet/ hyvä palvelutaso
Kunnan liikuntapaikkojen käyttömaksupolitiikan vaikutus aikuisten liikunnan harrastamiseen	Pyritäänkö liikuntapaikkojen käyttömaksuilla vaikuttamaan aikuisten liikuntakäyttämiseen?	Virallisesti määritelty kunnan liikuntapaikkojen käyttömaksupolitiikka. Käyttömaksupolitiikan painotukset.	Aikuisten liikuntaa aktivoidaan alennetuilla käyttömaksuilla.
Kuntalaisten alueellinen tasa-arvoisuus liikuntapalvelujen tarjonnan ja saavutettavuuden suhteen	Vastaako kunnan liikuntapaikkatarjonta aikuisten harrastetuimpia liikuntalajeja? Kuinka paljon aikuisten harrastetuimmat liikuntalajit käyttäjille maksavat kunnallisilla liikuntapaikoilla?	Aikuisten harrastetuimmat liikuntalajit kuntien liikuntapaikoilla. Harrastetuimpien liikuntalajien käyttömaksut.	Liikuntapaikkatarjonta vastaa aikuisten suosituimpia liikuntalajeja. Käyttömaksujen suuruus ei ole este liikuntapaikan käytölle.

Aineisto

Arviointi toteutettiin kuntien liikuntatoimen viranhaltijoille suunnatulla sähköisellä kyselylomakkeella (n=59). Lomake lähetettiin sähköpostilla lokakuussa 2006 ja muistutukset vielä puuttuville marraskuussa. Vastausprosentti oli 83. Vastaamiseen saattoi vaikuttaa heikentävästi arvioitavan kohteen haasteellisuus.

Aineisto koostuu 50 liikuntatoimen viranhaltijan täyttämästä sähköisestä kyselystä, jolla kartoitettiin aikuisten käyttämien liikuntapaikkojen käyttömaksupolitiikkaa kunnissa. Vastaukset ovat viranhaltijoiden arvioita kuntansa tilanteesta.

Liikuntapaikkojen maksullisuuden tulkinta on vaikeaa, koska kuntien liikuntapaikkojen käyttömaksut vaihtelevat monen eri muuttajan suhteen. Maksullisuuteen saattaa vaikuttaa esimerkiksi vuorokauden aika tai käyttäjäryhmäjohtelu. Hintoja koskevassa kysymyksessä hinnan määrittäminen oli rajattu tiettyyn vuoden, viikon tai vuorokauden aikaan luotettavan vertailutiedon saamiseksi.

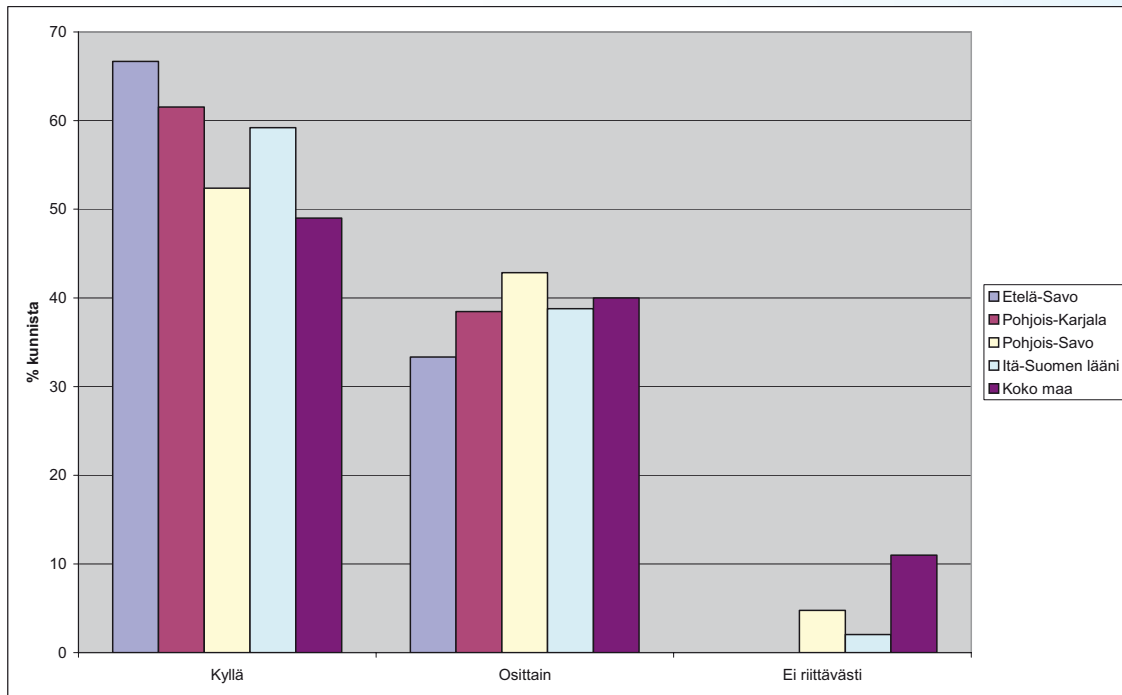
Arviointitulokset

Vastaako kunnan liikuntapaikkatarjonta aikuisten harrastetuimpia liikuntalajeja?

Arvioinnin kohteeksi valitut liikuntalajit olivat kansallisen liikuntatutkimuksen mukaan aikuisväestön eniten harrastamia lajeja. Kansallinen liikuntatutkimus on tehty yhteistyössä opetusministeriön, liikuntajärjestöjen ja TNS-Gallupin kesken. Se tarkastelee suomalaisten liikuntatottumusten tilaa ja muutoksia. Suomalaisten aikuisten eniten harrastamat liikuntamuodot ovat kävelylenkkeily, pyöräily ja hiihto. Näitä lajeja voi harrastaa kunnan tarjoamalla ja ylläpitämällä kevyen liikenteen väylillä, kuntoreiteillä ja hiihtoladuilla. Rakennetuilla sisäliikuntapaikoilla harrastetuimmat liikuntamuodot taas ovat uinti, kuntosaliharjoittelu, aerobic, lentopallo, jalkapallo, sulkapallo, tennis ja jääurheilu (esim. jääkiekko ja kaukalopallo). Tässä arvioinnissa tarkasteltavat lajit on rajattu koskemaan rakennetuilla sisäliikuntapaikoilla tapahtuvaa harrastamista, ja siksi kävely- ja juoksulenkkeily, pyöräily ja sauvakävely jäivät pois tästä arvioinnista.

Kuntien liikuntapaikkatarjonta vastasi Itä-Suomen läänissä suurelta osin aikuisten eniten harrastamia liikuntalajeja. Harrastusmahdollisuudet olivat hyvät lentopallossa, kuntosaliharjoittelussa, voimistelussa, aerobisissa, salibandyssä ja sulkapallossa. Jääurheilun ja uinnin harrastajilla tilanne oli heikoin. Näiden lajien harrastusmahdollisuuksia paransivat kuitenkin yksityisten ylläpitämät liikuntapaikat ja lähikunnat. Itä-Suomen läänin kunnista peräti 26 ilmoitti uinnin harrastusmahdollisuudesta lähikunnassa. Myös jääurheilussa (21 kuntaa), tenniksessä (seitsemän kuntaa) ja jalkapallossa (kahdeksan kuntaa) harrastusmahdollisuus löytyi naapurikunnista.

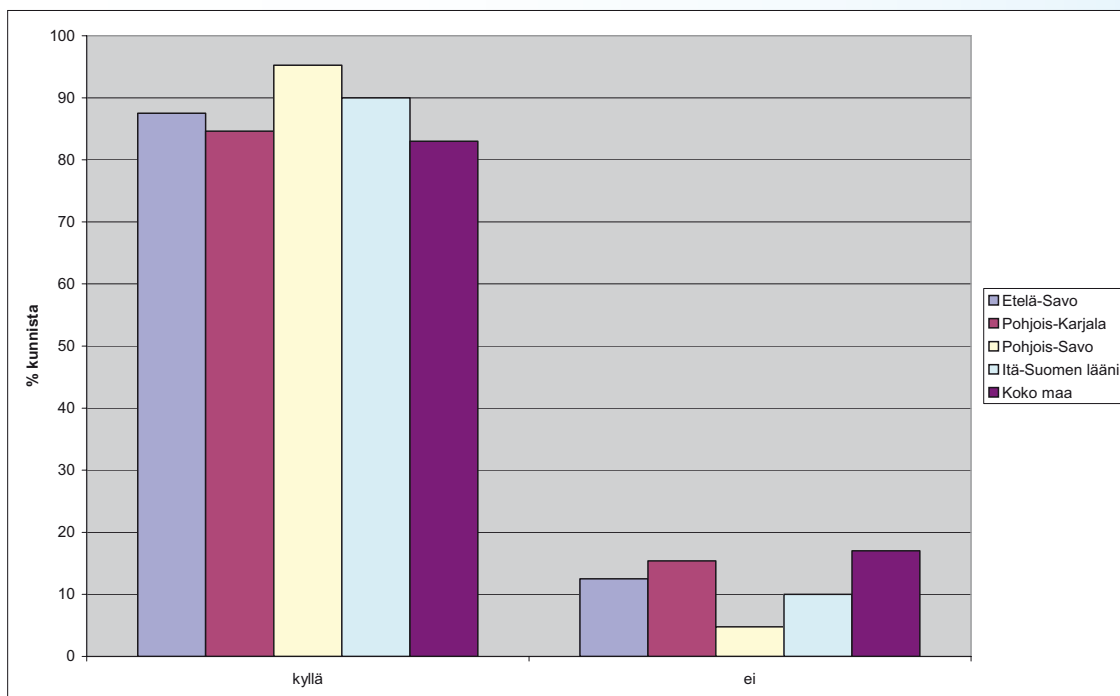
Aikuisväestön liikunnan harrastamisen tarpeisiin kuntien liikuntapaikkatarjonta vastasi Itä-Suomen läänissä täysin (60 %) tai osittain (38 %). Arvio liikuntapaikkojen riittävyydestä perustui lähinnä viranomaisarvioon ja kävijämääräseurantaan. Vain neljä kuntaa ilmoitti käyttävänsä kuntalaiskyselyä.



KUVIO 29. Vastaavatko liikuntapaikat väestön tarpeita?

Pyritäänkö liikuntapaikkojen käyttömaksuilla vaikuttamaan aikuisten liikuntakäyttämiseen?

Kuntien liikuntapaikkojen käyttömaksupäätökset ovat yksi merkittävimmistä strategisista ratkaisuista kuntalaisten liikuntakäyttämisen ohjaamiseen. Itä-Suomen läänin kunnista 89 prosentilla oli virallisesti hyväksytyt käyttömaksujen määrätymisperusteet.



KUVIO 30. Onko kunnalla virallisesti hyväksytyt käyttömaksujen määrätymisperusteet?

Yleensä liikuntapaikkojen käyttömaksujen määrätymisperusteet oli hyväksynyt liikunta-asioista vastaava lautakunta (30 kuntaa) tai kunnanhallitus (kuusi kuntaa) tai -valtuusto (seitsemän kuntaa). Reilusti yli puolet (66 %) läänin kunnista ilmoitti, että käyttömaksujen määrätymisperusteilla pyritään vaikuttamaan aikuisten liikunnan harrastamiseen. Virallisesti hyväksytyjen käyttömaksujen määrätymisperusteiden merkitys palveluntuottamisen laatuun konkretisoituu vasta, kun perusteet määrätymiselle ovat pohdittuja.

Kuinka paljon aikuisten harrastetuimmat liikuntalajit käyttäjille maksavat kunnallisilla liikuntapaikoilla?

Liikuntapaikkojen käyttömaksuilla voidaan vaikuttaa kuntalaisten liikuntakäyttämiseen. Vaikutus on erityisen suuri silloin, kun käyttömaksu nousee käyttäjän kannalta liian korkeaksi. Tosin maksun suuruus on hyvin tulkinnanvaraista ja tapauskohtaista. Maksu on harvoin täysimääräinen, sillä kunnat subventoivat usein erotuksen todellisten kustannusten suhteen. Taulukossa 45 on Itä-Suomen läänin käyttömaksujen keskiarvo ja vaihteluväli viiden sisäliikuntapaikan suhteen. Vertailutietona on käytetty koko maan käyttömaksun keskiarvoa.

TAULUKKO 45. Käyttömaksut aikuisten eniten käyttämällä rakennetuilla sisäliikuntapaikoilla

Liikuntapaikka	Käyttömaksut/€			Keskiarvo koko maa	
	Halvin	Kallein	Keskiarvo		
Uimahalli	2,50	11,50	3,33	4,13	kertamaksu
Kuntosali	0,00	6,50	2,02	2,36	kertamaksu
Iso sisäliikuntatila	0,00	22,00	5,16	9,50	tuntihinta
Pieni sisäliikuntatila	0,00	11,00	2,63	4,38	tuntihinta
Jäähalli	0,00	70,00	31,13	55,54	tuntihinta

Käyttömaksuissa oli suuria eroja. Maksun suuruuteen vaikuttivat palvelun laatu, oheispalvelut ja liikuntapaikan yleinen kunto. Kuitenkin samantasoisten liikuntapaikkojen käyttömaksuissa saattoi olla merkittäviäkin eroja eri kunnissa. Tällöin kuntalaiset olivat selkeästi eriarvoisessa asemassa asuinkuntansa tarjoaman palvelun suhteen.

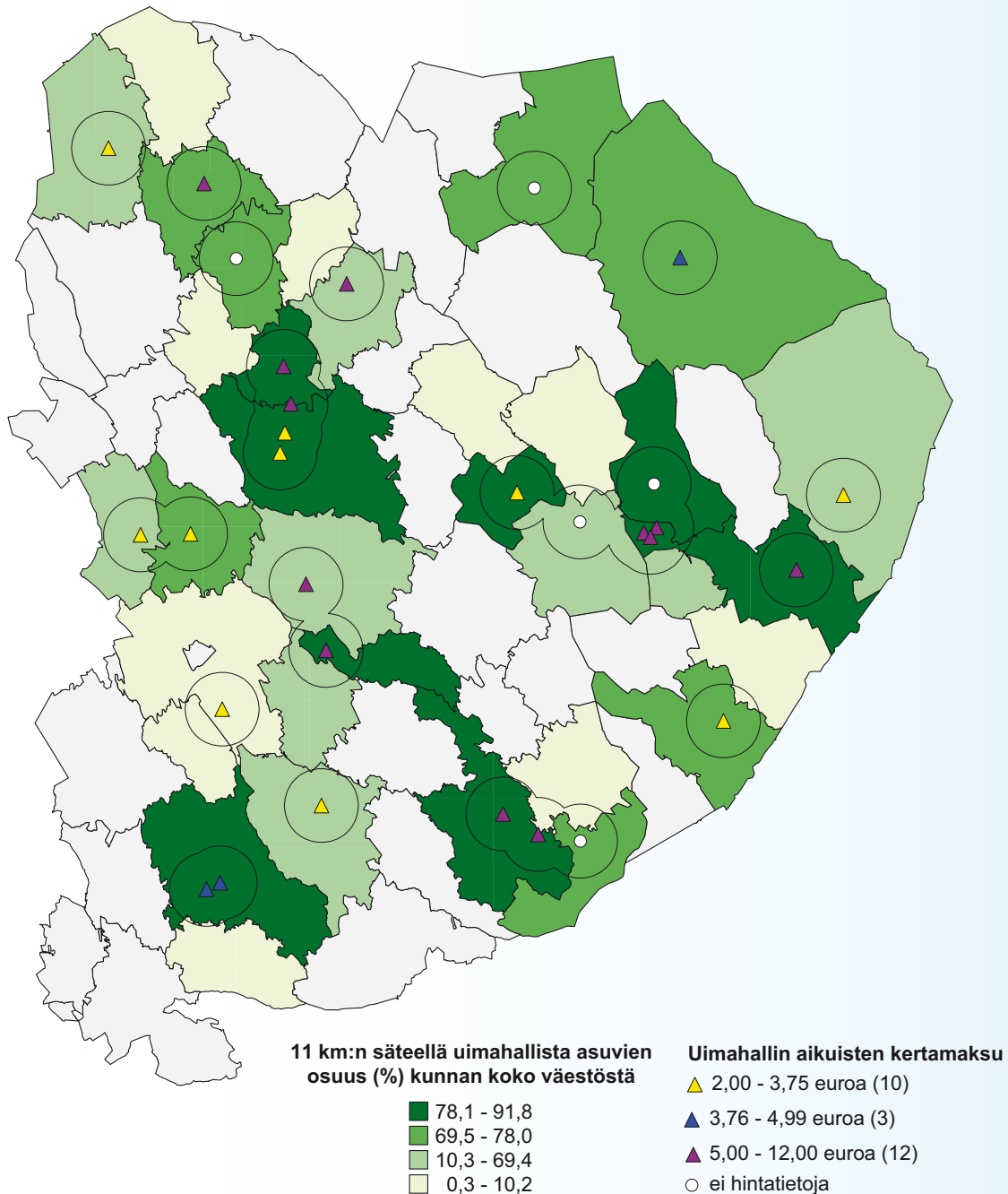
Jyväskylän yliopiston vuonna 2000 tekemän ”Liikuntapaikkapalvelut ja kansalaisten tasa-arvo” -tutkimuksen mukaan tärkeimpänä perusliikuntapalveluna pidettiin uintia. Arviointiraportin suppeudesta johtuen muiden liikuntapaikkojen yhtä tarkka raportointi ei tällä kertaa ole tarkoituksenmukaista.

TAULUKKO 46. Uimahallien käyttömaksut

Maakunta	Uimahallimaksut			Vastauksia yhteensä
	2 - 3,75 €	4 - 4,8 €	5 - 12 €	
Etelä-Savo	2	1	1	4
Pohjois-Karjala	4	0	5	9
Pohjois-Savo	3	1	1	5
Itä-Suomen lääni	9	2	7	18

Uimahallien käyttömaksut on jaettu kolmeen luokkaan. Tarkastelun kohteeksi on otettu vain aikuisten kertamaksu uimahallikäynnistä.

Uimahallit olivat käyttökustannuksiltaan yksi kalleimmista liikuntapaikoista, ja siksi yksittäiseltä käyttäjältäkin perittävä maksu oli korkea. Itä-Suomen läänissä alimpaan hintatasoon sijoittui puolet (yhdeksän) vastanneiden kuntien uimahalleista. Kunnissa oli usein kompensoitu kalliita kertamaksuja suhteellisesti edullisemmilla sarja- tai perhelipuilla. Kuviossa 31 on esitetty uimahallien sijainti suhteessa alueella asuvaan väestöön.



KUVIO 31. Kuntien uimahallit Itä-Suomen läänissä

6.3.2 Johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset

Johtopäätökset

- Kuntalaisten liikuntakäyttötymisen kannalta liikuntapaikkojen käyttömaksupäätökset ovat merkittäviä kunnallisessa liikuntatoimen strategiassa. Lähes kaikissa Itä-Suomen läänin kunnissa päätökset perustuvat virallisesti hyväksytyihin määräytymisperusteisiin (89 %).
- Sisäliikuntapaikkojen käyttömaksut ovat Itä-Suomessa muun maan keskiarvoa pienemmät.
- Samantasoisesta liikuntapaikkapalvelusta joutuu maksamaan eri hinnan asuinkunnasta riippuen.
- Jos viralliset käyttömaksupäätökset pystytään sitomaan liikuntatoimen strategiaan, niin liikuntapalvelun johdonmukainen ja pitkäjänteinen tuottaminen vahvistuu kunnissa.

Toimenpide-ehdotukset

- Kuntien käyttömaksupäätöksien tulee perustua virallisesti hyväksytyihin määräytymisperusteisiin, jotka ovat osana laajempaa liikuntapalvelujen strategiaa.
- Kuntien tulee tiedostaa liikuntapaikkojen käyttömaksupolitiikan laajemmat vaikutukset kuntalaisten terveyteen ja hyvinvointiin.
- Mahdollisimman laajoja käyttäjäryhmiä palvelevat liikuntapaikat kuten koulujen liikuntasalit ja uimahallit tulee olla mahdollisimman edullisesti kuntalaisten käytettävissä.

Lähteet

Liikuntalaki (1054/1998).

Liikettä liikuntapaikoille. Ari Karimäki ja Eeva Simula. Jyväskylän maalaiskunnan liikuntatoimi, 2004.

Liikuntapaikkapalvelut ja kansalaisten tasa-arvo. Kimmo Suomi (toim.). Jyväskylän yliopisto 1/2000.

Kunta liikuttajana. Suomen Kuntaliitto 1997.

Liikuntatoimi tilastojen valossa - Perustilastot vuodelta 2003. OPM:n julkaisuja 24/2005.