

4.3 Kuntien liikuntapaikkojen käyttömaksupolitiikka

Arvioinnin taustaa

Arviointikohde

Arviointikohteena oli kuntien liikuntapaikkojen käyttömaksupolitiikka. Arviointikohteen laajuudesta johtuen arviointivastaavat, opetusministeriö ja Suomen kuntaliitto tarkensivat vuoden 2005 kohteeksi alle 18-vuoti-

aiden lasten ja nuorten käyttämät liikuntapaikat. Tulevina vuosina kuntien liikuntapaikkojen käyttömaksupolitiikkaa arvioidaan myös muiden käyttäjäryhmien osalta.

Toimintaympäristö

Elintapamuutosten seurauksena myös liikuntakäyttäytymisessä on tapahtunut muutos. Arki- ja hyötyliikunnan osuus suhteessa harrasteliikuntaan on vähentynyt. Samaan aikaan lasten ja nuorten lihavuus on yleistynyt ja näyttäisi siltä, että lasten ja nuorten fyysinen kunto on kokonaisuutena aiempaa alemmalla tasolla. Opetushallituksen vuonna 2003 tekemässä tutkimuksessa liikunnan oppimistuloksista perusopetuksen päättövaiheessa todettiin, että kokonaisuutena ko. ikäryhmästä liikkui terveystensä kannalta riittävästi noin 50 prosenttia pojista ja alle 40 prosenttia tytöistä. Lasten ja nuorten liikunnan edistäminen on tärkeä keino ennaltaehkäistä kansanterveydellisiä ongelmia tulevaisuudessa. Liikuntakäyttäytymiseen vaikuttavia mahdollistavia tekijöitä ovat mm. liikuntapaikkojen saatavuus ja hinta. Erityisesti lasten ja nuorten osalta liikuntapaikkojen käyttömaksupolitiikalla on suuri merkitys liikuntavuorojen saatavuuden ohella. Keskeinen liikuntapoliittinen keskustelunaihe onkin ollut viime vuosina, voisiko lasten ja nuorten liikuntaa lisätä käyttömaksuja alentamalla tai poistamalla ne kokonaan.

Liikuntaseurat ovat merkittävä lasten ja nuorten liikuntaa tarjoava taho. Kunnat avustavat liikuntaseuroja lähinnä kahdella eri tavalla: tarjoamalla liikuntatiloja sekä jakamalla seuratoimintaan liittyviä avustuksia. Avustukset ovat kunnan välitöntä tukea. Välillinen tuki liittyy liikuntatiloihin ja niistä perittäviin maksuihin. Kunta voi osoittaa huomattavaa välillistä tukea lasten ja nuorten sekä omaehtoiseen että seuroissa tapahtuvaan liikuntaan alennetuilla tai ilmaisilla liikuntapaikkojen käyttömaksuilla. Viime vuosikymmenen taloudellisen laman seurauksena kuntien liikuntatiloista perimät käyttömaksut kuitenkin lisääntyivät samalla kun seuratoiminnan avustukset pienenivät. Tämä heikensi urheiluseurojen toimintaedellytyksiä. Kiristyvän taloustilanteen vuoksi kunnissa niukkojen resurssien jakamisessa seura-avustukset ovat usein vaarassa.

Liikuntapaikkojen taksapolitiikasta ei ole juurikaan tehty vaikutusten arviointia ennen ”Liikettä liikuntapaikoille” -kokeilua (Karimäki ja Simula, 2004). Kokeilussa kunnan alueella toimivien liikuntaseurojen ei tarvinnut maksaa liikuntatilojen käytöstä aiheutuvia vuokria alle 18-vuotiaiden valmennus- ja harrasteryhmiltä. Kokeilun mukaan kunnalle aiheutui kokeilusta välitöntä tulojen menetystä 35 000 - 40 000 euroa vuodessa. Seurojen osalta tilavuokramenot vähenivät 20 - 50 prosenttia ja seuroista eniten hyötyivät jääurheiluseurat. Harrastajilta perittävät harjoitusmaksut pienenivät, harjoitusmaksujen korottamisepaineet lieventyivät, varuste- ja välinehankintoja lisättiin ja panostettiin koulutukseen. Positiivisia muutoksia ilmeni myös harjoitusvuorojen ja harrastajien määrissä. Ongelmina ja epäkohtina havaittiin tilavuorojen tasapuolisen jakamisen vaikeutuminen kysynnän lisääntyessä sekä alkuvaiheen ajoittainen tilavuorojen tyhjäkäyttö. Liikuntapaikkojen käyttömaksuihin osittain liittyviä tutkimuksia ovat Suomen Kuntaliiton vuonna 1997 tekemä ”Kunta liikuttajana”, jossa selvitettiin koulujen liikuntasalien käyttömaksuja sekä Jyväskylän yliopiston Liikunnan kehittämiskeskuksen julkaisu ”Liikuntapaikkapalvelut ja kansalaisten tasa-arvo” vuodelta 2000. Edellä mainittuja tutkimuksia käytetään vertailutietoina siltä osin kuin se on eri muuttujien osalta mahdollista.

Lainsäädännöllinen perusta

Liikuntapalvelut ovat peruspalveluja, joille julkisen hallinnon on luotava edellytyksiä. Liikuntalain (1998) keskeisenä arvopohjana on lasten ja nuorten sekä terveyttä edistävän liikunnan edellytysten luominen ja kehittäminen. Valtion ja kuntien tehtävänä on luoda edellytyksiä kansalaisten liikunnalle ja kuntien osalta edellytysten luomisessa on kyse lähinnä liikuntapaikkojen rakentamisesta ja ylläpitämisestä. Kunnat kantavat päävastuun kuntalaisten ulkoilumahdollisuuksien turvaamisesta sekä virkistysalueiden ja kuntoreittien suunnittelusta ja toteuttamisesta. Valtion tukipolitiikassa on etusijalle asetettu laajoja käyttäjäryhmiä palvelevat liikuntapaikat.

Yhteiskuntapoliittiset tavoitteet, joihin arviointikohde liittyy, löytyvät lainsäädännön lisäksi kahdesta liikuntapoliittisesti merkittävästä asiakirjasta: valtion liikuntaneuvoston liikuntapaikkarakentamisen suunta 2007 -strategia-asiakirjasta sekä valtion talousarviosta. Molemmista liikunnan painopistealueiksi on valittu terveyttä edistävän liikunnan sekä lasten ja nuorten liikuntaolosuhteiden kehittäminen. Valtion talousarviossa on lisäksi mainittu, että liikuntapaikkojen rakentamistukea tulee ohjata erityisesti laajoja väestöryhmiä palvelevien liikuntapaikkojen rakentamiseen. Välillisellä resurssiohjauksella tuetaan lasten ja nuorten käyttämien liikuntapaikkojen rakentamista. Myös valtioneuvoston päätöksessä terveyttä edistävän liikunnan kehittämislinjoista (2/2002) on kiinnitetty huomiota lasten ja nuorten päivittäisen liikunnan mahdollisuuksien turvaamiseen.

Arviointiasetelma

Arviointikriteerit

Kuntien liikuntapaikkojen maksupolitiikan arvioinnin lähtökohtana ovat sisäasiainministeriön toimeksiannon mukaisesti liikuntapaikkojen kysyntä, tarjonta ja saavutettavuus. Valtakunnallisia liikuntapaikkojen käyttö-

maksuja tai laajemmin käyttömaksupolitiikkaa koskevia ohjeita tai määräyksiä ei ole olemassa. Hyvä palvelutaso tarkoittaa tässä paikkakunnan sellaisia liikuntapaikkoja, joiden käytön subventointi (käyttömaksut alhaisia tai käyttö ilmaista) lisää lasten ja nuorten liikunnan harrastusta.

Arviointikysymykset	Arviointimittarit
- Tukeeko kunta liikuntapaikkojen käyttöä alennetuilla käyttömaksuilla?	- Alle 18-vuotiaiden eniten käyttämät kunnan subventoimat liikuntapaikat
- Pohjautuuko käyttömaksujen subventiopolitiikka virallisesti hyväksytyyn strategiaan?	- Seurojen ja yhdistysten eniten käyttämät kunnan subventoimat liikuntapaikat
- Eniten käytetyt liikuntapaikat kunnassa?	- Kunnan omistamien maksuttomien liikuntapaikkojen tarjonta suhteessa kysyntään
- Miten kunnan omistamien liikuntapaikkojen käyttömaksut ovat kehittyneet?	- Eniten käytetyt kuntien omistamat liikuntapaikat Itä-Suomen läänissä kuntien arvioon perustuen

Arviointiaineisto

Arviointiaineisto koostuu kyselyaineistosta sekä kirjallisesta aineistosta. Kysely toteutettiin kuntien liikuntatoimen viranhaltijoille suunnatulla sähköisellä kyselyllä, joka sisälsi 12 kysymystä. Saadut vastaukset kerättiin ja tallennettiin internet-pohjaiseen Webropol-tietojenkäsittelyohjelmaan. Kaikissa lääneissä käytettiin samantyyppistä lomaketta. Itä-Suomen läänissä 47 viranhaltijaa vastasi kyselyyn. Vastausprosentti oli 80, jota voidaan pitää hyvänä. Vastaukset ovat viranhaltijoiden arvioita kuntansa tilanteesta. Mahdollisesti uusi sähköinen tiedonkeruumenetelmä sekä arvioitavan kohteen haasteellisuus alensivat vastausprosenttia.

Liikuntapaikkojen maksullisuuden tulkinta on vaikeaa, koska kuntien käyttömaksut vaihtelevat hyvin monen eri muuttujan suhteen. Liikuntapaikan käytön maksullisuuteen saattaa vaikuttaa esimerkiksi vuorokauden aika tai ikäryhmäjaottelu. Usein kunnan omistamien liikuntapaikkojen käyttö on koulujen luokille ilmaista. Lisäksi aamupäivisin saattaa olla vapaita vuoroja, joiden käytöstä ei peritä maksua. Siksi eri liikuntapaikkatyyppien maksullisuutta koskevaan kysymykseen on vastaajilla sisällynyt tulkinnallisuutta, joka laskee vastausten luotettavuutta.

4.3.1 Arviointitulokset

Lasten ja nuorten käyttämistä liikuntapaikoista lähes kolmannes maksuttomia

Liikuntapaikkojen käyttömaksujen määräytymiseen vaikuttavat monet eri tekijät, muun muassa kyseisen liikuntapaikan käyttö- ja ylläpitokustannukset. Maksajana voi olla joko käyttäjä itse tai esimerkiksi urheiluseura. Maksuja peritään yleisimmin alle 18-vuotiailta kuntosaleista, uimahalleista, jäähalleista, liikuntahalleista, keilahalleista ja tenniskentistä. Uimahallien ja jäähallien ylläpitokustannukset ovat korkeat. On hyvin ymmärrettävää, että kunta perii niiden käytöstä maksuja. Taulukossa 39 on kuvattu Itä-Suomen läänin kuntien liikuntapaikkojen maksuttomuus alle 18-vuotiaille kuntalaisille.

TAULUKKO 39. Kuntien omistamien liikuntapaikkojen maksuttomuus alle 18-vuotiaille kuntalaisille

Maakunta	Kaikki		Osittain	
	lkm	%	lkm	%
Etelä-Savo	2	15,4	11	84,6
Pohjois-Savo	6	30,0	14	70,0
Pohjois-Karjala	5	38,5	8	61,5
Itä-Suomen lääni	13	28,3	33	71,7

Liikuntapaikkojen käyttömaksuilla voidaan vaikuttaa kuntalaisten liikuntakäyttämiseen. Vaikutus on merkittävä silloin, kun käyttömaksu nousee liian korkeaksi käyttäjälle. Käyttömaksun suuruus on kuitenkin hyvin

tulkinnanvaraista ja tapauskohtaista. Merkittävää on myös, kuinka usein kuntalaisella on tarve käyttää kyseistä liikuntapaikkaa. Eri käyttäjäryhmät ovat tasa-arvoisessa asemassa, jos kaikki liikuntapaikat ovat maksuttomia alle 18-vuotiaille.

Kyselyssä selvitettiin alle 18-vuotiaiden sekä omaehtoiseen liikuntaan että liikunta- ja urheiluseurojen ohjattuun liikuntaan eniten käyttämiä liikuntapaikkatyyppisiä, joita kunta tukee alennetuilla käyttömaksuilla. Taulukossa 40 ovat käytetyimmiksi arvioidut liikuntapaikkatyyppit Itä-Suomen läänin kunnissa sekä niiden maksuttomuus.

TAULUKKO 40. Omaehtoiseen liikuntaan käytetyimmäksi arvioidut liikuntapaikat, joita kunnat tukevat alennetuilla käyttäjämaksuilla Itä-Suomen läänissä

Liikuntapaikka	Eniten käytetty		Toiseksi eniten käytetty		Maksuton alle 18-vuotiaille	
	lkm	%	lkm	%	lkm	%
Pallokentät	4	8,7	5	10,9	45	97,8
Liikuntahallit	8	17,4	2	4,3	15	32,6
Kuntosalit	4	8,7	5	10,9	15	32,6
Koulujen liikuntasalit	4	8,7	0	0	31	67,4
Uimahallit	5	10,9	0	0	2	4,3
Jäähallit	4	8,7	2	4,3	2	4,3
Ei vastausta	13	28,3	16	34,8		

Omaehtoiseen liikuntaan eniten käytetyiksi ilmoitettiin liikuntahallit, joita kahdeksan vastaajaa piti tärkeimpinä. Seuraavaksi käytetyimpiä liikuntapaikkoja olivat pallokentät, kuntosalit ja koulujen liikuntasalit. Käytetyimmiksi ilmoitetuista liikuntapaikoista pallokentät ja koulujen liikuntasalit ovat suurimmassa osassa läänin kunnista maksuttomia alle 18-vuotiaille.

Liikuntapaikkojen käyttömaksujen kehitys

Liikuntapaikkojen käyttömaksuja ei ole korotettu viime vuosina 26:ssa (56,5 %) läänin kunnista, mutta 16:ssa (34,8 %) kunnassa maksuja on korotettu (taulukko 41). Eniten korotuksia on tehty Etelä-Savon maakunnassa. Käyttömaksujen korotuspaineita on myös muissa Itä-Suomen läänin maakunnissa tulevina vuosina (taulukko 42).

TAULUKKO 41. Kunnan omistamien liikuntapaikkojen käyttömaksujen korotukset kunnissa viime vuosina

Maakunta	On korotettu		Ei ole korotettu		En osaa sanoa	
	lkm	%	lkm	%	lkm	%
Etelä-Savo	10	76,9	3	23,1	0	0,0
Pohjois-Savo	4	20,0	14	70,0	2	10,0
Pohjois-Karjala	2	15,4	9	69,2	2	15,4
Itä-Suomen lääni	16	34,8	26	56,5	4	8,7

Liikuntapaikkojen käyttömaksujen tukemiseen käytettävien määrärahojen kehitys on sidoksissa käyttömaksujen kehittymiseen. Taulukossa 42 on kuvattu määrärahojen muutokset viime vuosina maakunnittain läänin kunnissa.

TAULUKKO 42. Liikuntapaikkojen käyttömaksujen tukemiseen käytettyjen määrärahojen muutokset kunnissa viime vuosina

Maakunta	Lisääntyneet		Vähentyneet		Pysyneet ennallaan		En osaa sanoa	
	lkm	%	lkm	%	lkm	%	lkm	%
Etelä-Savo	2	15,4	4	30,8	6	46,1	1	7,7
Pohjois-Savo	1	5,0	0	0,0	15	75,0	4	20,0
Pohjois-Karjala	0	0,0	0	0,0	9	69,2	4	30,8
Itä-Suomen lääni	3	6,5	4	8,7	30	65,2	9	19,6

Yli puolet Itä-Suomen läänin kunnista ilmoittaa, että määrärahat liikuntapaikkojen käyttömaksujen tukemiseen ovat pysyneet ennallaan (65,2 %). Määrärahojen kehitystä tulee verrata käyttömaksujen kehitykseen

(taulukko 41 ja 43), jolloin tuloksiin saadaan lisää ulottuvuutta. Huolestuttavia suunnitellut käyttömaksujen korotukset ovat niissä kunnissa, joissa määrärahat käyttömaksujen tukemiseen eivät ole vähentyneet. Vaikka ylläpitokustannukset ovat saattaneet hieman kasvaa, niin silti korotuspaineiden voidaan katsoa tulevan muualta kuin taloudellisista edellytyksistä, jolloin kyseessä on arvoalinta. Korotuspaineet kertonevat myös kuntien eri toimialoille suuntaamasta tuottovaatimusten kasvusta.

TAULUKKO 43. Arvio kunnan omistamien liikuntapaikkojen käyttömaksujen korottamisesta tulevina vuosina

Maakunta	Joudutaan korottamaan		Ei jouduta korottamaan		En osaa sanoa	
	lkm	%	lkm	%	lkm	%
Etelä-Savo	9	69,2	2	15,4	2	15,4
Pohjois-Savo	6	30,0	10	50,0	4	20,0
Pohjois-Karjala	3	23,1	5	38,5	5	38,4
Itä-Suomen lääni	18	39,1	17	37,0	11	23,9

Kyselyyn vastanneista Itä-Suomen läänin kunnista reilu kolmasosa (39,1 %) ilmoitti joutuvansa korottamaan liikuntapaikkojen käyttömaksuja tulevina vuosina. Lähes sama määrä kunnista ilmoitti, ettei korottamistarvetta ole (37,0 %). Noin neljäsosa (23,9 %) ei osannut ilmaista kantaansa kysymykseen. Suurin tarve käyttömaksujen korotuksiin näyttää olevan Etelä-Savossa. Kehitys ei ole toivottavaa, sillä se voi johtaa kuntalaisten eriarvoistumiseen liikuntapaikkojen saavutettavuudessa.

Kuntien käyttömaksupäätökset vaikuttavat merkittävästi kuntalaisten liikuntakäyttäytymiseen. Kuitenkin 63 prosenttia Itä-Suomen läänin kunnista ilmoitti, ettei ole olemassa virallisesti hyväksyttyä kehittämis- tai toimintastrategiaa, jossa määriteltäisiin kunnan liikuntapaikkojen käyttömaksupolitiikkaa alle 18-vuotiaiden osalta. Virallisesti hyväksytty strategia takaisi päätöksiin pitkäjänteisyyttä, jolloin käyttömaksut eivät muuttuisi vallitsevan taloustilanteen mukaan. Syvällisempi pohdinta käyttömaksujen määräytymisessä edistäisi tasa-arvoisempia käyttömaksuja eri käyttäjäryhmien kesken.

4.3.2 Johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset

Johtopäätökset

- Kunnissa harjoitettu liikuntapaikkojen käyttömaksupolitiikka vaikuttaa oleellisesti kuntalaisten liikuntatottumusten toteuttamiseen.
- Liikuntapaikkojen käyttömaksupäätökset ovat yksi merkittävimmistä strategisista ratkaisuista kunnallisessa liikuntatoimessa. Silti läänin kunnista 63 prosenttia ilmoitti, että päätökset eivät perustu virallisesti hyväksytyyn toimintastrategiaan.
- Käytetyimmiksi ilmoitetuista liikuntapaikoista pallokentät ja koulujen liikuntasalit ovat maksuttomia suurimmassa osassa läänin kunnista alle 18-vuotiaille.
- Kuntien ilmoittamista käyttömaksujen korotuspaineista saatta seurata, että käyttäjämäärät vähenevät eivätkä tuota kunnille sitä tuloa, jota korotuksilla on odotettu saatavan. Lisäksi kehitys voi aiheuttaa eriarvoistumista liikuntapalvelujen saavutettavuudessa.

Toimenpide-ehdotukset

- Kunnissa tulisi olla virallisesti hyväksytty liikuntatoimen toimintastrategia, jossa osana on määritely käyttömaksupolitiikan toteuttaminen.
- Liikuntapaikkojen käyttömaksujen määräytymisessä tulee ottaa huomioon eri käyttäjäryhmät tasa-arvoisesti.
- Liikuntapaikkojen käyttömaksujen määräytymisperusteet tulisi olla kaikkien käyttäjien tiedossa. Lisäksi mahdollisimman laajoja käyttäjäryhmiä palvelevien liikuntapaikkojen tulee olla alle 18-vuotiaiden liikunnan harrastamiseen edullisesti käytettävissä.

Lähteet

Liikuntalaki (1054/1998).

Liikuntapaikkapalvelut ja kansalaisten tasa-arvo.

Jyväskylän yliopiston Liikunnan kehittämiskeskuksen julkaisu 1/2000. Kimmo Suomi (toim.).

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

Liikuntatoimi tilastojen valossa - Perustilastot vuodelta 2003. Opetusministeriön julkaisuja 24/2005.

Kuntien liikuntatoimen menot ja hallinto Itä-Suomen läänissä vuonna 2003. Sivistysosaston julkaisuja 2004.

Liikunnan arviointi peruskoulussa 2003. Yhdeksäsluokkalaisten kunto, liikunta-aktiivisuus ja koululiikuntaan asennoituminen. Tuulamarja Huisman. Opetushallitus 2004.

Valtioneuvoston päätös terveyttä edistävän liikunnan kehittämislinoista 2/2002. Sosiaali- ja terveysministeriö.