

# Valtion liikuntatoimi



---

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON  
TARKASTUSKERTOMUKSET

18/2025



Tuloksellisuustarkastuskertomus

## Valtion liikuntatoimi

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 18/2025

# Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/545/04.07.02/2024

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tuloksellisuustarkastuksen Valtion liikuntatoimi. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään opetus- ja kulttuuriministeriölle ja valtiovarainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista opetus- ja kulttuuriministeriöllä ja valtiovarainministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2028.

Helsingissä 15. joulukuuta 2025

**Jaakko Eskola**  
tarkastusyksikön johtaja

**Nina von Hertzen-Oosi**  
johtava tuloksellisuustarkastaja

ISSN-L 1799-8093  
ISSN 1799-8107 (pdf)  
ISBN 978-952-499-585-6 (pdf)  
URN:ISBN:978-952-499-585-6  
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-585-6>

Tarkastuskertomuksen valokuva  
Jessika Laakkonen

# Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastus kohdistui valtion talousarvion lukuun 29.90 Liikuntatoimi, jonka määrärahoilla toteutetaan valtion liikuntapolitiikkaa. Liikuntapolitiikalla pyritään edistämään liikuntaa ja sen kautta väestön hyvinvointia, kilpa- ja huippu-urheilua sekä niihin liittyvää kansalais-toimintaa. Liikuntapolitiikan tavoitteet on asetettu liikuntalaissa (Liikuntalaki 390/2015), talousarvioissa, hallitusohjelmissa sekä liikuntapoliittisessa selonteossa. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa liikunnan ja urheilun edellytysten luomisesta valtionhallinnossa sekä liikuntapolitiikan yhteensovittamisesta ja kehittämisestä.

Valtion liikuntatoimen määrärahat ovat vuosittain noin 150–180 miljoonaa euroa. Yhteensä toimialan valtionavustuksia on myönnetty vuosina 2015–2024 noin 1,2 miljardia euroa. Valtionavustuksista suurin osa myönnetään yleisavustuksina valtakunnallisille liikuntaa edistäville järjestöille, liikuntapaikkarakentamisen investointiavustuksina kunnille, yrityksille ja kolmannen sektorin toimijoille sekä kehittämisavustuksina eri toteuttajille (esim. Suomi liikkeelle -ohjelmassa). Kunnille ja liikunnan koulutuskeskuksille osoitetaan valtion-osuuksina vuosittain noin 37 miljoonaa euroa. Lisäksi aluehallintovirastot myönsivät toimialan valtionavustuksia vuosina 2018–2024 noin 117 miljoonaa euroa.

Tarkastuksessa selvitettiin, onko valtion liikuntapolitiikan ohjausrakenteilla ja rahoitusjärjestelmillä edistetty liikuntapolitiikalle asetettuja tavoitteita tuloksellisesti. Tarkastus aloitettiin, sillä aiheesta ei ole aikaisemmin tehty tuloksellisuustarkastusta.

## Liikunnan perusrahoitukselle ei aseteta konkreettisia tavoitteita

Liikuntalaki antaa laajan ja mahdollistavan kehyksen valtion rahoituksen kohdentamiseen, mikä on jättänyt toteuttajaverkostolle huomattavan itsenäisen vastuun liikuntalain 2 §:n mukaisten tavoitteiden edistämisestä. Liikuntatoimen määrärahojen keskeisiä yhteiskunnallisia tavoitteita – väestön fyysisen aktiivisuuden lisäämistä ja liikkumattomuuden vähentämistä – ei ole systemaattisesti kytketty talousarvion budjettiluvun 29.90 suurimpien määrärahojen ohjausrakenteisiin. Ministeriö ei ole käyttänyt kaikkia sille kuuluvia ohjauskeinoja näiden määrärahojen tavoitteenasettelun ja vaikutusodotusten tarkentamiseksi.

Liikunnan rahoitusjärjestelmä on moninainen ja pirstaleinen. Suurimpien määrärahojen kohdentamista ohjaavat liikuntalain tavoitteiden mukainen liikunnan kansalaistoiminta sekä harrastamisen ja huippu-urheilun edistäminen, mutta erillisiä määrärahojen kohdentamista ohjaavia strategisia painopisteitä ei ole asetettu. Tätä perusrahoituksen ohjausvajetta on paikattu strategiaan tavoitteisiin myönnettyillä erityisavustuksilla, mikä on ylläpitänyt ja edelleen lisännyt rahoitusjärjestelmän hajanaisuutta.

Koko väestön fyysisen aktiivisuuden lisääminen ja vähän liikkuvien aktiivointi toteutuvat pääosin Liikkuvat-kokonaisuudessa ja Suomi liikkeelle -ohjelmassa. Nämä tavoitteet eivät kuitenkaan ole pysyvä osa suurimpien määrärahojen ohjausrakenteita, mikä heikentää edellytyksiä tavoitteiden pitkäjänteiselle edistämislle. Suomi liikkeelle -ohjelman kaltainen

euromääräisesti suuri, määräaikainen ja monia hankkeita sisältävä kehittämisohjelma on tuloksellisuuden kannalta lähtökohtaisesti riskialtis rakenne. Ohjelmamuotoisen liikunnan tukemisen tulisi tuottaa enemmän yhteiskunnallisia hyötyjä, mitä olisi saatu käyttämällä varat pysyvään perustoimintaan. Perusrahoituksen nykyiset ohjausrakenteet eivät kuitenkaan ole luoneet riittäviä edellytyksiä edellä mainittujen yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valtion liikuntatoimen liikuntaolosuhteiden määrärahojen kohdentamista ovat ohjanneet myös elinkeino- ja kulttuuripoliittiset tavoitteet. Merkittävä osa valtion määrärahoista on kohdistunut tietyille rakentamisen suurhankkeille, jotka eivät palvele tehokkaasti laajojen käyttäjäryhmien tarpeita, mutta joiden taustalla ovat vaikuttaneet muut syyt, erityisesti kulttuuri- ja elinkeinopoliittiset päämäärät. Näistä Olympiastadionin peruskorjaus on omassa mittaluokassaan.

## Kunnat saavat valtiolta päällekkäistä liikuntarahoitusta

Kuntien tehtävät liikuntapolitiikassa ovat valtion vastuita laajemmat. Valtion liikuntamäärärahoista noin 20–25 prosenttia myönnetään kunnille valtionosuuksina ja -avustuksina. Kunnille myönnettävien investointi- ja hankeavustusten summa ei ole käynyt ilmi talousarviosta, vaikka vuositasolla avustussumma on ollut kohtalaisen vakaa. Valtionavustuksia on myönnetty samoihin käyttötarkoituksiin kuin kuntien liikunnan valtionosuuksia. Opetus- ja kulttuuriministeriö ohjaa kuntien liikuntatoimintaa valtionosuuden sijaan investointi- ja kehittämisavustuksilla.

Liikunta on määritelty kuntien peruspalveluluonteiseksi tehtäväksi. Kuntien liikunnan valtionosuus on korvamerkitty liikuntalain 5§:n mukaisten tavoitteiden ja käyttökohteiden toteuttamiseksi. Ministeriö ei ole ohjannut kuntien liikunnan valtionosuuden kohdentamista tai määräytymisperusteita lain mukaisten tavoitteiden ja käyttökohteiden toteuttamiseksi. Ministeriö ei myöskään seuraa käytetäänkö kuntien liikunnan valtionosuus laissa määriteltyyn toimintaan. Kuntien liikunnan valtionosuus on tulkittu sekä ministeriössä että kunnissa peruspalveluiden valtionosuuden kaltaiseksi yleiskatteelliseksi tueksi. Lisäksi kunnat käyttävät itse moninkertaisen summan liikunnan ja ulkoilun vastualueen palveluiden tuottamiseen. Näin ollen erillinen seuranta ei olisi tarkoituksenmukaista. Kuntien liikunnan valtionosuuksien vipuvaikutus on edellä mainituista syistä heikko valtion liikuntamäärärahoille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

## Ministeriö ei ohjaa liikunnan koulutuskeskusverkostoa vastaamaan tulevaisuuden tarpeisiin

Opetus- ja kulttuuriministeriön keskeisin liikunnan koulutuskeskusten ohjauskeino on niiden ylläpitämislupien myöntäminen. Ministeriö ei ole käyttänyt tätä keinoa liikunnan koulutuskeskusverkoston ohjaamisessa. Liikunnan koulutuskeskukset kuuluvat koulutus-tehtävänsä puolesta vapaan sivistystyön sektorille ja tästä syystä koulutuskeskusten ohjauksessa ei ole yhteensovitettu liikuntamäärärahoille asetettuja tavoitteita. Ylläpitämislupien perusteena olevaa sivistystarvetta ei ole arvioitu ja suhteutettu liikuntapolitiikan tarpeita ja tavoitteita vasten.

Suoritteiden ja toimintojen perusteella valtakunnalliset liikunnan koulutuskeskukset toimivat erityisesti huippu-urheilun ja valmentautumisen keskuksina. Keskukset palvelevat suoritteiden perusteella ensisijaisesti jo entuudestaan paljon liikkuvia. Keskuksilla on niiden ylläpitämislupien mukaan rooli koko väestön terveyden ja hyvinvoinnin edistäjänä koulutuksellisin keinoin, mutta se ei ilmene keskusten suoritteissa tai aikaansaaduissa tuloksissa.

## Ministeriön yleisavustus liikuntaa edistäville järjestöille ei sisällä kannustimia eikä huomioi järjestöjen varallisuutta

Liikuntaa edistävien järjestöjen yleisavustusten myöntämistä on ensisijaisesti ohjannut laajan ja monimuotoisen kansalaistoiminnan järjestörakenteen ylläpitäminen. Järjestökohtaiseen yleisavustusten avustussummaan vaikuttaa vuonna 2020 tehty jakosopimus, jonka perusteella avustukset budjetoidaan eri järjestöryhmille. Siten liikuntaa edistävien järjestöjen avustuspoliittikka on ollut säilyttävää. Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää järjestöille yleisavustukset liikuntalain 2 §:n laajojen tavoitteiden perusteella, mutta se ei ole määritellyt tai tarkentanut, mitä tavoitteita järjestöjen tulisi avustuksilla erityisesti edistää. Liikuntalain tavoitteiden ohjausvaikutus on siksi heikko. Ministeriö paikkaa ohjausvajetta myöntämällä järjestöille erilaisia erityisavustuksia.

Avustusten myöntökriteerit eivät sisällä kannusteita taloudellisen tehokkuuden varmistamiseksi tai muiden liikuntamäärärahoille asetettujen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiseksi. Avustuskriteeriudistuksessa vuonna 2021 jalkautettu vastuullisuuskriteeri on kuitenkin hyvä esimerkki toimivasta kannustimesta.

Liikuntaa edistävien järjestöjen yleisavustusten vaikuttavuutta ei ole arvioitu viimeiseen kymmeneen vuoteen. Lajiliittojen avustustarpeen harkinta perustuu järjestön kuluihin eikä huomioi riittäväällä tavalla järjestöjen kokonaistaloudellista tilannetta. Osa liitoista on erittäin vakavaraisia, mutta avustustarpeen harkinnassa ei ole kriteereitä varallisuuden huomioimiseksi. Liittojen konsernirakenteen tuomia riskejä valtiontalouden näkökulmasta ei myöskään hallita avustusharkinnassa aktiivisesti.

## Liikuntamäärärahojen budjetointi ei ole ollut selkeää

Talousarvion liikuntatoimen luvun 29.90 budjetointi ei ole ollut kaikilta osin selkeää ja läpinäkyvää. Budjettirakenne on hajanainen eikä siitä ilmene kokonaiskuva määrärahojen budjetoinnista tiettyihin tehtäviin ja käyttötarkoituksiin. Myös rahoituksen käyttötarkoitukset on ilmaistu osin epäselvästi.

Rahoituslähteen perusteella tehty budjetointi heikensi vuosina 2014–2023 liikuntatoimen budjettiluvun 29.90 läpinäkyvyyttä. Määrärahoja ei jaettu momenteille menon laadun tai tehtävän perusteella, mikä on tehnyt budjettirakenteesta epäselvän. Samaan käyttötarkoitukseen mutta eri momenteille budjetoidut määrärahat vaikeuttavat tiettyjen käyttötarkoitusten osalta määrärahojen kokonaissumman hahmottamista ja kehittymistä vuodesta toiseen. Tämä koskee esimerkiksi liikunnan koulutuskeskuksille ja Helsingin Olympiastadionin perusparannukseen myönnettyä rahoitusta. Budjetista ei käy ilmi, kuinka paljon määrärahoja on budjetoitu esimerkiksi huippu-urheiluun tai kunnille.

Liikuntalain 2 luvun säännökset kaventavat eduskunnan mahdollisuuksia käyttää budjetti-  
valtaa. Säännökset sitovat valtion talousarvion määrärahat tiettyihin käyttökohteisiin. Käyttö-  
kohteet on määritelty aikana, jolloin liikuntatoimen määrärahat oli sidottu rahapeliteutoihin.  
Eduskunta voi päättää määrärahojen kokonaismäärästä, mutta ei niiden käyttötarkoitusten  
muuttamisesta ilman lakimuutosta.

## Tarkastusviraston suositukset

1. Opetus- ja kulttuuriministeriö tarkentaa valtion talousarvion liikuntatoimen luvun  
29.90 toimeenpanovastuun liikuntapolitiikan yhteiskunnallisten tavoitteiden edistämi-  
sessä ja sisällyttää tavoitteet määrärahojen ohjausrakenteisiin.
2. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja valtiovarainministeriö siirtävät kuntien liikunnan  
valtionosuudet osaksi valtiovarainministeriön peruspalveluiden valtionosuusmomenttia.
3. Opetus- ja kulttuuriministeriö arvioi liikunnan koulutuskeskusten ylläpitämislupien pe-  
rusteet ja ohjaa koulutuskeskusverkoston rahoituksen vastaamaan todennettuja tarpeita.
4. Opetus- ja kulttuuriministeriö luo kriteerein ja kannustimin edellytykset liikuntaa  
edistävien järjestöjen yleisavustusten tulokselliselle käytölle.

# Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot . . . . .	4
1 Mitä tarkastettiin . . . . .	10
2 Onko liikuntapolitiikan tavoitteiden ja määrärahojen suhde tarkoituksenmukainen? . . . . .	15
2.1 Liikuntapolitiikan yhteiskunnalliset tavoitteet eivät välity strategisesti eri määrärahojen ohjaukseen . . . . .	16
2.2 Liikuntamäärärahojen allokatio perustuu vakiintuneiden rakenteiden ylläpitoon . . . . .	24
2.3 Ministeriö paikkaa perusrahoituksen ohjausvajetta lukuisilla erityisavustuksilla . . . . .	33
3 Ovatko keskeisimmät valtionavustukset ja -osuudet olleet tuloksellisia? . . . . .	42
3.1 Liikuntaa edistävien järjestöjen yleisavustusten myöntömallissa ei ole kannustimia . . . . .	42
3.2 Liikunnan koulutuskeskusten ohjauksen ristiriita heijastuu keskusten toiminnan tuloksellisuuteen . . . . .	54
3.3 Kunnat ja opetus- ja kulttuuriministeriö tulkitsevat kuntien liikunnan valtionosuuden yleiskatteelliseksi tueksi . . . . .	64
3.4 Liikuntapaikkojen rakentamiseen myönnettyt valtionavustukset täydentävät kuntien rahoitusta . . . . .	72
3.5 Suomi liikkeelle -ohjelmaan käytetään paljon rahaa . . . . .	80
4 Onko opetus- ja kulttuuriministeriö budjetoinut määrärahat eduskunnan budjettivallan toteutumisen näkökulmasta hyvin? . . . . .	85
4.1 Valtion liikuntatoimen budjettirakenne ei ole antanut oikeaa ja riittävää kuvaa määrärahojen kohdentumisesta . . . . .	86
4.2 Määrärahojen kohdentuminen käyttötarkoituksen perusteella ei kaikilta osin ole ollut läpinäkyvää . . . . .	90
4.3 Veikkausvoittovarojen tuloutukset eivät kattaneet kaikkia valtion liikuntatoimen menoja . . . . .	94
Liite: Miten tarkastettiin . . . . .	98
Viitteet . . . . .	101



# 1 Mitä tarkastettiin

Valtio pyrkii liikuntapolitiikalla edistämään liikuntaa eli parantamaan liikkumismahdollisuuksia sekä kilpa- ja huippu-urheilun ja kansalaistoiminnan edellytyksiä. Liikuntapolitiikalla pyritään myös lisäämään väestön yleistä aktiivisuutta ja terveyttä ja hyvinvointia edistävää liikuntaa.

Tarkastuksen kohteena on valtion liikuntatoimi eli OKM:n keskeisimmät toimenpiteet, joita rahoitetaan valtion talousarvion liikuntatoimen luvun 29.90 määrärahoista. Poikkihallinnollinen liikunnan edistäminen muilla hallinnonaloilla ei kuulu tämän tarkastuksen piiriin.

Eduskunta hyväksyi vuonna 2024 talousarvion liikuntatoimen lukuun 169 miljoonaa euroa. Määrä on ollut pitkällä aikavälillä laskusuuntainen. Orpon hallituksen ohjelma sisältää kuitenkin merkittävän panostuksen liikunnan edistämiseen, Suomi liikkeelle -ohjelman, johon käytetään 80 miljoonaa euroa vaalikaudella. Merkittävä muutos liikunnan rahoituksessa oli rahapelituottojen korvamerkinnän poistaminen vuoden 2024 alusta lähtien, jolloin budjettiluvun menot siirtyivät kokonaisuudessaan katettaviksi valtion yleiskatteellisesta budjettirahoituksesta.

Valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003, 18 §) liikunta on määrätty kuuluvaksi OKM:n toimialaan. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa liikuntapolitiikan yleisestä johdosta, yhteensovittamisesta ja kehittämisestä sekä liikunnan yleisten edellytysten luomisesta valtionhallinnossa (Liikuntalaki, 4§). Kuntien vastuulla on liikuntalain mukaan luoda yleisiä edellytyksiä liikunnalle paikallistasolla. Näitä ovat liikuntapalveluiden järjestäminen, kansalaistoiminnan tukeminen ml. seuratoiminta sekä liikuntapaikkojen rakentaminen ja ylläpitäminen. Kunnille myönnetään liikunnan valtionosuutta liikuntalain 5§:n mukaiseen toimintaan. Valtionosuus myönnetään käyttökustannuksiin kunnan asukasmäärään ja valtion talousarviossa määriteltyyn asukaskohtaiseen yksikköhintaan perustuen. Aluehallintovirastot (1.1.2026 alkaen Lupa- ja valvontavirasto) vastaavat liikunnan aluehallinnon tehtävistä ja jakavat valtionavustuksia liikuntaan ja liikuntapaikkarakentamiseen.

Liikuntalaki (390/2015) ohjaa viranomaisten toimintaa liikunnan edistämiseksi. Lisäksi valtioneuvoston asetus liikunnan edistämiseksi (550/2015) säätää mm. liikuntajärjestöjen avustuksista ja valtionapukelpoisuudesta, liikunnan alueellisesta edistämisestä sekä

valtion liikuntaneuvostosta. Laki opetus- ja kulttuuriministeriön rahoituksesta (1705/2009) säättää mm. kuntien liikunnan valtionosuuden määräytymisperusteista ja liikuntapaikkarakentamisen avustuksista. Liikunnan koulutuskeskusten koulutustehtävistä ja valtionrahoituksen perusteista säädetään laissa vapaasta sivistystyöstä (632/1998) ja asetuksessa vapaasta sivistystyöstä (805/1998).

Suurin osa valtion liikuntatoimen määrärahoista myönnetään valtionavustuksina. Valtionavustuksia säätelee valtionavustuslaki (688/2001).

Keskeisimmät valtionrahoitusta määrittelevät säädökset on esitetty tarkemmin alla.

### Keskeisimmät valtionrahoitusta määrittelevät säädökset

Liikuntalain (10.4.2015/390; päivitys HE 259/2022) § 2 mukaan lain tavoitteena on edistää:

1. eri väestöryhmien mahdollisuuksia liikkua ja harrastaa
2. väestön hyvinvointia ja terveyttä;
3. fyysisen toimintakyvyn ylläpitämistä ja parantamista;
4. lasten ja nuorten kasvua ja kehitystä;
5. liikunnan kansalaistoimintaa;
6. huippu-urheilua;
7. liikunnan ja huippu-urheilun rehellisyyttä ja eettisiä periaatteita
8. eriarvoisuuden vähentämistä liikunnassa; sekä
9. kestävää kehitystä liikunnassa ja huippu-urheilussa.

**Valtioneuvoston asetus liikunnan edistämisestä (550/2015)** säättää mm. liikuntaa edistävien järjestöjen valtionapukelpoisuudesta sekä valtionavustuksen myöntämisestä (luku 3). Liikuntaa edistävien järjestöjen toiminta-avustus myönnetään tulosperusteisesti. Säädöksessä on määritelty, mitä toiminnan laadun, laajuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioinnissa otetaan huomioon. Avustuksen tarvetta harkittaessa otetaan säädöksen mukaan huomioon järjestön taloudellinen tila. Taloudellisuutta arvioitaessa kiinnitetään huomiota järjestön oman toiminnan tuottoihin, hallinnon kustannusten osuuteen kokonaiskustannuksista sekä toiminnan tuottavuuteen. Asetuksessa säädetään myös liikuntapaikkarakentamisen perustamishankkeiden toimivallasta (§11).

**Laki vapaasta sivistystyöstä (632/1998)** säättää koulutuskeskusten tehtävistä ja tarkoituksesta. Lain mukaan tarkoituksena on järjestää elinikäisen oppimisen periaatteen pohjalta yhteiskunnan eheyttä, tasa-arvoa ja aktiivista kansalaisuutta tukevaa koulutusta (§1). Liikunnan koulutuskeskukset ovat kokopäiväistä opetusta antavia valtakunnallisia sisäoppilaitoksia tai alueellisia oppilaitoksia, joiden tehtävänä on järjestää liikuntaharrastusta, hyvinvointia ja terveyttä edistävää koulutusta koko väestölle sekä liikunnan järjestö- ja seuratoimintaa palvelevaa koulutusta ja valmennustoimintaa (§2). Laissa säädetään myös koulutuskeskusten käyttökustannusten valtionosuuden laskennallisista perusteista ja valtionosuuden määrästä sekä keskuksille (§8-9) myönnettävistä valtionavustuksista (luku 5). Suoritteiden laskennasta säädetään asetuksessa vapaasta sivistystyöstä (805/1998, §2).

Liikuntamäärärahojen kohdentamista ohjaavat myös alla esitetyt strategiset ohjelmat ja linjaukset.

## Strategiat ja ohjelmat

### **Valtioneuvoston selonteko liikuntapolitiikasta (VNS 6/2018 vp)**

asetti tärkeimmäksi tavoitteeksi ”kansalaisten fyysisen aktiivisuuden merkittävä lisääminen kaikissa ikä- ja väestöryhmissä siten, että väestö harrastaa mahdollisimman laajasti liikuntaa terveyden ja hyvinvoinnin kannalta riittävässä määrin”. Muut selonteon painopisteet olivat 1) liikuntapaikkarakentamisen ja liikuntaolosuhteiden tukeminen, 2) elinvoimaisen, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa edistävän sekä mahdollisimman laajan ja monipuolisen liikunnan kansalaistoiminnan tukeminen, 3) Huippu-urheilun tukemisen kasvattaminen ja tuen lisääminen erityisesti huippu-urheilijan uran alkuvaiheeseen sekä kansainvälisesti kilpailukykyisten toimintaympäristöjen (mm. urheiluakatemit ja valmennuskeskukset) ja valmentautumisprosessien kehittämiseen.

**Hallitusohjelmat ja hallitusten erilliset hankkeet/ohjelmat** edistävät arkiliikkumista ja liikunnallista elämäntapaa (Liikkuva koulu 2015, Liikkuvat 2019 ja Suomi liikkeelle 2023) sekä vaihtelevasti seuratoimintaa, liikuntapaikkarakentamista ja huippu-urheilua.

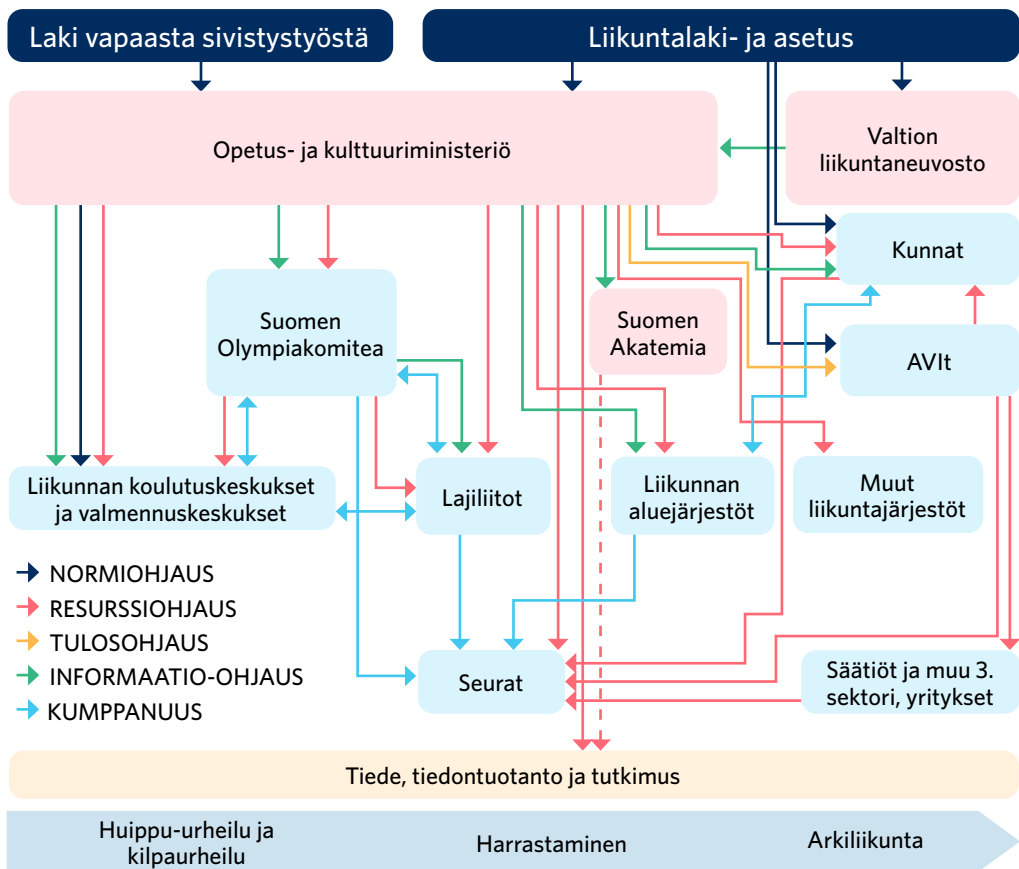
**Talousarvion liikuntatoimen luvun perusteluihin kirjatut tavoitteet** koskevat liikunnallista elämäntapaa, liikuntaolosuhteita, kansalaistoimintaa, huippu-urheilua, tiedolla johtamista ja poikkihallinnollista liikunnan edistämistä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö jakaa valtion talousarvion liikuntatoimen luvun (29.90) määrärahoista muun muassa seuraavanlaisia tukia:

- yleisavustuksia valtakunnallisille liikuntaa edistäville järjestöille (lajiliitot, palvelujärjestöt ja muut liikuntaa edistävät järjestöt)
- investointiavustuksia liikuntapaikkoihin ja niihin liittyviin tutkimushankkeisiin (esim. liikuntahallit, uimahallit, ulkoliikuntapaikat)
- valtionosuuksia kunnille liikuntatoiminnan käyttökustannuksiin asukasmäärään ja yksikköhintaan perustuen
- valtionosuuksia liikunnan koulutuskeskuksille (urheiluopistoille) niiden lakisääteisiin koulutustehtäviin suorite- ja yksikköhintaperusteisesti
- avustuksia seuratoiminnan kehittämiseen
- kehittämisavustuksia liikunnallisen elämäntavan edistämiseen (esim. Suomi liikkeelle -ohjelmassa, Liikkuvat-kokonaisuudessa)
- yleis- ja erityisavustuksia liikuntatieteellisille yhteisöille tiedon tuotantoon ja sen välittämiseen

- muita erityisavustuksia (esim. huippu-urheilun arvokisojen järjestäminen, toiminnan kehittämisavustukset, muut avustukset)
- valtionavustuksia huippu-urheilun edistämiseen (Suomen Olympiakomitealle ja sen huippu-urheiluyksikölle myönnettävät avustukset, urheilija-apurahat, erityis- ja yleisavustukset valmennuskeskusten ja -akatemioiden toimintaan, lajiliittojen huippuvalmennuksen tehostamistuet)

Liikuntapolitiikan ohjausrakenteet ja -suhteet ovat moninaisia ja toteuttajajoukko on laaja. Alla olevaan kuvioon on kuvattu keskeisimpien toimijoiden väliset ohjaussuhteet vuonna 2024. Kuvio ei sisällä ohjelmakokonaisuuksia, ja niitä koordinoivia toimijoita (esim. Liikkuvat-kokonaisuus).



Kuvio 1: Liikuntapolitiikan ohjausrakenteet ja toimijat 2024. Lähde: Valtiontalouden tarkastusvirasto.

## Tarkastuskysymykset

Tarkastuksessa on kolme tarkastuskysymystä:

1. Onko opetus- ja kulttuuriministeriö allokoanut liikuntamäärärahat tarkoituksenmukaisella, läpinäkyvällä ja tehokkaalla tavalla?
2. Ovatko keskeisimmät valtionavustukset ja -osuudet tuloksellisia?
3. Onko opetus- ja kulttuuriministeriö budjetoanut 29.90. luvun määrärahat eduskunnan budjettivallan toteutumisen näkökulmasta hyvin?

Ensimmäisessä kysymyksessä painotetaan liikuntapolitiikalle asetettujen tavoitteiden, eri kokonaisuuksille allokoitujen määrärahojen sekä liikuntapolitiikan tietoperusteisuuden tarkastusta.

Toisessa kysymyksessä poraudutaan syvemmälle euromääräisesti suurimpiin valtion talousarvion budjettiluvun 29.90 menoihin. Näitä ovat kuntien ja liikunnan koulutuskeskusten valtionosuudet, valtakunnallisten liikuntaa edistävien järjestöjen yleisavustukset, liikuntapaikkarakentamisen avustukset ja pääministeri Orpon hallituksen Suomi liikkeelle -ohjelma.

Kolmannessa kysymyksessä tarkastetaan liikuntamäärärahojen budjettirakennetta sekä Veikkauksen tuottojen tulouttamisen muutosten vaikutuksia määrärahojen budjetointiin.

Tarkastuskysymysten kriteerien lähteinä toimivat suurimmaksi osaksi lait, asetukset ja niiden valmisteluaineistot. Kriteerien lähteinä käytetään myös liikuntapolitiikkaa 2020-luvulla linjaavaa valtioneuvoston liikuntapoliittista selontekoa.

VTV otti aiheen tarkastus- ja valvontasuunnitelmaan, sillä siitä ei ole tehty aikaisemmin tuloksellisuustarkastusta. VTV pyrkii kattamaan tarkastuksillaan pitkällä aikavälillä kaikki talousarvion menot ja tulot.

Vaikka liikuntatoimen menot ovat suhteellisen pieni osa valtiontaloutta, kertyy niistä esimerkiksi kymmenen vuoden aikavälillä jo yli miljardin euron suuruinen summa. Kun tarkastuksen suunnittelu päätettiin aloittaa, tiedossa ei ollut selviä epäkohtia tai tehokkuusongelmia liikunnan edistämisessä.

## 2 Onko liikuntapolitiikan tavoitteiden ja määrärahojen suhde tarkoituksenmukainen?

Liikuntalaki määrittelee liikunnan laajasti käsittämään liikkumisen, terveystoiminnan, kansalaistoiminnan, harrastamisen ja huippu-urheilun. Tarkastuksen perusteella liikuntamäärärahat jakautuvat opetus- ja kulttuuriministeriöstä laajalle toimijaverkostolle, joka toimeenpanee useita lakisäätöisiä tavoitteita. Ministeriö on kohdentanut rahoitusta liikuntalain 2 §:n tavoitteiden suuntaisesti, mutta ohjauksessa ei ole asetettu selkeitä painopisteitä tai prioriteetteja eri rahoitusalueille. Tarkastuksen perusteella yhteisiä, koko liikuntakenttää sitovia tavoitteita ei ole ohjauksessa sidottu määrärahoihin, vaan rahoituksen allokaatio perustuu laajaan liikuntalain määrittämään, joka sallii hyvin erilaisia tulkintoja ja painotuksia.

Liikuntapolitiikan toimeenpano perustuu pääosin liikuntalain yleisiin käyttökohteisiin, ja määrärahat ovat pysyneet pitkään vakaina. Toimeenpano tapahtuu laajan toimijakentän kautta. Uusia painopisteitä on rahoitettu pääosin erillisavustuksilla, kuten Suomi liikkeelle -ohjelman hankerahoituksella. Perusrahoituksen strateginen ohjaus on jäänyt vähäiseksi erityisesti suurimpien määräraha-kohteiden – liikuntajärjestöjen, lajiliittojen, kuntien ja liikunnan koulutuskeskusten – osalta. Huippu-urheilun tavoitteita ei ole kuvattu selkeästi, vaikka sen rahoitus on kasvanut ja useat toimijat edistävät sen tavoitteita jo perusrahoituksen kautta. Perusrahoituksen ohjausvajetta on paikattu eri tavoitteisiin myönnettävillä erityisavustuksilla, mikä on ylläpitänyt rahoitusjärjestelmän hajanaisuutta.

## 2.1 Liikuntapolitiikan yhteiskunnalliset tavoitteet eivät välity strategisesti eri määrärahojen ohjaukseen

Määrärahoille asetetut tavoitteet perustuvat liikuntalain laajaan tavoitteenasetteluun

Liikuntalain 2 §:n tavoitteet määrittelevät valtion liikuntapolitiikan yhteiskunnallisen tahtotilan. Ne kattavat laajasti liikkumisen, terveyden, kansalaistoiminnan ja huippu-urheilun edistämisen. Tar kastuksen perusteella nämä tavoitteet näkyvät talousarvion opetus- ja kulttuuriministeriön 29.90 luvun selvitysosassa poikkihallinnollisina.

Liikuntalain laaja-alaisuus ja strategisten linjausten puute määrärahojen tasolla ovat johtaneet siihen, että rahoituksen ja tavoitteiden välinen yhteys on jäänyt epäselväksi. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole asettanut selkeitä painopisteitä tai prioriteetteja eri liikuntapolitiikan osa-alueille. Suurimmat määrärahat – kuten liikuntajärjestöjen ja lajiliittojen yleisavustukset sekä kuntien ja koulutuskeskusten valtionosuudet – kohdistuvat lakisääteisten käyttötarkoitusten mukaisesti, mutta niiden strateginen ohjaus liikunta- tai huippu-urheilupolitiikan painopisteisiin on vähäistä. Ministeriö on joissakin määrärahoissa ankkuroinut tavoitteet yksittäisiin lainkohtiin. Esimerkiksi liikuntajärjestöjen yleisavustusten ja seuratu en perustana on laajan kansalaistoiminnan tukeminen (liikuntalaki 2 § 5 kohta). Liikuntapaikkarakentamisen rahoituksella pyritään ministeriön tilastojulkaisun luokittelun<sup>1</sup> ja talousarvion selvitysosien mukaan liikunnan yhdenvertaiseen saavutettavuuteen.

Liikuntalain 2 §:n laaja-alaiset tavoitteet mahdollistavat määrärahojen kohdentamisen useille eri liikuntapolitiikan osa-alueille. Kaikissa liikuntatoimen budjettiluvun 29.90 momenttien käyttötarkoituksissa viitataan liikuntalakiin, mutta määrärahojen yhteys tavoitteisiin jää varsin yleisluonteiseksi. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole tarkentanut, mitä liikuntalain tavoitteista se erityisesti edistää valtion liikuntatoimen määrärahoilla ja mitkä tavoitteet kuuluvat puolestaan ministeriön muiden sektoreiden tai toisten hallinnonalojen vastuulle.

Tarkastuksen perusteella liikunnan ja liikkumisen edistämisen tavoitteet, jotka pohjautuvat liikuntalakiin, ovat hallitusohjelmissa (2015–2023) ja talousarvioesitysten selvitysosissa (2016–2024) laajentuneet ja muuttuneet poikkihallinnollisiksi. Tavoitteet koskevat sekä opetus- ja kulttuuriministeriön sisäisiä politiikkasektoreita, kuten koulutuspolitiikkaa, että muiden hallinnonalojen vastuulle kuuluvia alueita, kuten terveyttä ja hyvinvointia. Sipilän hallituksen ohjelma



Liikuntalain 2 §:n tavoitteet kattavat laajasti liikkumisen, terveyden, kansalaistoiminnan ja huippu-urheilun edistämisen.

(2015) painotti Tunti liikuntaa päivässä -kärkihanketta, kun taas myöhemmät hallitusohjelmat (Marin 2019 ja Orpo 2023) ovat kataneet useita liikuntalain 2 §:ssä määriteltyjä osa-alueita. Hallitusohjelmissa on myös käynnistetty erillisiä väestötason liikkumisen ohjelmia, kuten Liikkuvat ja Suomi liikkeelle, joilla on ollut omat, osittain erilliset tavoitteenasettelunsa.

Vuoden 2018 liikuntapolitiittisen selonteon (VNS 6/2018 vp) jälkeen ei ole annettu uutta valtioneuvostotasoista linjausta (paitsi poikkihallinnollinen Suomi liikkeelle -liikkumisohjelma vuoden 2023 hallitusohjelmassa). Haastattelujen mukaan selonteko toi aikanaan yhteisen suunnan liikuntapolitiittiselle keskustelulle, mutta sille olisi tarvittu strategisempi toimeenpanosuunnitelma.

Liikuntapolitiikkaa ohjataan normiohjauksen lisäksi ohjelmien, strategioiden, valtionavustusten hakuilmoitusten sekä arviointi- ja informaatio-ohjauksen keinoin. Tarkastuksessa havaittiin, että ministeriö hyödyntää tavoiteohjausta (järjestöt) ja työsuunnitelmia (kunnat) resurssiohjauksen rinnalla. Ohjaus perustuu osin verkostoissa tapahtuvaan yhteistyöhön, jossa ministeriö toimii vuorovaikutuksessa kentän toimijoiden kanssa. Määrärahaakohtaisia tavoitteenasettelua linjaavia uudistuksia ja asiakirjoja – kuten järjestöjen yleisavustusten kriteeriuudistus, tavoitesopimukset ja liikuntapaikkarakentamisen suunta-asiakirjat – on laadittu, mutta ne eivät ole olennaisesti tarkentaneet tai painottaneet liikuntalaissa asetettuja tavoitteita. Kuvio 2 havainnollistaa liikuntapolitiikan tavoitteiden kehitystä liikuntalain voimaantulosta alkaen.

2015	Liikuntalaki ja -asetus voimaan 1.5.2015 (HE 190/2014 vp).
2015	Hallitusohjelma 2015 (Sipilä) sis. Liikkuva Koulu -kärkihanke.
2017	OKM:n työryhmäraportti liikunnan ja urheilun ohjauksen ja rahoituksen uudistamiseksi (ml. ehdotus selonteosta).
2018	Valtioneuvoston selonteko liikuntapolitiikasta. Päätaavoite koko väestön fyysisen aktiivisuuden lisääminen. Eduskunnan kannanotto selontekoon (EK 52/2018 vp).
2019	Hallitusohjelma 2019 (Rinne/Marin) sis. Poikkihallinnollinen liikkumishjelma ja Liikkuvat-kokonaisuus.
2020	Liikuntapolitiikan koordinaatioelin (OKM; liikuntapolitiittisen selonteon toimeenpanemiseksi).
2020-2023	Koronapandemian poikkeustilan tuet, yht. 52 milj. € (budjetointi 2020-2022, käyttö 2020-2023).
2021	Liikuntaa edistävien järjestöjen yleisavustuksen uudistus voimaan. Tavoiteohjaus liikunnan aluejärjestöjen kanssa.
2023	Liikuntalain päivitys tavoitteiden, määritelmien sekä erinäisten säännösten osalta (HE 259/2022 vp).
2023	Hallitusohjelma 2023 (Orpo) sis. Suomi Liikkeelle -valtioneuvostotasoinen ja poikkihallinnollinen ohjelma, valtionavustussäästöt mm. liikuntapaikkarakentamisesta.
2024	Liikunnan rahoitus osaksi yleiskatteellisia budjettivaroja talousarviossa 2024.
2024	Suomi Liikkeelle -ohjelman (poikkihallinnollinen) toimeenpano talousarviossa 2024 (budjetoitu 20 milj. € / vuosi).

Kuvio 2: Keskeisimmät liikuntapolitiittiset säädökset, ohjelmat ja rahoituspäätökset tarkastuksen kohdevuosina 2015-2024. Lähde: Koostanut VTV.

## Väestön fyysisen aktiivisuuden lisäämisen ja liikkumattomuuden vähentämisen tavoitetta ei ole konkretisoitu määrärahojen ohjaukseen

Tarkastuksessa havaittiin, että vaikka liikuntalain ja talousarvion 29.90. luvun tavoitteissa korostetaan väestön fyysisen aktiivisuuden lisäämistä ja liikkumattomuuden vähentämistä, nämä tavoitteet eivät konkretisoidu määrärahojen ohjauksessa. Ministeriö ei ole tarkentanut, miten ja missä määrin liikuntatoimen keskeiset rahoitusmuodot – kuten järjestöavustukset, koulutuskeskusten rahoitus ja kuntien valtionosuudet – tukevat liikunnallisen elämäntavan eli arjen liikkumisen ja vähän liikkuvien aktivoinnin tavoitteita. Kaikissa määrärahojen käyttötarkoituksissa viitataan liikuntalakiin, mutta yhteys lain yhteiskunnallisiin tavoitteisiin jää yleisluonteiseksi.



Liikuntalain uudistamisen yhteiskunnallisena tavoitteena oli väestön fyysisen aktiivisuuden lisääminen.

Liikuntapolitiikan yhteiskunnallinen perustelu on kytkeytynyt väestön liikkumattomuuden vähentämiseen ja sen taloudellisiin vaikutuksiin (VNS 6/2018 vp). Liikuntalain esitöissä (HE 190/2014 vp) sekä lain 2 §:ssä liikunnan edistämisen tavoitteiksi on määritelty väestöryhmien liikkumismahdollisuudet, hyvinvointi, terveys ja fyysinen toimintakyky. Liikunnan määritelmä kattaa sekä omatoimisen liikkumisen että harrastusmuotoisen, järjestetyn liikunnan (liikuntalaki 3 §). Selvitysten (2019) mukaan tulisi selkeyttää, mikä on vähän liikkuvien aktiivoinnin suhde urheilu- ja liikuntapolitiikkaan<sup>2</sup>. Tavoite väestön liikkumisen lisäämisestä kaikissa väestöryhmissä ei myöskään toteutunut koronapandemian leimaamalla hallituskaudella 2019–2023<sup>3</sup>. Tutkimukset<sup>4</sup> osoittavat, että monet liikkumiseen vaikuttavat päätökset tehdään hallinnonaloilla, joiden päätehtävä ei ole liikunta vaan esimerkiksi kaavoitus, liikenne ja koulutus. Tämä korostaa opetus- ja kulttuuriministeriön koordinaatiivastuun (liikuntalain 4 §) merkitystä.

Liikuntapoliittisen selonteon (2018) keskeinen tavoite – väestön fyysisen aktiivisuuden lisääminen – on otettu huomioon talousarvioiden tunnusluvuissa. Viime vuosina mittarit ovat kehittyneet järjestelmätason mittareista yksilötason mittareihin, kuten liikkumisuositusten mukaista aktiivisuutta kuvaaviin lukuihin. Vaikuttavuustavoitteita ei kuitenkaan ole johdettu momenttien määrärahojen tasolle, esimerkiksi kuntien, koulutuskeskusten, järjestöjen tai liikuntapaikkojen rahoituksen tavoitteiksi. Tämän vuoksi määrärahojen yhteys asetettuihin vaikuttavuustavoitteisiin ja mittareihin jää epäselväksi.

## Liikunnallisen elämäntavan edistämistä toimeenpannaan ohjelma- ja kehittämisrahoituksella

Tarkastuksen perusteella huomattava osa liikuntatoimen määrärahoista ei sisällä suoraa painopistekytkentää, kannustinta tai tuloksellisuusseurantaa koko väestön liikkumisen lisäämiseksi. Liikunnallisen elämäntavan ja vähän liikkuvien aktiivoinnin tavoitteita on toimeenpantu pääasiassa erillisillä ohjelma- ja kehittämisrahoituksilla, kuten Liikkuvat-kokonaisuudella ja Suomi liikkeelle-ohjelmalla. Muiden liikuntapolitiikan osa-alueiden, kuten liikuntajärjestöjen, liikunnan koulutuskeskusten ja kuntien valtionosuuksien, osalta vastaavaa ohjausta tuloksellisuuteen ei ole tehty. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole myöskään selkeästi määritellyt, mikä rooli näillä osa-alueilla on väestön liikunnallisen elämäntavan edistämässä suhteessa ohjelmiin.



Talousarvioissa on poliittisten tavoitteiden mukaisesti alettu tunnusluvuissa mitata yksilötason vaikuttavuutta.

Liikunnallinen elämäntapa on opetus- ja kulttuuriministeriön muodostama hallinnollinen kokonaisuus, ei liikuntalaissa määritelty käsite. Ministeriön mukaan se kattaa sekä arjessa tapahtuvan fyysisen aktiivisuuden että harrastusmuotoisen liikunnan, ja sen edistäminen liittyy useisiin liikuntalain tavoitteisiin (2 § 1–4 kohta).<sup>5</sup> Käytännössä politiikkakokonaisuuden toimeenpano on keskittynyt Liikkuvat-kokonaisuuteen ja Suomi liikkeelle -ohjelmaan, joiden pääkohteena ovat useat vähän liikkuvat väestöryhmät lapsista ikäihmisiin. Lisäksi liikunnallisen elämäntavan edistäminen on kirjattu tavoitteeksi aluehallintovirastojen ja ministeriön välisiin tulosopimuksiin, joissa konkretisoidaan avien avustusten suuntaamista tämän tavoitteen tukemiseen.

### Liikuntalain laajojen tavoitteiden perusteella myönnetty rahoitus hajauttaa ja kerrosta tuloksellisuusvastuut

Liikuntalain luonne puitelakina tarkoittaa, että laki asettaa yleiset suuntaviivat ja tavoitteet mutta ei yksityiskohtaisesti säätele toimenpiteitä tai vastuunjakoja eri toimijoiden välillä. Useat valtionrahoitusta saavat toimijat – kuten Olympiakomitea, lajiliitot, aluejärjestöt, kunnat ja aluehallintovirastot – edistävät samoja liikuntalain tavoitteita. Erillisellä hankerahoituksella edistetään osin samoja tavoitteita kuin perusrahoituksella ja toisaalta eri toimijat edistävät samoja tavoitteita ilman selkeää rahoituksen koordinaatiota. Ministeriö ei ole hyödyntänyt kaikkia käytettävissään olevia ohjauskeinoja tuloksellisuusvastuiden ja prioriteettien selkeyttämiseksi.

Samoja tavoitteita edistetään sekä perusrahoituksella että erillisillä ohjelma- ja hankerahoituksilla, mikä hämärtää määrärahojen painotuksia ja vaikeuttaa tuloksellisuuden arviointia. Liikuntapolitiikan monitoimijamalli ja ohjelmaperustaisuus (esim. Liikkuvat-kokonaisuus, Suomi liikkeelle) ovat heikentäneet valtion määrärahojen ohjausvaikutusten selkeyttä. Tarkastushaastatteluissa erikseen esille noussut seuratoiminnan kehittämisvastuu on jakautunut useille tahoille ilman selkeää vastuunjakoja<sup>6</sup>. Myös tutkimuksen mukaan liikuntatoimijoiden rooleissa on selvennettävää<sup>7</sup>. Taulukko 1 kuvaa miten useat liikuntalain nojalla määrärahasa saavat toimijat osallistuvat liikuntalakiin nojaavien tavoitteiden toteuttamiseen.



Liikunnallinen elämäntapa ei ole laissa suoraan määritelty vaan OKM:n muodostama politiikkakokonaisuus.



Liikuntapolitiikkaa toteutetaan verkostossa, jossa usealla toimijalla on samoja tavoitteita ja vastuita.



Seuratoimintaa tukevat ja kehittävät useat eri tahot ministeriöstä ja Olympiakomiteasta lajiliittoihin.

Taulukko 1: Liikuntapolitiikan keskeisten järjestöjen, kuntien ja aluehallintovirastojen toimeenpanovastuut. Lähteet: Liikuntalaki- ja asetukset; liikuntajärjestöjen yleisavustuksen hakuilmoitus; Olympiakomitean ja aluejärjestöjen tavoiteohjausasiakirjat; OKM:n ja kuntien työsuunnitelma, AVI-tulosopimus 2024-2027.

Tavoite ja rahoitusmuoto	Olympiakomitea	Aluejärjestöt	Lajiliitot	Muut järjestöt	Kunnat	Aluehallintovirastot
<b>Valtion määräraha budjetissa 29.90. tavoitteen toteuttamiseksi</b>	Liikuntajärjestöjen yleisavustus + erityisavustukset (mm. valmennuksen tehostamistuet vuoteen 2024 asti)	Yleisavustus + erityisavustukset	Yleisavustus + erityisavustukset	Yleisavustus + erityisavustukset	Lakisääteinen liikunnan valtionosuus + erityisavustukset	Toimintamäärärahat + erityisavustusten allokointi toimijakentälle
<b>Liikunnallisen elämäntavan edistäminen, terveysliikunta ja liikkumisen lisääminen</b>	Kyllä	Kyllä	Osittain	Kyllä	Kyllä (valtionosuudella tuettu liikuntalain § 5 tavoite + erityisavustukset)	Kyllä (liikuntalain § 4.2; tulosopimus)
<b>Huippu-urheilun kehittäminen</b>	Kyllä	Osittain (Huippu-urheilun edellytykset mainitaan tavoitesopimuksessa)	Kyllä (oman lajin osalta)	Osittain	Ei lakisääteistä tehtävää (Kilpa- ja huippu-urheilun edistäminen mm. liikuntapaikoilla ja seuratoiminnan tuella)	Osittain (liikuntapaikkarakentaminen huippu-urheilun tarpeisiin)
<b>Seuratoiminnan kehittäminen</b>	Kyllä (+ Suomisport jäsenpalveluna)	Kyllä	Kyllä (oman lajin osalta)	Osittain	Kyllä (valtionosuudella tuettu lakisääteinen tavoite osana kansalaistoimintaa)	Osittain (osallistuvat OKM:n seuratuksiin)
<b>Liikkuvat-kokonaisuuden ja Suomi liikkeelle -ohjelman toimeenpano</b>	Osittain (verkotot ja kumppanuudet)	Kyllä (vastuu tavoitesopimuksessa)	Voivat hakea hankeavustuksia	Voivat hakea hankeavustuksia	Kyllä (hakevat hankeavustuksia + kirjattu työsuunnitelmaan 2023-2027)	Kyllä (liikuntalain § 4.2 §; tulosopimus)
<b>Poikkihallinnollinen yhteistyö ja verkostotyö</b>	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä (liikuntalain § 4.5 §)
<b>Yhdenvertaisuus ja vastuullisuus</b>	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä (liikuntalain nojalla)
<b>Liikuntaolosuhteiden kehittäminen</b>	Osittain (vaikuttamis- ja viestintätyö)	Osittain (kuntakumppanuudet)	Osittain (edistetään vaihtelevasti oman lajin osalta)	Ei varsinaista vastuuta	Kyllä (valtionosuudella tuettu liikuntalain § 5 tavoite + investointiavustukset)	Kyllä (liikuntalain § 4.3 ja 4.4 §)

## Huippu-urheilun tavoitteenasettelu on jaettu useiden toimijoiden kanssa, mutta valtion vastuu tuloksellisuudesta on epäselvä

Tarkastuksessa havaittiin, että huippu-urheilun tavoitteet ovat hajautuneet useille toimijoille ja asiakirjoille, eikä valtion vastuu niiden määrittelyssä ole selkeä. Osa toimijoista edistää huippu-urheilun tavoitteita sekä valtionavustuksilla että omilla tuotoillaan ilman, että määrärahat myönnettäisiin tiettyjen huippu-urheilun tavoitteiden edistämiseksi.

Huippu-urheilun suuntaa linjaavat esimerkiksi liikuntalaki, liikuntapoliittinen selonteko (2018) sekä opetus- ja kulttuuriministeriön ja Olympiakomitean välinen tavoiteasiakirja. Käytännössä huippu-urheilun strateginen suunnittelu ja toteutus on ollut delegoituna Olympiakomitealle. Ministeriön julkisessa ohjausviestinnässä kuvataan lähinnä yleisluontoisesti huippu-urheilun toimeenpanoa, eikä sivuilla viitata tavoiteasiakirjoihin, selontekoihin tai tulostavoitteisiin. Ministeriön ja Olympiakomitean tavoiteasiakirjojen<sup>8</sup> sisältö ei näy julkisessa ohjausviestinnässä.

Lajiliittojen yleisavustusten yhteys huippu-urheilun tulosavoitteisiin on epäselvä. Lajiliitot vastaavat oman lajinsa valtakunnallisesta ja kansainvälisestä huippu-urheilun kehittämistyöstä. Lajiliittojen avustaminen opetus- ja kulttuuriministeriössä on keskitetty huippu-urheilutiimiin. Vaikka Olympiakomitea tulkitsee nämä avustukset osaksi huippu-urheilun tukijärjestelmää<sup>9</sup>, avustusten myöntökriteereissä ei mainita huippu-urheilumenestystä tai muita tuloksellisuuden mittareita.

Myös liikunnan koulutuskeskusten rooli huippu-urheilun edistämässä jää tarkentamatta. Koulutustehtävissä (laki vapaasta sivistystyöstä, 2 §) on mainittu valmennustoiminta, joka on koulutuskeskusten suoritemäärien raportoinnissa tulkittu huippu-urheilun ja valmennuksen vuorokausiksi. Lisäksi osalle koulutuskeskuksista on annettu ylläpitämisluvassa huippu-urheilun erityistehtävä. Ministeriö ei sisällytä tätä rahoitusta huippu-urheilun kokonaisrahoitukseen, vaikka yli puolet keskusten vuorokausista liittyy valmennukseen ja huippu-urheiluun.

## Liikuntapolitiikan kaikista osa-alueista ei ole vaikuttavuustietoa

Tiedon tuottaminen, hyödyntäminen ja vaikuttavuuden seuranta eivät ole olleet kaikilta osin johdonmukaisia. Vain osasta liikuntamäärärahoista on saatavilla systemaattista vaikuttavuustietoa. Arviointeja on tehty säännöllisesti Liikkuvat-kokonaisuudesta, ja seuratuksia on arvioitu säännöllisesti. Kilpa- ja huippu-urheilun

tutkimuskeskus KIHU tuottaa säännöllisesti huippu-urheilua koskevaa tutkimustietoa. Tarkastuksen perusteella tiedon hyödyntämisessä liikuntapolitiikan kehittämiseksi on kuitenkin parannettavaa. Tietopohjan vahvistaminen ja sen tehokkaampi käyttö on myös yksi liikuntatoimen talousarvion tavoitteista.

Liikuntaa edistävien järjestöjen ja lajiliittojen yleisavustusten vaikuttavuutta ei ole viime vuosina arvioitu valtionavustuslain 36 §:n edellyttämällä tavalla suhteessa liikuntapoliittisiin tavoitteisiin, vaikka kyseessä on talousarvion suurin yksittäinen määräraha (yli 40 miljoonaa euroa vuodessa). Yleisavustukset muodostavat usein vain pienen osuuden järjestöjen kokonaisrahoituksesta, mikä vaikeuttaa avustusten vipuvaikutuksen arviointia (ks. luku 3.1). Kertomuksen muissa luvuissa käsitellään lisäksi erikseen kuntien liikuntatoiminnan lakisääteisen valtionosuuden (ks. luku 3.3) ja liikuntapaikkarakentamisen (ks. luku 3.4) tuloksellisuustietoja.

Liikunta-alan tutkimukseen ja tiedolla johtamiseen käytetään vuosittain noin 7–8 miljoonaa euroa. Opetus- ja kulttuuriministeriö teettää selvityksiä ja tekee yhteistyötä tutkimuslaitosten kanssa. Tutkimus- ja tiedonvälitysyhteisöt sekä tiedolla johtamisen hankkeet tuottavat sinänsä monipuolisesti tietoa liikunnasta ja urheilusta. Liikuntaneuvoston mukaan esimerkiksi maahanmuuttajien liikunnan harrastamisesta ei kuitenkaan ole kattavaa tutkimustietoa<sup>10</sup>. Haastattelujen mukaan määrärahojen sidonnaisuus vakiintuneisiin rakenteisiin ja liikuntalain korvamerkintöihin on kuitenkin rajoittanut tutkimustiedon hyödyntämistä päätöksenteossa ja politiikka-suositusten toteuttamista.

Liikunnallista elämäntapaa käsittelevissä arvioinneissa on todettu, että toiminnan juurtuminen ja pysyvien vaikutusten osoittaminen on ollut vaikeaa. Oman haasteensa tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arvioinnille muodostavat laajat tavoitteet, joiden edistämiseksi rahoitusta myönnetään. Esimerkiksi liikunnallisen elämäntavan avustuksissa edistetään laajasti sekä liikkumista että liikuntaa, ja niiden erottaminen liikunnan perusrahoituksella toteuttavasta toiminnasta ja sen tuloksista on esimerkiksi Helsingin kaupungin, liikuntaa edistävien järjestöjen sekä Liikunnan ja terveyden edistämistätiö Likesin tutkijan haastatteluiden mukaan vaikeaa.

Ministeriön vuosittaiset tilastojulkaisut täydentävät talousarviota ja kuvaavat rahoitusta tavoitealueittain tilitasolle saakka mutta eivät sisällä juurikaan analyysija tuloksellisuudesta. Valtion liikuntaneuvostolla on liikuntalain 6 §:ssä linjattu tehtävä arvioida valtionhallinnon toimenpiteiden vaikutuksia liikunnan alueella ja kehittää liikuntaa aloitteilla ja esityksillä. Tämä toteutuu lausuntoina ja laajoina arviointiraportteina. Valtion liikuntaneuvosto on kehittänyt liikkumisvaikutusten arviointia<sup>11</sup>. Se kokosi tietoa myös



Liikuntaa edistävien järjestöjen ja lajiliittojen yleisavustusten vaikuttavuutta ei ole viime vuosina arvioitu valtionavustuslain 36 §:n mukaisesti suhteessa liikuntapoliittisiin tavoitteisiin.



Liikunta-alan tiedolla johtamiseen ja tutkimukseen on käytetty vuosittain noin 7–8 miljoonaa euroa.

muiden ministeriöiden resursseista liikuntaan hallituskaudella 2019–2023.<sup>12</sup> Liikuntaneuvosto on myös koonnut laajat tilasto- ja ennustekatsaukset erilaisista liikkumisen, liikunnan ja urheilun teemoista.<sup>13</sup>

Opetus- ja kulttuuriministeriön vuoden 2024 toimintakertomus ja tilinpäätös sisältävät tietoja tulossuunnitelman toimeenpanosta, mutta ne eivät muodosta täysin yhtenäistä kokonaiskuvaa liikuntatoimen talousarvioluvun (29.90) tavoitteiden toteutumisesta. Hallituksen vuosikertomus 2024 ei käsittele liikuntapolitiikkaa laajemmin vaan keskittyy Suomi liikkeelle -ohjelman raportointiin. Vuosikertomuksen liitteessä ministeriöiden tuloksellisuuden kuvauksista OKM raportoi liikunnan määrärahojen käytöstä ja rahoitustasoista.

## 2.2 Liikuntamäärärahojen allokatio perustuu vakiintuneiden rakenteiden ylläpitoon

### Liikuntamäärärahojen taso ei muuttunut merkittävästi liikuntalain uudistuksen myötä

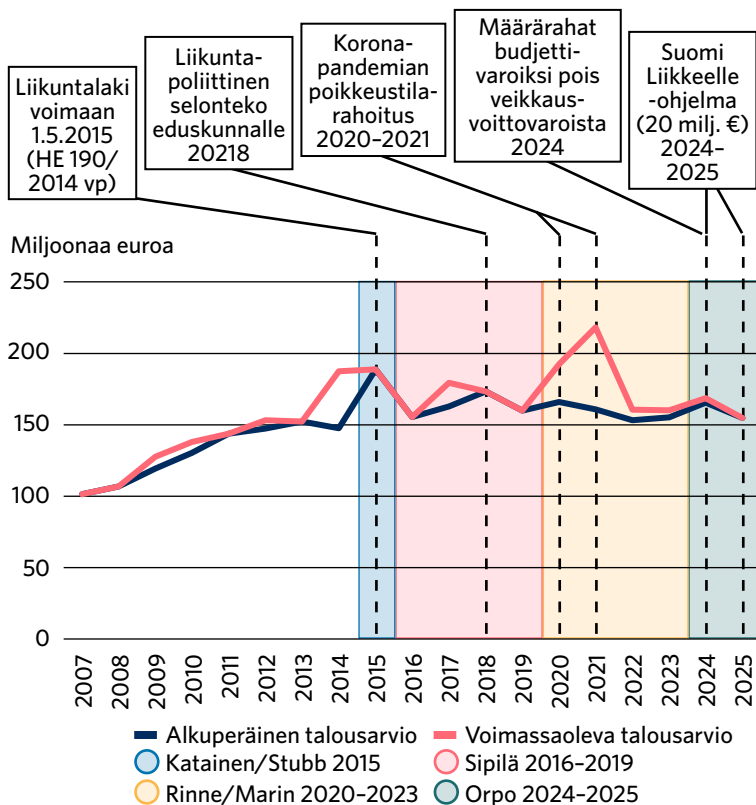
Liikuntalain vaikutusarvioinnin (HE 190/2014 vp) mukaan lain toimeenpanon ei odotettu vaikuttavan valtion liikuntabudjetin kokonaisuuteen. Tarkastuksen perusteella arvio osoittautui paikkansapitäväksi: lisäykset tehtiin pääosin ennen lain voimaantuloa, eikä uusi liikuntalaki muuttanut määrärahojen kokonaiskehitystä.

Myöskään vuoden 2018 liikuntapoliittinen selonteko ei johtanut merkittäviin määrärahalisäyksiin talousarvioissa. Liikuntalaissa säädetään useista talousarvioon otettavista määrärahoista, mutta ministeriön mukaan lain toimeenpanossa on ilmennyt haasteita nykyisessä tilanteessa, jossa liikuntamäärärahat sisältyvät normaaleihin budjettivaroihin. Ministeriössä onkin pohdittu lain uudistamistarvetta.

Budjetoitujen liikuntamäärärahojen kehitys on ollut pitkällä aikavälillä vakaa (kuvio 3). Veikkauksen tuotonjaon kasvu nosti rahoituksen tasoa erityisesti vuosina 2007–2013, jolloin kokonaisrahoitus nousi nimellisesti noin 100 miljoonasta eurosta 188 miljoonaan euroon vuoteen 2015 mennessä. Vuoden 2014 lisätalousarviossa ja vuoden 2015 talousarviossa myönnettiin molemmissa 40 miljoonaa euroa Olympiastadionin perusparannukseen. Poikkeukselliset lisäykset vuosien 2020–2021 lisätalousarvioissa (yhteensä noin 83 miljoonaa euroa) liittyivät erityisesti pandemian aiheuttamiin tukitarpeisiin. Vuoden 2025 talousarviossa liikuntamäärärahat ovat 154,8 miljoonaa euroa. Ilman poikkeuksellista Suomi liikkeelle -ohjelmaa (20 milj. euroa) taso on nimellisesti samaa luokkaa kuin vuonna 2010.



Liikuntamäärärahat kasvoivat voimakkaasti vuosina 2007–2013 ennen nykyisen liikuntalain voimaantuloa.



Kuvio 3: Talousarvioissa ja lisätalousarvioissa budjetoitujen liikuntamäärärahojen trendi luvussa 29.90 vuodesta 2007 vuoteen 2025. Kuvioon merkitty hallitusohjelmat vuosien 2015–2025 talousarvioiden poliittisena taustana. Lähde: tutkiahallintoa.fi, koostanut VTV.

## Valtion liikuntamäärärahat kohdentuvat pääosin lain määrittelemiін käyttökohteisiin

Suurimmat liikuntamäärärahojen saajaryhmät – liikuntajärjestöt, kunnat ja liikunnan koulutuskeskukset – on määritelty suoraan lain säädännössä. Liikuntalain 2 luvun säännökset (8–14 §) sekä vapaasta sivistystyöstä annettu laki (632/1998) sisältävät määrärahojen tarkat käyttökohteet ja rahoitusperusteet. Näin ollen liikuntalaki ei toimi vain yleisluontoisena puitelakina, vaan sillä on merkittäviä käyttökohteiden ohjausvaikutuksia.

Hallitusohjelmien linjaukset ja opetus- ja kulttuuriministeriön tulkinnat niistä ovat vaikuttaneet vain rajallisesti talousarvion määrärahoihin, koska valtaosa rahoituksesta on sidottu lakisääteisiin kohteisiin. Suomi liikkeelle -ohjelma vuoden 2023 hallitusohjelmassa on



Merkittävä osa liikunnan määrärahoista otetaan talousarvioon liikuntalain luvussa 2 esitettyjen säädösten ja käyttökohteiden mukaisesti.

ollut poikkeus poliittisesti päätetyn rahoituksen osuudessa liikunta-budjetissa. Tarkastuksen perusteella ministeriö on pyrkinyt varmistamaan, että määrärahojen käyttö on linjassa liikuntalain 2 §:ssä säädettyjen yleisten tavoitteiden kanssa, mutta liikkumavara rahoituksen strategiseen suuntaamiseen on ollut vähäinen.

Liikuntalain 8 § (kuntien liikuntatoimen valtionosuus), 9 § (aluehallinnon toiminta), 12 § (liikuntajärjestöt) ja 13 § (liikuntapaikat) sisältävät korvamerkityjä rahoitussäännöksiä, jotka ohjaavat varojen käyttöä suoraan tiettyihin kohteisiin. Kuntien liikuntatoimen ja liikunnan koulutuskeskusten valtionosuuksien euromäärät määräytyvät edelleen opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain ja vapaasta sivistystyöstä annetun lain perusteella. Tämä lainsäädännöllinen rakenne ylläpitää liikuntamäärärahojen vakiintunutta kohdentumista.

Liikuntalain 14 §:n mukaan talousarvioon otetaan vuosittain määräraha, josta voidaan myöntää avustuksia ja apurahoja useisiin kohteisiin sekä muuhun lain 2 §:ssä tarkoitettuun toimintaan. Käytännössä pykälää on sovellettu laajasti: Esimerkiksi koronatuett ja suuret liikuntarakentamishankkeet, kuten Olympiastadionin perusparannus ja Kymiring, ovat olleet euromääräisesti merkittäviä kokonaisuuksia, mutta rahoitusta ei ole myönnetty erityisesti liikuntapoliittisten tavoitteiden tai liikuntalain käyttökohteiden perusteella. Olympiastadionia on rahoitettu myös liikuntapaikkarakentamisen avustuksista.

Liikuntalaki kaventaa eduskunnan budjettivaltaa, sillä se määrittää liikuntamäärärahojen käyttökohteita yksityiskohtaisesti. Ministeriön liikkumatila strategisen resurssiohjauksen toteuttamisessa on vähäinen, erityisesti silloin, kun budjettikehyksessä liikuntatoimen varat pienenevät. Aiemmin rahoituksen runsas taso on mahdollistanut eri tavoitteiden rinnakkaisen rahoittamisen ilman selkeitä painotuksia tai poisvalintoja. Liikuntamäärärahojen siirryttyä vuoden 2024 alusta valtion budjettirahoituksen piiriin tilanne on kuitenkin muuttunut. Tarkastuksen mukaan ministeriön on nyt entistä tärkeämpää määrittellä, mitkä painopisteet tukevat parhaiten liikuntalain ja hallitusohjelmien tavoitteita.

Vaikka liikuntamäärärahojen käyttökohteet on säädetty laissa, ministeriöllä on edelleen mahdollisuus vaikuttaa varojen käyttöön painopistevalinnoilla ja strategisen ohjauksen keinoin. Tällainen menettely on nähtävissä erityisesti liikunnallisen elämäntavan politiikkakokonaisuudessa, jota ei ole määritelty laissa, mutta jonka ministeriö on koonnut eri lainkohtien ja liikuntalain 14 §:n nojalla. Taulukko 2 kuvaa lakisääteiset ja lain perusteella harkinnanvaraisesti ohjatut liikuntamäärärahat teemoittain.

Taulukko 2: Lainsäädännössä korvamerkityt lakisääteiset ja lain perusteella harkinnanvaraisesti ohjatut liikuntamäärärahat 2015–2024. Lähde: Liikuntalaki; tutkiahallintoa.fi / koostanut VTV.

Liikuntalain sitovuuden aste	Liikuntapolitiikan määrärahan kohdealue	Lainsäädäntöperusta	Talousarvion 29.90. budjetoidut määrärahat yhteensä 2015–2024; %-osuus kaikista määrärahoista
Lain nojalla suoraan talousarvioon otettavat määrärahat ja lakisääteiset valtionosuudet	Liikuntajärjestöt ja lajiliitot	<b>Liikuntalaki 12 §</b> Valtionavustuksen myöntäminen liikuntaa edistävälle järjestölle; 2.5§ Liikunnan kansalaistoiminta. Suoraan talousarvioon lain nojalla otettava määräraha.	415.4 M€ (23,6 %)
Lain nojalla suoraan talousarvioon otettavat määrärahat ja lakisääteiset valtionosuudet	Liikuntapaikat ja -olosuhteet	<b>Liikuntalaki 13 §</b> Liikuntapaikkojen valtionavustukset; 2.1§ eri väestöryhmien mahdollisuuksia liikkua ja harrastaa liikuntaa. Suoraan talousarvioon lain nojalla otettava määräraha.	330.7 M€ (18,8 %)
Lain nojalla suoraan talousarvioon otettavat määrärahat ja lakisääteiset valtionosuudet	Kuntien liikuntatoiminnan valtionosuus	<b>Liikuntalaki 8 §.</b> Kunnalle liikuntatoiminnan käyttökustannuksiin myönnettävästä valtionosuudesta säädetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009). Lakisääteinen valtionosuus, joka tulee käyttää liikuntalain 5 § mukaisesti.	195.4 M€ (11,1 %)
Lain nojalla suoraan talousarvioon otettavat määrärahat ja lakisääteiset valtionosuudet	Liikunnan koulutuskeskusten valtionosuus ja -avustukset	<b>Vapaasta sivistystyöstä annettuun lakiin (632/1998)</b> perustuva liikuntamäärärahoista maksettava valtionosuus liikunnan koulutuskeskuksille. Lisäksi ohjaavana liikuntalaki 14 § avustukset koulutukseen.	184.9 M€ (10,6 %)
Lain nojalla suoraan talousarvioon otettavat määrärahat ja lakisääteiset valtionosuudet	Liikunnan aluehallinto (toimintameno)	<b>Liikuntalaki 9 §.</b> OKM:n osoittama vuosittainen määräraha aluehallinnon toimintaan.	4.2 M€ (0,2 %)
Liikuntalain 14 § listatut avustusten ja apurahojen käyttökohteet	Useita käyttökohteita	<b>Liikuntalaki 14 §.</b> Valtion talousarvioon vuosittain otettavasta määrärahasta voidaan myöntää avustuksia ja apurahoja liikuntatieteelliseen tutkimus- ja kehitystyöhön, liikuntapaikkarakentamisen tutkimus- ja kehittämishankkeisiin, liikuntatieteellisten yhteisöjen toimintaan, liikunnan tietohuoltoon, koulutukseen, kansainväliseen yhteistyöhön, huippu-urheilun edistämiseen.	Huippu-urheilu 158.9 M€ (9 %) Tutkimus, kehitys, tiede n. 79.1 M€ (4,5 %) Kansainvälinen yhteistyö 2.5 M€ (0,1 %)
Liikuntalain 14 § kehittämiss Hankkeet ja muu 2 §:ssa tarkoitettu toiminta	Liikunnallinen elämäntapa (sis. Suomi liikkeelle)	OKM on koonnut lain § 2.1–2.4 tavoitteiden (eri väestöryhmien mahdollisuuksia liikkua ja harrastaa liikuntaa, väestön hyvinvointia ja terveyttä, fyysisen toimintakyvyn ylläpitämistä ja parantamista sekä lasten ja nuorten kasvua ja kehitystä) nojalla liikunnallisen elämäntavan ohjelmakokonaisuuden. Lain esitöissä mainitaan terveyttä edistävät sekä lasten ja nuorten liikuntahankkeet (HE 190/2014 vp)	138.4 M€ (7,9 %), josta Suomi liikkeelle 20 M€ v. 2024
Liikuntalain 14 § kehittämishankkeet ja muu 2 §:ssa tarkoitettu toiminta	Muut	Seuratuki (perusteltu lain esitöissä HE 190/2014 vp) 2.5§ liikunnan kansalaistoiminta 43.7 M€ (2,5 %) 2.7§ liikunnan ja huippu-urheilun rehellisyyttä ja eettisiä periaatteita (mm. SUEK) 40.3 M€ (2,3 %) 2.8§ eriarvoisuuden vähentämistä liikunnassa (yhdenvertaisuushankkeet) 10.9 M€ (0,6 %) 6 § Valtion liikuntaneuvosto 4.5 M€ (0,3 %) Liikunnan yleiset kehittämishankkeet OKM 11.9 M€ (0,7 %) Olympiastadionin perusparannuksen rahoitus, Kymiring, koronapandemian poikkeustilan avustukset 136.2 M€ (7,8 %)	Muut yhteensä 247,5 (14,1 %)

## Liikuntapolitiikan merkittävimmät määrärahat säilyneet vuosia lähes muuttumattomina

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoima liikuntatoimen rahoitusjärjestelmä on ollut pitkään vakaa ja ennakoitava. Merkittävimmät määrärahat ovat säilyneet lähes ennallaan tarkastusjaksolla 2015–2024. Vaikka hallitusohjelmien ja liikuntapoliittisen selonteon tavoitteet on huomioitu talousarvioissa, varat jakautuvat pääosin vakiintuneiden rakenteiden ylläpitoon. Tämä näkyy erityisesti liikuntajärjestöjen yleisavustuksissa, liikunnan koulutuskeskusten valtionosuuksissa ja kuntien liikuntatoimen rahoituksessa.

Liikuntalain tavoitteet muodostavat määrärahojen keskeisen perustan, ja talousarvioiden selvitysosissa viitataan suoraan lain 2 §:ään. Eniten vaihtelua on esiintynyt huippu-urheilun ja liikunnallisen elämäntavan määrärahoissa, joita hallitusohjelmat ovat painottaneet. Ministeriön liikuntamäärärahat (talousarvion luku 29.90) jakautuvat pääosin liikuntalain 2 luvun mukaisiin kokonaisuuksiin: liikuntajärjestöjen avustuksiin, kuntien liikuntatoimen valtionosuuksiin, liikuntapaikkarakentamiseen, koulutuskeskusten tukiin, huippu-urheiluun sekä erilaisiin kehittämishankkeisiin ja ohjelmiin.

Eniten määrällisiä vaihteluja on ollut harkinnanvaraisissa investointi- ja hankeavustuksissa, kuten liikuntapaikkarakentamisessa ja liikunnallisen elämäntavan kehittämisrahoituksessa. 2020-luvulla panostuksia on lisätty erityisesti liikunnallisen elämäntavan edistämiseen Liikkuvat-kokonaisuuden ja hallitusohjelman mukaisen Suomi liikkeelle -ohjelman kautta, jolle on osoitettu 80 miljoonaa euroa hallituskaudelle 2023–2027. Ohjelma toteuttaa opetus- ja kulttuuriministeriön edustajan mukaan eduskunnan jo aiemmin esittämää ilmiöpohjaisen budjetoinnin tavoitetta (EK 52/2018 vp). Huippu-urheilun määrärahoja, kuten urheiluakatemioiden ja valmennuskeskusten tukia, on kasvatettu selonteon (2018) ja hallitusohjelmien (2019, 2023) mukaisesti. Samalla perusrahoitukseen on kohdistettu säästöjä: nykyisellä hallituskaudella liikuntatoimen määrärahoja on vähennetty yhteensä noin 20,4 miljoonalla eurolla.

Taulukko 3 kokoaa kaikki talousarvion lukuun 29.90 budjetoidut liikuntamäärärahat (voimassa oleva talousarvio) vuosina 2015–2024 talousarviotilien tarkkuudella liikunnan rahoituksen kokonaiskuvan hahmottamiseksi.



Liikunnallisen elämäntavan ja huippu-urheilun rahoitustasoissa näkyy vaihtelua.

Taulukko 3: Budjetoidut liikuntamäärärahat (miljoonaa euroa) tavoitealueittain budjettiluvussa 29.90. vuosina 2015–2024 voimassa olevan talousarvion mukaisesti talousarviotilien perusteella luokiteltuna. Liikunnallisen elämäntavan määrärahat sisältävät vuonna 2024 Suomi liikkeelle -ohjelman 20 M€:n rahoituksen, jolloin muihin vuosiin verrannollisen rahoituksen osuus on 6,7 M€. Liikuntapaikkarakentamisen määrärahoihin vaikuttivat erityisesti vuosina 2017 ja 2018 eduskunnan myöntämät määrärahat Olympiastadionin korjaushankkeelle ja Tampereen monitoimiareenan rakentamiseen. Lähde: tutkiahallinto.fi, luokittelu VTV.

Kohde	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Yht. (M€)
<b>Liikuntajärjestöt ja lajiliitot</b>	40,1	40,2	40,5	42,5	42,3	42,3	42,8	42,0	42,0	40,7	<b>415,4</b>
<b>Liikuntapaikkarakentaminen ja -tilat (sis. Urheiluopistojen tila-avustukset)</b>	27,7	28,3	46,4	43,3	32,4	32,3	30,2	30,2	35,2	26,7	<b>332,7</b>
<b>Kuntien liikuntatoiminnan valtionosuus</b>	19,3	19,4	19,5	19,5	19,5	19,6	19,6	19,6	19,7	19,7	<b>195,4</b>
<b>Liikunnan koulutuskeskusten valtionosuus ja -avustukset</b>	19,0	19,1	18,7	18,3	18,2	18,2	19,1	18,0	18,7	17,6	<b>184,9</b>
<b>Huippu-urheilu (sis. KIHU; suurtahtumien tuki)</b>	13,1	13,2	15,4	14,4	14,2	16,9	17,7	17,3	17,3	19,4	<b>158,9</b>
<b>Liikunnallisen elämäntavan edistäminen (sis. Suomi liikkeelle -poikkihallinnollinen hanke 20 milj. € v. 2024)</b>	8,2	15,8	15,4	15,7	12,5	14,9	12,0	6,9	8,2	26,7	<b>136,4</b>
<b>Muut (sis. Olympiastadionin perusparannus; Kymiring; OKM:n yleiset hankkeet)</b>	43,0	1,9	5,6	1,3	1,6	1,3	39,1	0,8	0,7	0,5	<b>95,8</b>
<b>Liikunnan tietopohja: tiede, tutkimus, kehitys, koulutus (ml. Urheilumuseo)</b>	8,0	7,6	7,5	7,9	8,1	7,7	8,1	8,3	8,3	7,4	<b>79,1</b>
<b>Koronapandemian poikkeustuet</b>	-	-	-	-	-	26,4	18,5	7,5	-	-	<b>52,4</b>
<b>Seuratuki</b>	4,5	4,0	4,0	4,0	5,0	5,5	4,9	4,3	4,3	3,2	<b>43,7</b>
<b>Liikunnan ja urheilun eettiset periaatteet</b>	3,2	3,4	3,5	3,6	3,7	4,7	4,2	4,7	4,7	5,0	<b>40,3</b>
<b>Liikunnan yhdenvertaisuuden hankkeet</b>	1,5	1,5	1,6	1,5	1,5	1,6	1,0	-	-	0,7	<b>10,9</b>
<b>Valtion liikunta-neuvoston toimintaan</b>	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,2	<b>4,5</b>
<b>Liikunnan aluehallinto</b>	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	<b>4,2</b>
<b>Liikunnan kansainvälinen yhteistyö ja EU-asiat</b>	0,4	0,3	0,5	0,5	0,07	0,07	0,07	0,07	0,2	0,3	<b>2,5</b>
<b>Yhteensä (M€)</b>	<b>188,8</b>	<b>155,4</b>	<b>179,4</b>	<b>173,4</b>	<b>159,9</b>	<b>192,4</b>	<b>218,3</b>	<b>160,7</b>	<b>160,2</b>	<b>168,6</b>	<b>1757,2</b>

## Liikuntapoliittisen selonteon toimeenpanon suora vaikutus määrärahoihin oli vähäinen

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pitänyt vuoden 2018 liikuntapoliittista selontekoa (VNS 6/2018 vp) edelleen voimassa olevana linjauksena 2020-luvun liikuntapolitiikalle. Tarkastuksen perusteella selonteon ohjausvaikutus budjetin 29.90 luvun määrärahoihin oli kuitenkin melko vähäinen ja käytännössä päättyi vuoden 2024 talousarviossa. Selonteon toimeenpano heikkeni hallituskauden 2019–2023 vaihtuessa, vaikka sen keskeinen tavoite – fyysisen aktiivisuuden lisääminen – on yhä ajankohtainen. Nykyinen hallitus jatkaa tavoitetta terveystaloudellisesti painottuneella Suomi liikkeelle -ohjelmalla.

Selonteossa esitettiin noin 30 toimenpidettä liikuntapolitiikan eri osa-alueille, mutta vain osassa niistä arvioitiin kustannusvaikutukset, eikä niihin liitetty vaikuttavuusmittareita tai indikaattoreita. Ministeriö on raportoinut selonteon toimeenpanosta vuosina 2020–2023 hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 3 (Toimenpiteet eduskunnan lausumien johdosta), mutta raportointi ei eritelletty määrärahojen käyttöä tai vaikutuksia<sup>14</sup>.

Eduskunnan kannanoton (EK 25/2018 vp) mukaisesti selonteon toimeenpanoa varten osoitettiin vuosina 2020–2023 lisämäärärahoja momentilta 29.90.56 (Liikunnan ja huippu-urheilun edistäminen), yhteensä 4,7–6,2 miljoonaa euroa vuodessa. Rahoitus kohdistui erityisesti seuratuksen nostoon, liikkumishankkeisiin ja huippu-urheilun kehittämiseen. Hallituksen vaihduttua nämä määrärahat eivät enää vaikuttaneet vuoden 2024 talousarvioon, vaan ministeriön mukaan ne sisältyivät talousarvioon teknisinä siirtoina aiemmista päätöksistä.

## Huippu-urheiluun ja sen olosuhteisiin kohdentuvien määrärahojen kokonaiskuvaa on vaikeaa hahmottaa

Huippu-urheilun rahoitus on kasvanut viime vuosina, mutta sen ohjaus on pysynyt pääosin organisaatiokeskeisenä. Rahoitukselle ei ole asetettu selkeitä tuloksellisuus- tai tilivelvollisuusvaatimuksia. Lajiliittojen ja Suomen Olympiakomitean rahoitus sisältyy pääosin osaksi kansalaistoimintaa talousarvion momentille 29.90.50, kun taas KIHU, urheiluakatemit, valmennuskeskukset ja URA-säätiö mainitaan momentilla 29.90.51.

Rahoituksen kokonaiskuvan seuranta on vaikeaa, koska huippu-urheiluun kohdennetut varat jakautuvat useille momenteille ja eri rahoituskohteiden sisälle. Huippu-urheilun rahoitus koostuu apurahoista, lajiliittojen ja palvelujärjestöjen yleisavustuksista, huippu-urheilun tehostamistuista, valmennuskeskus- ja akatemia-toiminnan rahoituksesta sekä liikunnan koulutuskeskusten ja liikuntapaikkarakentamisen avustuksista. Kokonaissumma ei ole



Selonteon suora toimeenpano budjettiluvun 29.90. määrärahoilla jäi yhden hallituskauden mittaiseksi.



Selonteko ei sisältänyt tavoitteille vaikuttavuusindikaattoreita tai -mittareita.

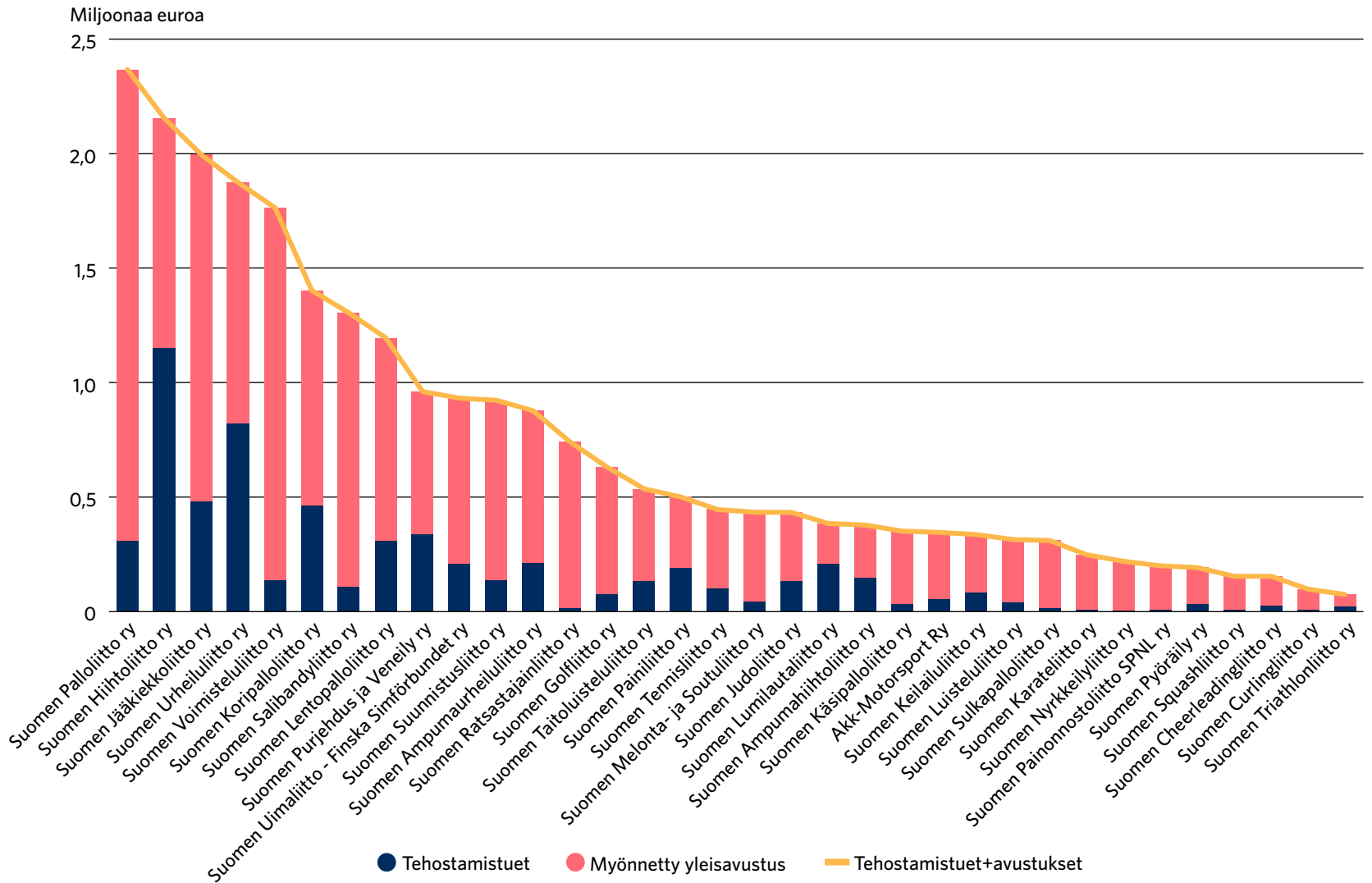


Huippu-urheiluun kohdennetun rahoituksen kokonaissumma ei ole läpinäkyvästi saatavilla.

julkisesti nähtävissä, sillä ministeriön tilastoissa ei eritellä huippu-urheilun osuutta kaikista näistä määrärahoista. Sinänsä tilastot esittelevät huippu-urheilun rahoitusta sekä suppeammin että laajemmin.

Lajiliitot vastaavat huippu-urheilun toteutuksesta omassa lajissaan, mutta yleisavustusten kohdentaminen huippu-urheiluun vaihtelee huomattavasti. Yleisavustusten määrä perustuu liittojen kokonaisu-menoihin, jolloin avustus voi epäsuorasti kasvaa huippu-urheilun toiminnan laajuuden mukaan. Myös huippu-urheilun tehostamistukien käyttö vaihtelee. Koottua tietoa liittojen saamista huippu-urheilun tuista ja niiden kehityksestä ei ole saatavilla, mikä heikentää tilivelvollisuutta.

Suomen Olympiakomitean myöntämiä huippu-urheilun tehostamistukia ei ole sisällytetty sen tuloslaskelmaan, mikä vähentää julkisen rahoituksen läpinäkyvyyttä. Suomen Olympiakomitean edustajan mukaan menettelytapa on ministeriön ohjeistuksen mukainen. Olympiakomitean verkkosivujen mukaan 34 lajiliittoa sai huippu-urheilun tehostamistukea vuonna 2024. Kuviossa 4 on esitetty kaikki ne lajiliitot, jotka saivat kaudella 2023–2024 Suomen Olympiakomitean myöntämään huippu-urheilun tehostamistukea. Vuositasolla ja järjestökohtaisesti avustusmäärät eivät tehostamistukien osalta ole suuria, mutta ne kasvattavat joillain liitoilla julkisen avustuksen määrää jopa huomattavasti (esim. Suomen Hiihtoliitto, Suomen Urheiluliitto, Suomen Jääkiekkoliitto ja Suomen Koripalloliitto).



Kuvio 4: Tehostamistukea vuonna 2024 saaneet lajiliitot, tehostamistuki ja myönnetty yleisavustus (yleisavustus=AVI+OKM avustus yhteensä). Lähde: OKM SALAMA-avustusjärjestelmän aineisto, Suomen Olympiakomitean verkkosivut, koostanut VTV.

Tehostamistukia ei useinkaan käytetä lajiliittojen omaan huippu-urheilun kehittämistoimintaan, vaan ne välitetään eteenpäin suoraan valmentajille ja urheilijoille. Liittojen haastattelujen mukaan tehostamistuki toimii niin sanottuna läpivirtauseränä, jolla katetaan yksittäisten valmentajien tai urheilijoiden valmennuskuluja. Useissa haastatteluissa todettiin, että valmentajat toimivat usein urheiluakatemoissa siten, että heidän palkkansa muodostuu osin tehostamistuksista ja osin esimerkiksi kaupungin avustuksista.

Tarkastuksessa hyödynnettyjen selvitysten mukaan suomalaisen huippu-urheilun kansainvälinen kilpailukyky on heikentynyt 2000-luvulla, vaikka julkinen rahoitus on kasvanut merkittävästi.<sup>15</sup> 2010-luvulla vietiin läpi urheilun muutosprosessi, jossa kehitettiin urheilun rakenteita, mutta se ei ole johtanut tavoiteltuun menestykseen.<sup>16</sup> Panostukset ovat kuitenkin kohdentuneet erityisesti urheilijapolun ja valmennusjärjestelmän ylläpitämiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja hallinnonalan haastatteluissa todettiin, että resursseista ja lisäpanostuksista huolimatta tulokset ovat jääneet panostuksiin nähden vaatimattomiksi.

Liikuntalaissa (3 § 2 kohta) mainitun kansainvälisen huippu-urheilumenestyksen tavoitteen osalta ei ole selkeästi määritelty, mitä menestyksellä tarkoitetaan tai miten sitä mitataan; painotetaanko tulostittarina esimerkiksi olympialajien mitalituottoa vai palloilulajien asemaa.<sup>17</sup> Mittariston puuttuminen on vaikeuttanut sen arviointia, ovatko julkiset panostukset parantaneet huippu-urheilun tuloksellisuutta ja kilpailukykyä.

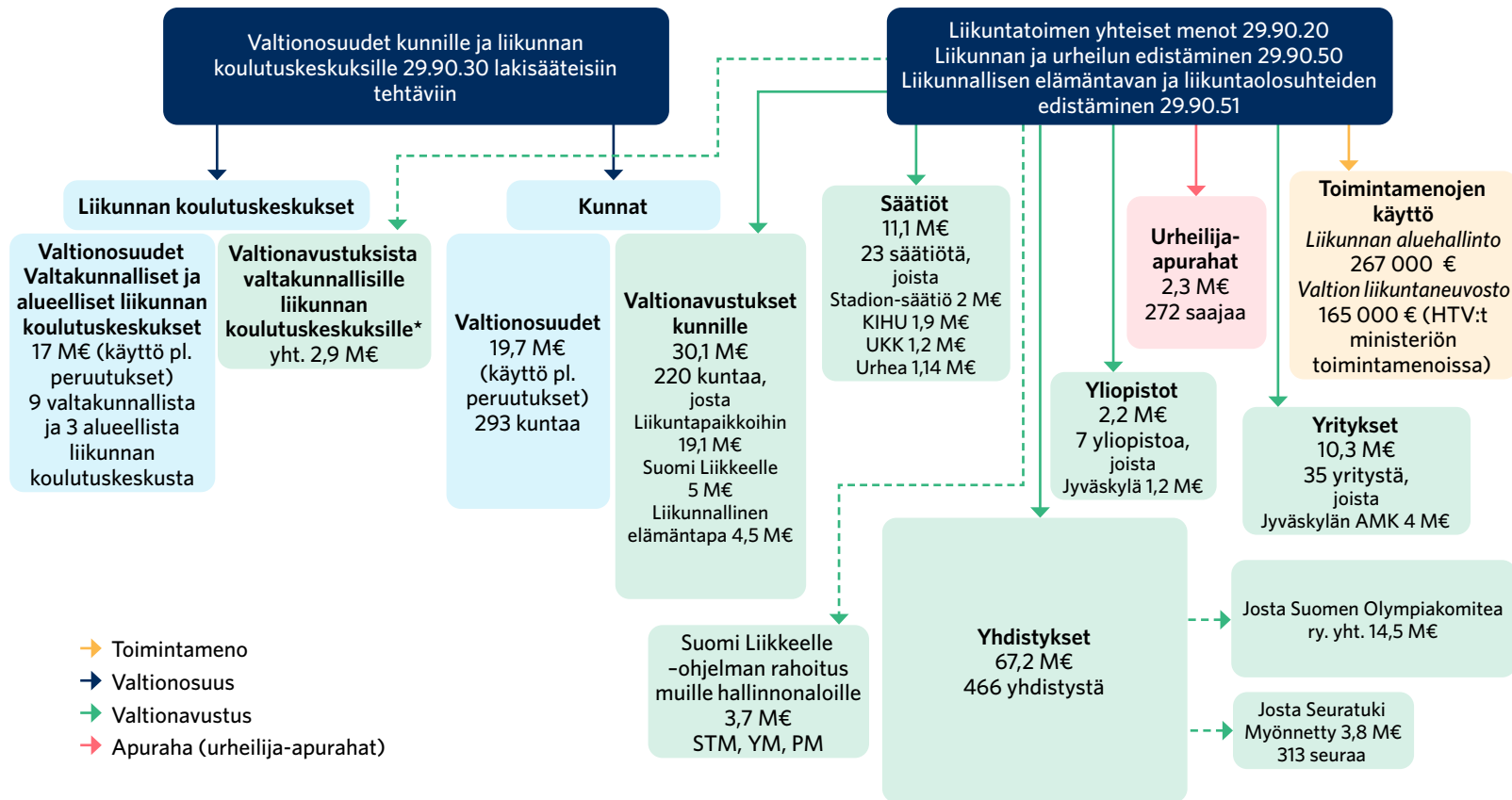
## 2.3 Ministeriö paikkaa perusrahoituksen ohjausvajetta lukuisilla erityisavustuksilla

### Liikunnan valtionavustukset ja määrärahat jakaantuvat monimuotoiselle toimijajoukolle

Valtion liikuntamäärärahat kohdentuvat erittäin laajalle ja monitasoiselle toimijajoukolle. Erityisesti yhdistykset – mukaan lukien urheiluseurat ja lajiliitot – muodostavat suurimman yksittäisen tuensaajaryhmän. Merkittävä osa määrärahoista suuntautuu näin kansalaistoiminnan edistämiseen liikuntalain 2 §:n 5 kohdan mukaisesti. Myös kunnat saavat huomattavan osuuden määrärahoista. Liikuntapoliittinen selonteko (2018) painotti monimuotoisen kansalaistoiminnan ylläpitämistä ja kehittämistä. Tutkimusten mukaan Suomen valtion liikuntatoimen menojen rakenteet ovat Pohjoismaisessa vertailussa poikkeuksellisen hajanaiset ja monikerroksiset (KIHU 2018)<sup>18</sup>.

Vuonna 2024 valtion liikunta-avustuksia sai yhteensä 466 yhdistystä, joille myönnettiin lähes 70 miljoonaa euroa. Suomen Olympiakomitea sai yleis- ja erityisavustuksina noin 15 miljoonaa euroa. Urheilija-apurahoja myönnettiin yli 270 urheilijalle, ja seuratukea jaettiin yli 300 urheiluseuralle. Lisäksi 220 kuntaa sai valtionavustuksia; kunnille myönnettyjen erillisten avustusten yhteissumma ylitti kuntien saaman valtionosuuden määrän. Kuntien saamat liikunnallisen elämäntavan ja Suomi liikkeelle -ohjelman avustukset olivat euro-määrältään lähes puolet kuntien yhteenlasketusta valtionosuudesta.

Tarkastuksen perusteella rahoituksen laaja hajautuminen useille eri toimijatasoille korostaa valtion vastuuta ohjata määrärahojen käyttöä strategisesti sekä arvioida niiden kokonaistuloksellisuutta. Kuvio 5 havainnollistaa määrärahojen jakautumista organisaatiotyypeittäin liikuntatoimen talousarviossa vuonna 2024.



Kokonaismäärärahat luvussa 29.90 vuonna 2024 yht. 168,7 M€ (voimassaoleva TA), 157,9 M€ (käyttö pl. Peruutukset). Valtionavustuksista summana myönnetyt avustukset (avustuspäätöksistä). Valtionosuuksien ja toimintamenojen osalta esitetään käyttö pl. Peruutukset. \*Huom! Liikunnan koulutuskeskusten valtionavustukset sisältyvät eri toimijaryhmille myönnettyihin valtionavustuksiin. Tässä eritelty paljonko valtakunnallisten liikunnan koulutuskeskusten osuus yhteensä.

Kuvio 5: Liikuntapolitiikan toimijaverkosto budjetin 29.90. määrärahojen kohdentumisen näkökulmasta vuonna 2024. Lähteet: OKM:n ja avin yhdistetty valtionavustusdata; OKM:n luonnos liikunnan tilitason määrärahoista TAE:een 2024; Suomi liikkeelle -puolivälikäytös.

## Vain pieni osa kansalaistoiminnan valtionavustuksista kohdentuu suoraan paikallistason seuroille

Valtion kansalaistoiminnan määrärahat kohdentuvat pääosin valtakunnallisille liikuntajärjestöille ja lajiliitoille. Näiden yleisavustukset (noin 40 miljoonaa euroa vuodessa) muodostavat lähes neljäsosan valtion liikuntabudjetista. Valtion suora tuki paikallistason urheiluja liikuntaseuroille on selvästi vähäisempää.

Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan seuratuena tavoitteena on lisätä lasten ja nuorten liikuntaharrastusta erityisesti väestöryhmissä, joissa sosiaaliset, kulttuuriset tai taloudelliset tekijät vähentävät osallistumista. Seuratuena on myönnetty vuosittain keskimäärin 4,2 miljoonaa euroa vuosina 2015–2024. Tuen kohdentumisessa on havaittu kasautumista, eli rahoitus painottuu koko seurakenttä huomioiden suhteellisen harvoille seuroille.

Kuntien tuki seuroille on tutkimusten mukaan moninkertainen valtion tukeen verrattuna, ja liikuntalain 5 §:ssä paikallisten seurojen tukeminen on säädetty ensisijaisesti kuntien vastuulle. Valtion kansalaistoiminnan tuki painottuu siten keskusjärjestö- ja liittotasolle, kun taas paikallisen seuratoiminnan resursointi perustuu pääosin kuntien varoihin.

## Erityisavustuksia myönnetään edelleen pääosin ministeriöstä, ja aluehallintovirastojen osuus on euromääräisesti pieni

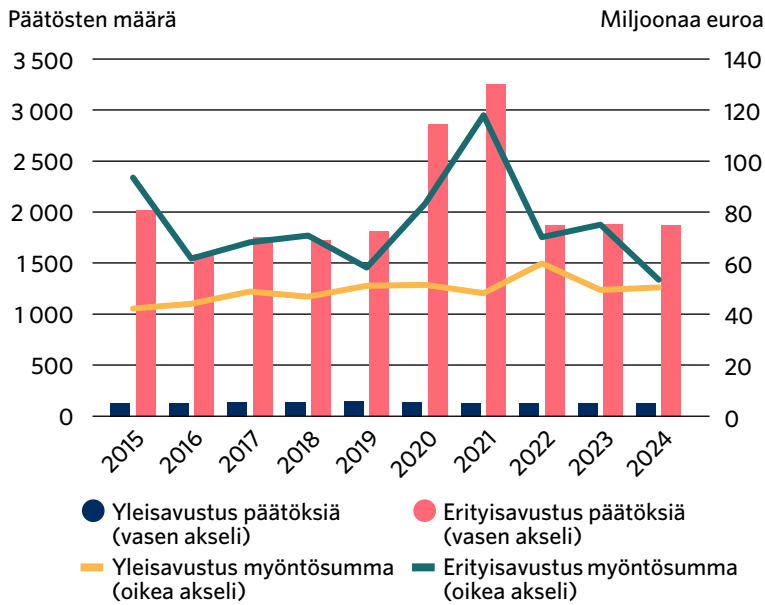
Liikuntamäärärahojen rakenne ei täysin vastaa opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmäraportissa (2017), eduskunnan valiokuntamietinnöissä<sup>19</sup> ja liikuntapoliittisessa selonteossa (2018) asetettua tavoitetta siirtyä yleisavustuspainotteiseen ja vähemmän pirstaloituneeseen rahoitusmalliin. Liikuntapolitiikan laajaa toimijaverkostoa tuetaan edelleen lukuisilla erillisillä erityisavustuksilla.

Erityisavustuksia käytetään usein paikkaamaan perusrahoituksen ohjausmekanismien puutteita. Käytännössä erityisavustukset muodostuvat eri momenteilta myönnettävistä hanke- ja investointiavustuksista, joita ministeriö jakaa useille toimijoille. Tarkastuksen perusteella suurin osa opetus- ja kulttuuriministeriön päättämistä liikuntamäärärahoista myönnetään edelleen erityisavustuksina (kuvio 6).

Avustusten myöntäminen keskittyy määrällisesti (esim. seuratuena) ja euromääräisesti (lajiliitot, Olympiakomitea) muutamalle esittelijälle. Ministeriön rajalliset henkilöstöresurssit painottuvat avustusten käsittelyyn eivätkä tarkastuksen perusteella niinkään kehittämisrahoituksen vaikuttavuuden arviointiin ja hankkeissa saatujen tulosten laajentamiseen osaksi perusrahoituksen ohjausta.



Vain pieni osa kansalaistoiminnan valtionavustuksista ohjautuu suoraan paikallistasolle seuroille.



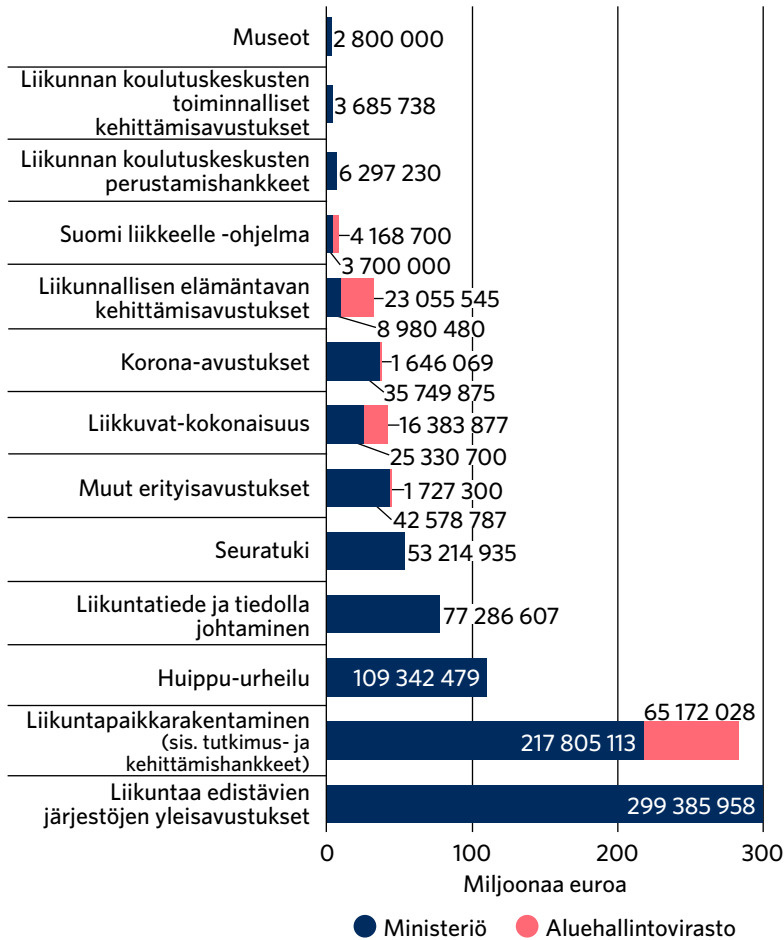
Kuvio 6: Opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämien liikunnan yleis- ja erityisavustusten määrät (päätökset ja summat) vuosina 2015–2024. Lähde: OKM SALAMA-avustusjärjestelmän aineisto, koostanut VTV.

Aluehallintovirastojen osuus valtion liikuntamäärärahojen kokonaisuudesta on vähäinen. Vuosina 2018–2024 opetus- ja kulttuuriministeriö myönsi euromääräisesti 89 prosenttia liikuntatoimen valtionavustuksista ja aluehallintovirastot 11 prosenttia (Kuvio 7). Avustuspäätökset on luokiteltu opetus- ja kulttuuriministeriön sekä aluehallintovirastojen avustuspäätöstietojen perusteella.

Liikuntalain perusteluissa (HE 190/2014 vp) aluehallintovirastot toimisivat keskeisenä valtion liikuntapolitiikan toimeenpanijana alue- ja paikallistasolla. Liikunta-asetuksen 4 §:n mukaisesti liikuntapaikkarakentaminen sekä terveyttä ja hyvinvointia edistävän liikunnan kehittämisavustukset (Liikunnallinen elämäntapa ja Suomi liikkeelle) jakaantuvat ministeriön ja aluehallinnon kesken.



Vuosien 2018–2024 liikunnan valtionavustuksista myönnettiin euromääräisesti tarkasteltuna 89 % ministeriöstä ja 11 % aluehallintovirastoista.



Kuvio 7: Opetus- ja kulttuuriministeriön sekä aluehallintoviraston myöntämät liikunnan yleis- ja erityisavustukset (€) teemoittain vuosina 2018–2024. Lähde: OKM ja AVI valtionavustusdata; luokittelu VTV. Osin Suomi Liikkeelle -ohjelman avustuspäätökset on luokiteltu Liikkuvat-kokonaisuuksiin, sillä niiden koonti- ja päätöstiedoissa ei ollut mainintaa Suomi Liikkeelle -ohjelmasta.

## Talousarviotilien lukumäärän kasvu kertoo myös rahoituksen pirstaloitumisesta

Tarkastuksen perusteella valtion liikuntatoimen budjetissa (talousarvion luku 29.90) käytössä olevien talousarviotilien lukumäärä on kasvanut erityisesti vuoden 2020 jälkeen. Vuonna 2024 tilejä oli käytössä yhteensä 47. Vuosina 2015–2019 tilien määrä oli alla 40. Vuosina 2020–2023 tilien määrä oli suurimmillaan ja vaihteli välillä 57–72. Tämä kehitys vahvistaa havaintoa rahoituksen pirstoutumisesta. Koska tilijaottelu on talousarvion toimeenpanon väline, tilien suuri lukumäärä suhteessa määrärahojen kokonaisvolyymiin korostaa tarvetta terävöittää liikuntapolitiikan strategista kokonaisohjausta.

Tarkastelujaksolla 2015–2024 uusia tilejä on avattu ministeriön toimesta erityisesti niille tavoitealueille, joihin on lisätty ohjelma-perusteista rahoitusta tai uusia liikuntapoliittisia painopisteitä. Talousarviotilien määrä kasvoi erityisesti liikunnallisen elämäntavan ja liikkumisen edistämisen kokonaisuuksissa (esim. Ikiliikkuja; Liikkuva aikuinen; opiskelu; perhe; varhaiskasvatus). Myös koronatukien budjetointi ja huippu-urheilun erillishankkeet lisäsivät tilien määrää.

Muutosten seurauksena talousarvioluvun 29.90 rakentuu yhdistää muutamista suurista, vakiintuneista rahoituskohteista ja useista pienistä tileistä. Vuoden 2024 talousarvioesityksen tilijaottelu havainnollistaa suurta vaihteluväliä tilien määrärahalisessa koossa: pienin määräraha, kansainväliseen yhteistyöhön Opetushallitukselle osoitettu erä, on 68 000 euroa, kun taas suurin, liikuntajärjestöjen yleisavustus, on 40,7 miljoonaa euroa.

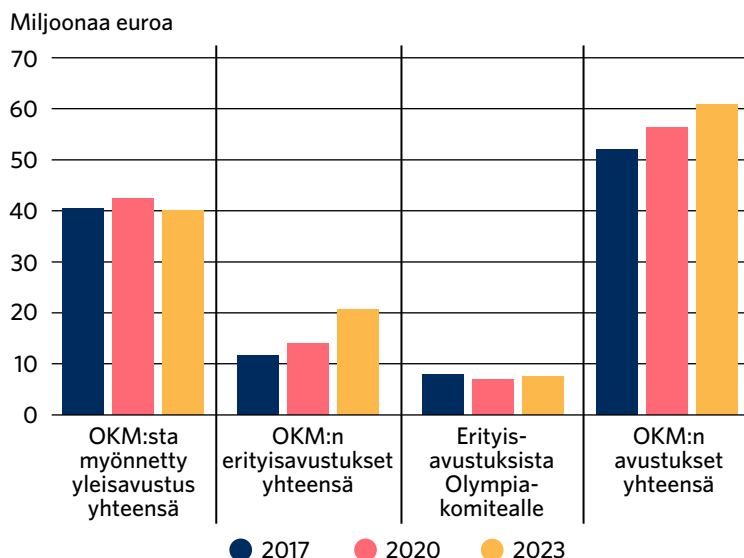
Taulukko 4: Talousarviotilien määrän muutos budjettiluvussa 29.90 liikuntapolitiikan tavoitealueittain vuosina 2015–2024. Sis. kaikki tilit, joilla budjetoituja, siirtyviä, siirryneitä tai käytettyjä varoja. Lähde: tutkiahallinto.fi, koostanut VTV.

Liikuntapoliittinen tavoitealue	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Liikunnallisen elämäntavan edistäminen (sis. Liikkuvat-kokonaisuus ja Suomi liikkeelle)</b>	3	6	6	7	7	14	19	16	14	8
<b>Liikunnan tietopohja: tiede, tutkimus, kehitys, koulutus</b>	11	10	9	8	8	8	8	8	8	7
<b>Huippu-urheilu (ml. Suur- tapahumat ja KIHU)</b>	6	6	6	6	6	9	10	10	10	14
<b>Urheiluopistot</b>	4	4	4	4	4	4	3	3	4	3
<b>Koronatuki</b>						9	10	9	3	
<b>Liikuntapaikka- rakentaminen ja -tilat</b>	2	2	2	2	2	5	4	4	3	2
<b>Seuratuki</b>	1	1	1	1	1	3	4	5	5	3
<b>Liikuntajärjestöt (liikunnan kansalaistoiminta)</b>	3	1	1	1	1	2	3	2	1	1
<b>Liikunnan ja urheilun eet- tiset periaatteet</b>	1	1	1	1	1	3	2	2	2	2
<b>Liikunnan kansainvälinen yhteistyö ja EU-asiat</b>	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2
<b>Kuntien liikuntatoiminnan valtionosuus</b>	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1
<b>Valtion liikuntaneuvoston toimintaan</b>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
<b>Liikunnan aluehallinnon toimintaan</b>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
<b>Muut (mm. kertaluonteiset rahoitukset Kymiring ja Olympiastadion, kehittämishankkeet, yhdentertaisuushankkeet)</b>	4	2	4	3	3	4	5	3	2	2
<b>Yhteensä vuosittain</b>	<b>39</b>	<b>37</b>	<b>38</b>	<b>37</b>	<b>37</b>	<b>66</b>	<b>72</b>	<b>66</b>	<b>57</b>	<b>47</b>

## Järjestöille myönnettyjen erityisavustusten lukumäärä on kasvanut

Liikuntapoliittisen selonteon (2018) tavoitteena oli kehittää järjestöjen avustusjärjestelmää yleisavustuspainotteisemmaksi ja vähentää rahoituksen pirstoutumista. Tarkastuksen perusteella kehitys on ollut päinvastaista: liikuntaa edistäville järjestöille myönnettyjen erityisavustusten määrä on kasvanut sekä absoluuttisesti että suhteellisesti vuosina 2017–2023 (kuvio 8).

Erityisavustusten osuus opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämistä järjestöavustuksista nousi kuudessa vuodessa 22 prosentista 34 prosenttiin. Olympiakomitean avustukset eivät selitä kasvua. Erityisavustukset ovat keskeisiä esimerkiksi aluejärjestöissä, jotka toteuttavat liikunnallisen elämäntavan hankkeita. Kehitys viittaa siihen, että ministeriö kompensoi yleisavustusten ohjausvaikutuksen puutteita projektiperusteisella rahoituksella. Erityisavustuksia myönnetään tilijaottelun eri momenteilta sen mukaan, mihin osa-alueeseen hanke ministeriön jaottelussa kuuluu.



Kuvio 8: Liikuntajärjestöjen yleis- ja erityisavustukset vuosina 2017, 2020 ja 2023. Lähde: OKM: Liikuntatoimi tilastojen valossa 2017, taulukko 46; 2020, taulukko 42; 2023, taulukko 36). Taulukko sisältää kaikki järjestökategoriat (lajiliitot, palvelu-, alue- ja muut järjestöt). Ryhmittely muuttui vuodelle 2021.



Liikuntajärjestöille jaettavien erityisavustusten määrä on kasvanut.

Vuosina 2018–2024 valtakunnallisille liikuntaa edistäville järjestöille myönnettiin yhteensä 389 miljoonaa euroa valtionavustuksia. Näistä noin 72 prosenttia oli yleisavustuksia ja 108 miljoonaa euroa eli noin 28 prosenttia erityisavustuksia. Suurimman erityisavustusten kokonaisuuden muodostavat huippu-urheilun tukimuodot, kuten valmennuksen tehostamistuet ja arvokilpailujen järjestelyavustukset.

Muiden erityisavustusten kirjo on laaja: ne kattavat muun muassa tasa-arvo- ja yhdenvertaisuushankkeet, eri väestöryhmien osallistumista tukevat toimet, juhlavuosiavustukset sekä seuratoiminnan kehittämishankkeet. Usein pienet avustukset lajiliitoille ovat niin sanotuista ministeriön käyttövaroista myönnettäviä erityisavustuksia. Avustusten moninaisuus kuvastaa paitsi järjestöjen laajaa roolia huippu-urheilun edistämisestä aina harrastus- ja kansalaistoiminnan tukemiseen, myös avustusjärjestelmän pirstoutumista.

Haastateltujen järjestöjen mukaan kehittämisavustusten lisäarvo toiminnan pitkäjänteiselle kehittämiselle on jossain määrin rajallinen. Erityisesti lajiliitot pitivät tärkeänä, että opetus- ja kulttuuriministeriö vahvistaisi yleisavustusten ohjausvaikutusta ja kannustavuutta urheilu- ja liikuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi sen sijaan, että heikkoa ohjausta kompensoitaisiin lisäämällä erityisavustuksia.

### 3 Ovatko keskeisimmät valtionavustukset ja -osuudet olleet tuloksellisia?

Keskeisimpiä valtionavustuksia ja -osuuksia ei ohjata optimaalisella tavalla, jotta niillä saavutettaisiin valtion liikuntamäärärahoille asetettuja tavoitteita. Ohjauksen puutteiden vuoksi avustusten ja -osuuksien vipuvaikutus on heikko, eikä niillä tästä syystä ole kykyä ohjata avustuksensaajien toimintaa tavoitteiden mukaiseksi. Liikuntaa edistävien järjestöjen yleisavustuksissa ei ole kannusteita toiminnan tehokkuuden tai valittujen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiseksi. Opetus- ja kulttuuriministeriö on tulkinnut, että sen liikkumavara liikunnan koulutuskeskusten liikuntapoliittisessa ohjauksessa on vähäinen, koska koulutuskeskuksilla on sivistys- ja koulutuspolitiikan toimialalle sijoitettavia tehtäviä. Liikunnan valtionosuuksien merkitys kuntien käyttötaloudessa on pieni, eivätkä kunnat tai ministeriö ole seuranneet valtionosuuksien käyttöä. Valtion tuki liikuntapaikkojen rakentamiseen on pieni suhteessa kuntien siihen käyttämään rahamäärään. Huomattava osa rakentamisen tuesta kohdistuu suurhankkeille, jotka eivät kuitenkaan lisää kaikkien kansalaisten liikkumista.

#### 3.1 Liikuntaa edistävien järjestöjen yleisavustusten myöntömallissa ei ole kannustimia

Liikuntaa edistävien järjestöjen yleisavustuksille asetettujen tavoitteiden ohjausvaikutus on vähäinen

Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää liikuntaa edistävien järjestöjen yleisavustukset valtionapukelpoisiksi hyväksytyille järjestöille liikuntalain 2 §:n mukaisiin tavoitteisiin. Tavoitteiden ohjausvaikutus on vähäinen, sillä liikuntalain tavoitteista ei ole johdettu avustuksille erillisiä tulostavoitteita eikä eri tavoitteiden edistäminen vaikuta myönnettävään avustussummaan.

Liikuntaa edistävien järjestöjen yleisavustusten tavoitteet on keskeisiltä osin määritelty liikuntalaissa (390/2015), valtioneuvoston selonteossa liikuntapolitiikasta sekä yleisavustusten hakuilmoituksissa. Yleisavustus myönnetään järjestöjen perustoimintaan liikuntalain tavoitteiden edistämiseksi (valtionavustuslaki 866/2001, 5 § ja liikuntalaki 390/2015, 2§). Liikuntalain tavoitteet (2 §) ovat laajoja, ja järjestöt voivat lain tavoitteiden nojalla edistää esimerkiksi sekä huippu-urheilua, nuorten kasvua ja kehitystä, että eri väestöryhmien mahdollisuuksia liikkua ja harrastaa liikuntaa. Yleisavustusten hakuilmoituksissa ei ole asetettu erillisiä liikuntalain tavoitteista johdettuja tulostavoitteita avustuksensaajille. Opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämään yleisavustuksen määrään ei vaikuta se, edistääkö järjestö yhtä vai useampaa liikuntalaissa asetettua tavoitetta. Laajalla tavoitteenasettelulla on opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan pyritty varmistamaan, että järjestöt voivat itse oman järjestöautonomiansa puitteissa kohdentaa avustukset parhaaksi katsomallaan tavalla.

Valtioneuvoston liikuntapoliittisessa selonteossa on määritelty, että valtakunnallisille liikuntajärjestöille myönnettävien avustusten ensisijainen tarkoitus on ylläpitää ja kehittää laajapohjaista ja elinvoimaista liikunnan kansalaistoimintaa Suomessa ja tarjota sitä kautta väestölle monipuolisia harrastus- ja osallistumismahdollisuuksia.<sup>20</sup> Selonteossa määritelty tavoite monimuotoisen ja laajan kansalais toiminnan ylläpitämisestä on huomioitu hyvin avustusten jakomallissa (ks. seuraava osio), mutta selonteon keskeisintä tavoitetta kaikkien väestöryhmien fyysisen aktiivisuuden lisäämisestä ei ole integroitu osaksi yleisavustusten tavoitteenasettelua.

Liikuntalaissa (12 §) on lisäksi määritelty, että valtionavustuksen määrää harkittaessa otetaan huomioon muun muassa liikuntaa edistävän järjestön toiminnan laatu, laajuus ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus sekä se, miten järjestö toteuttaa lain tavoitteita sekä liikunnan ja urheilun eettisiä periaatteita. Myös valtioneuvoston asetuksessa liikunnan edistämisestä (550/2015, 10 §) on määritelty, miten toiminta-avustus myönnetään ja mitä avustusharkinnassa tulee ottaa huomioon.

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmäraportissa ehdotettiin liikuntajärjestöjen valtionavustusprosessin kokonaisuuden uudistamista.<sup>21</sup> Kriteeriuudistus toteutettiin 2020 ja tuli voimaan valtionavustuksissa vuodelle 2021. Uudistuksen myötä avustuskriteereissä eroteltiin erilaiset järjestötyypit sekä niiden erilaiset tehtävät ja roolit. Uuden järjestöryhmittelyn mukaan liikuntajärjestöt jaotellaan neljään ryhmään: valtakunnallisiin lajiliittoihin, liikunnan palvelujärjestöihin, muihin liikuntaa edistäviin järjestöihin sekä liikunnan aluejärjestöihin. Uusien avustuskriteerien mukaan

15 % valtionavustuksesta määräytyy kaikille järjestöille yhteisten vastuullisuuskriteerien perusteella. 85 % määrärahasta määräytyy järjestöryhmäkohtaisten, laatua, laajuutta ja vaikuttavuutta kuvaavien kriteereiden perusteella.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on määritellyt toiminnan laadun, laajuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioinnille kriteerit yleisavustusten hakuilmoituksissa. Kriteerit kuvaavat erityisesti järjestöjen toiminnan laajuutta (esimerkiksi rekisteröityneiden harrastajien ja järjestettyjen tilaisuuksien määrä), mutta ministeriö ei ole asettanut erillisiä, liikuntalain tai liikuntapoliittisen selonteon tavoitteista johdettuja vaikuttavuutta kuvaavia tulostavoitteita. Kriteereitä tarkastellaan tässä luvussa vielä lajiliittojen osalta erikseen.

Ministeriö painottaa monimuotoisen kansalaistoiminnan ylläpitämistä liikuntaa edistävien järjestöjen yleisavustusten myöntämisessä. Liikuntalaissa tai selonteossa määritellyillä tavoitteilla tai painopisteillä ei ole avustuksen myöntämistä ohjaavaa vaikutusta. Avustuspolitiikka painottaa kansalaistoiminnan autonomiaa, mutta samalla laaja tavoitteenasettelu on tehnyt yleisavustuksilla toteutettavan toiminnan valtionavustuslain 36 §:n mukaisesta tuloksellisuuden ja vaikutusten arvioinnista lähes mahdotonta.

Tavoitteenasettelua keskeisempi ohjauskeino on prosessi, jossa arvioidaan liikuntaa edistävien järjestöjen valtionapukelpoisuutta. Valtionapukelpoisuusprosessia ei käsitellä tässä tarkastuksessa, sillä Valtiontalouden tarkastusvirasto teki vastikään tarkastuksen valtionapukelpoisuudesta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla (09/2025).<sup>22</sup> Tarkastuksessa ilmeni, että valtionapukelpoisuus on käytännössä pysyväluonteista, mikä lukitsee valtionavustusten saajajoukon eikä myöskään kannusta toimijakenttää uudistumaan. Valtionapukelpoisuuden pysyväluonteisuus vaikuttaa kansalaisyhteiskunnan toimijoihin säilyttävällä tavalla, mikäli järjestöjen toiminnan hiipumisella ei ole vaikutuksia valtionapukelpoisuuteen.

## Liikuntaa edistävien järjestöjen avustukset on budjetoitu aiempien avustusmäärien ja toimintamenojen perusteella

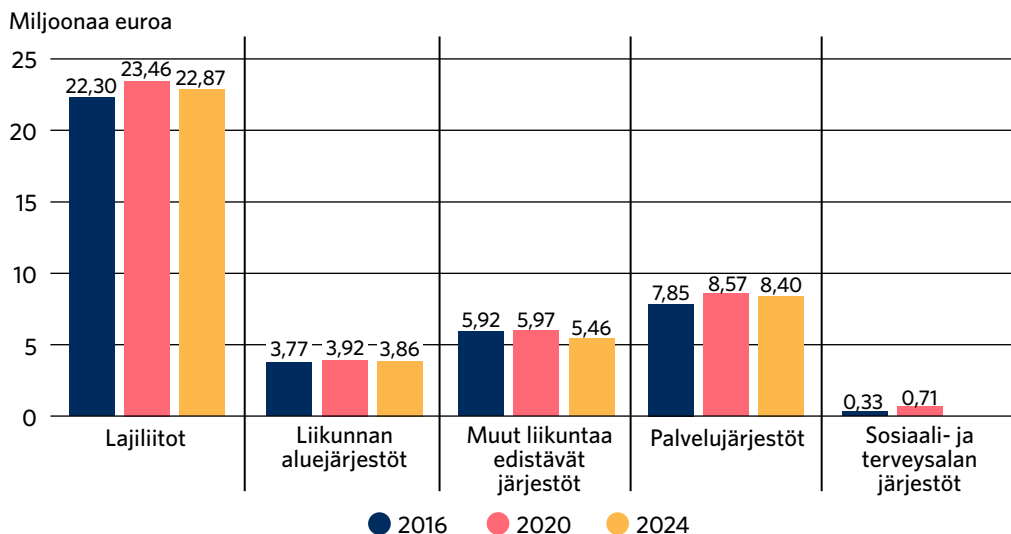
Opetus- ja kulttuuriministeriö on budjetoinut yleisavustukset järjestöryhmittäin aikaisempien vuosien avustusmäärän perusteella. Avustustarve perustuu aiempien vuosien avustustasoon ja järjestöjen toimintakuluihin. Toimintatapa ei ole läpinäkyvä eikä myöskään kannusta järjestöjä resurssien käytön tehokkuuteen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö budjetoii liikuntaa edistävien järjestöjen yleisavustukset neljälle eri järjestöluokalle: lajiliitot, muut liikuntaa edistävät järjestöt, liikunnan aluejärjestöt ja liikunnan palvelujärjestöt. Liikuntaa edistävät järjestöt ovat hyvin heterogeeninen joukko erilaisia ja eri kokoisia järjestöjä. Järjestöjen jaottelu pienempiin kokonaisuuksiin on selkeyttänyt järjestelmää etenkin

avustusta saavien järjestöjen näkökulmasta. Muissa liikuntaa edistävissä järjestöissä on esimerkiksi järjestöjä, jotka edistävät yleisesti luonnossa liikkumista (Suomen Latu) tai pyöräilyä liikennöintimuotona (Pyöräliitto). Lajiliitot ovat hyvin erilaisia kansallisen tason urheilulajien kattojärjestöjä, ja liikunnan aluejärjestöt taas tukevat esimerkiksi kuntia ja muita paikallisen tason toimijoita liikunnan edistämisessä.

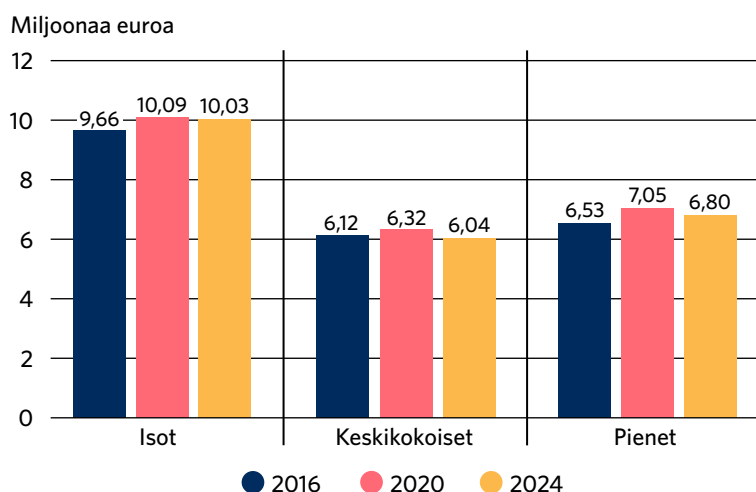
Järjestöluokille budjetoitu avustussumma perustuu vuoden 2020 avustustasoon ja siitä johdettuun ministeriön sisäiseen avustusten jakosopimukseen. Lajiliittojen avustukset on niin ikään budjetoitu niiden toimintamenojen perusteella muodostettuihin ryhmiin (isot, keskikokoiset, pienet lajiliitot). Ryhmäkohtainen budjetointi ei käy ilmi avustusten hakuilmoituksesta. Ryhmäkohtainen avustusten budjetointi luo toisaalta hyvät edellytykset monimuotoisen järjestökentän tukemiselle ja säilyttämiselle, mutta samalla se luo myönnettävän avustussumman ja avustusharkinnan vuoden 2020 tasolle. Osa järjestöryhmistä on hyvin pieniä kuten Palvelujärjestöt (kaksi järjestöä) tai isot lajiliitot (kymmenen järjestöä), jolloin avustuksen saajakohtainen avustusharkinta jää hyvin vähäiseksi. Tarkastusviraston tietoon ei tuotu muita seikkoja, jotka olisivat ryhmäkohtaisen määrärahojen budjetoinnin perusteena.

Järjestöryhmille ei ole asetettu omia tulostavoitteita, mutta ryhmällä on omat avustuskriteerit kaikille yhteisten avustuskriteereiden lisäksi. Määrärahat kullekin ryhmälle ovat pysyneet vakaina vuodesta 2015 lähtien. Vakausero kertoo siitä, että vuoden 2021 kriteeriuudistus ei vaikuttanut avustusten myöntösummaan. Alla oleviin kuvioihin (Kuvio 9 ja Kuvio 10) on kuvattu liikuntaa edistävien järjestöjen yleisavustusten kohdentamisen perusteena olevat järjestöryhmät ja niille myönnettyt avustukset vuosina 2016, 2020 ja 2024. Avustustasot ovat vuodesta toiseen vakaita.



Kuvio 9: Liikuntaa edistävien järjestöjen myönnetty yleisavustukset vuosina 2016, 2020 ja 2024. Sosiaali- ja terveysalan järjestöt poistettiin valtionapukelpoisista järjestöistä vuoden 2021 yleisavustusten kriteeri uudistusten yhteydessä. Lähde: OKM SALAMA-avustusjärjestelmän aineisto, koostanut VTV.

Avustussummat isojen, keskikokoisten ja pienten lajiliittojen välillä ovat niin ikään pysyneet vakaina ennen ja jälkeen kriteeri uudistuksen. Ryhmät ovat järjestöjen lukumäärällä ilmaistuna hyvin eri kokoisia. Suurten järjestöjen ryhmässä 10 järjestöä jakaa avustussumman keskenään, loput 64 avustuksen saajaa ovat keskikokoisten ja pienten järjestöjen ryhmissä.



Kuvio 10: Lajiliittojen avustukset kokoluokan mukaan vuosina 2016, 2020 ja 2024. Lähde: OKM SALAMA-avustusjärjestelmän aineisto, koostanut VTV.

## Järjestökohtainen avustusharkinta perustuu laskentakaavaan, joka kuitenkin vaimentaa liian suuret avustustason muutokset

Järjestökohtainen avustussumma pysyy hyvin vakaana vuodesta toiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö määrittelee järjestökohtaisen avustussumman edellisen vuoden avustussumman ja avustuskriteereihin perustuvan laskentakaavan perusteella. Kaavaan sisällytetyt vaimentimet pitävät järjestökohtaisen avustussumman vakaana, vaikka toiminnan laajuutta kuvaavat tunnusluvut vuositasolla vaihtelisivatkin.

Myönnetty avustukset mukailevat haettuja avustuksia siten, että myönnetty avustus oli haetusta avustuksesta vuosina 2015–2024 järjestöluokakohtaisella tasolla noin 84–92 prosenttia. Pääosin avustustasot eivät järjestöjen osalta muutu ja jos muuttuvat, ovat avustustason nousut ja laskut maltillisia. Vuosina 2015–2024 tehdyistä avustuspäätöksistä noin 49 prosentissa avustustaso pysyi muuttumattomana. Tyypillisimpiä olivat noin 10 000 euron avustustason nousut (noin 14 prosenttia päätöksistä) ja samansuuruiset avustustason laskut (17 prosenttia päätöksistä). Vakaat avustustasot johtuvat ministeriön käyttämästä avustusten laskentakaavasta, joka sisältää avustustason muutosten vaimentimia.

Seuraavaksi tarkastellaan lähemmin lajiliittojen avustusten laskentakaavaa. Laskentakaava käyttää pohja-arvona aiemman vuoden avustusta ja asettaa avustustason muuttumiselle prosentuaaliset ylä- ja alarajat. Laskentakaavan perusteella avustustasot voisivat vaihdella, mutta vuosittaisen avustustason nousun tasoksi on määritelty enintään 10 prosenttia, ja avustustason laskun enimmäismääräksi 5 prosenttia. Osin avustustason korotuksen esteenä voi olla haettu avustussumma, jota enempää avustusta ei voi myöntää.

Laskentakaavaan sisältyy avustuskriteereiden perusteella laskettu summamuuttuja. Lajiliitoilla avustustaso määräytyy edellä esitettyjen ryhmäkohtaisten budjettien jälkeen tiettyjen kriteereiden perusteella (taulukko 5). Kriteeristö painottaa rekisteröityneiden harrastajien määrää ja vielä lasten ja nuorten määrää, mikä korostaa liittojen merkitystä harrastus- ja osallistumismahdollisuuksien luojina.

Lajiliittojen avustuksesta merkittävä osa määräytyy järjestön rekisteröityneiden harrastajien määrän (35 prosenttia) sekä toiminnassa olevien lasten ja nuorten määrän (19 prosenttia) perusteella. Avustuksesta 15 prosenttia määräytyy järjestön kokonaismenojen perusteella. Kokonaismenoihin perustuvaa avustusharkintaa tarkastellaan tarkemmin sivuilla 50–55.

Avustus määräytyy aina ryhmittäin siten, että kullekin ryhmälle budjetoitu kokonaistuki jaetaan sen ryhmän järjestöille niiden keskinäisen suhteen mukaisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että arviointikriteerin mukainen tunnusluku suhteutetaan aina

järjestön ryhmän tunnuslukuihin, mikä nostaa tai laskee kriteerin perusteella myönnettävää avustusta. Avustustarpeen määrittely toimintakulujen perusteella ei sellaisenaan kannusta resurssien tehokkaaseen käyttöön.

Taulukko 5: Lajiliittojen yleisavustuksen avustuskriteerit. Lähde OKM.

Avustuksen myöntökriteeri	Painokerroin (%)
<b>Rekisteröityjen harrastajien määrä (ennen v. 2025: lisenssiurheilijoiden määrä)</b>	35
<b>Lasten ja nuorten määrä</b>	19
<b>Kokonaismenot (valtionavustus vähennettynä)</b>	15
<b>Seurojen henkilöjäsenten määrä</b>	10
<b>Jäsenseurojen lukumäärä</b>	6
<b>Vastuullisuus</b>	15

Opetus- ja kulttuuriministeriön käytössä oleva laskentakaava tekee avustuksen myöntämisestä systemaattista ja jäljitettävää. Toisaalta menettelytapa vaimentaa toimintaympäristön vaikutusten muutoksia liittojen talouteen. Se ei myöskään jousta riittävän nopeasti, mikäli joidenkin liittojen toiminta supistuu tai kasvaa.

Haastatteluiden ja laskentakaavan tietojen perusteella kasvavien lajien avustuspääsumman kasvu on hyvin hidasta eikä heijastele lajin jäsenmäärän kehitystä. Toisaalta joukossa on myös lajiliittoja, joiden toiminta on harrastajien määrällä mitattuina supistunut, mutta joiden avustuspääsummat ovat kuitenkin pysyneet suhteellisen vakaina. Vakaa ja muuttumaton avustussumma ei myöskään kannusta lajiliittojen välisiin fuusioihin tai muihin toiminnan tehokkuutta edistäviin järjestelyihin.

Lajiliittojen avustusten laskentakaava on laadittu ministeriölle vuosikymmenen vaihteessa, jolloin avustuspääsummien lasku ei vielä ollut realisoitunut. Avustussumman määrittely perustuu selkeisiin kriteereihin, mutta kaavan soveltaminen tekee avustuksen myöntämisestä enemmän valtionosuusrahoitusta muistuttavaa suorite- ja käyttömenoihin perustuvaa laskentaa kuin harkinnanvaraisen avustuspääsumman tekoa. Avustuksen saajien toimittamia selvityksiä ja raportteja ei kulujen tarkastamisen ja määrällisten indikaattoreiden lisäksi hyödynnetä systemaattisesti osana avustusharkintaa.

## Avustujärjestelmässä on vain vähän kannustimia

Kaikkien liikuntaa edistävien järjestöjen yleisavustuksista 15 prosenttia myönnetään vastuullisuuskriteerien perusteella. Vastuullisuuskriteerit ovat kannustaneet järjestöjä edistämään ja kehittämään kriteerien mukaisia käytänteitä toiminnassaan. Vastuullisuuskriteerien lisäksi yleisavustusten myöntökriteereissä ei ole muita kannustavia tai kirittäviä elementtejä.

Vastuullisuuskriteerit ovat ohjanneet erityisesti lajiliittojen toimintaa enemmän kuin muut avustuksen myöntökriteerit. Vastuullisuuskriteereillä on onnistuneesti pantu toimeen liikuntalaissa asetettuja tavoitteita. Liikuntaa edistävien järjestöjen tarkastushaastatteluiden perusteella vastuullisuuskriteerit ovat kannustaneet järjestöjä niiden omissa vastuullisuustoimissa. Kaikki järjestöt kokivat, että vastuullisuuskriteereiden muodossa tapahtuva resurssiohjaus nopeutti tai jopa loi joissakin järjestöissä vastuullisuuskäytännöt. Järjestöt kokivat, että vastuullisuuskriteereiden huomiotta jättämisellä tai laiminlyönnillä on suora vaikutus myönnettyyn avustussummaan, mikä on tehnyt ohjauskeinosta tehokkaan. Järjestöt korostivat myös, että yleisavustuksen muut myöntökriteerit eivät ohjaa järjestöjä tekemään asioita eri tavalla, kuin ne joka tapauksessa tekisivät. Esimerkiksi rekisteröityneiden harrastajien määrä koettiin joka tapauksessa liittojen toiminnan ja olemassaolon edellytykseksi, jolloin avustuksen myöntökriteereillä ei nähty olevan vaikutusta harrastajamäärien ylläpitämiseen.

Avustuksen määrälliset myöntökriteerit (rekisteröityneiden harrastajien, jäsenseurojen, lasten ja nuorten määrä) toimeenpanevat johdonmukaisesti selonteossa asetettua liikunta- ja harrastusmahdollisuuksien tavoitetta. Harrastusmahdollisuuksien monipuolisuuden tavoitetta ei ole erikseen konkretisoitu avustusten kriteeritasolle.

Avustuksen jakojärjestelmässä ei ole kannustimia yhteistyöhön esimerkiksi uudenlaisten kohderyhmien tavoittamiseksi tai toiminnan tehostamiseksi. Järjestelmä ei kannusta kriteereiden tai avustusten myöntösunnan kautta järjestöjä verkottumaan, yhdistymään tai järjestämään toimintaa yhteistyössä. Avustuksia kohdennetaan erikseen palvelujärjestöille sekä lajiliitoille, mutta palvelujärjestöjen suuret yleisavustukset eivät kuitenkaan ole vaikuttaneet esimerkiksi pienempien lajiliittojen avustustarpeisiin tai myönnettävään avustukseen. Selkeitä kannustimia palveluiden suuntaamiseksi esimerkiksi pienille liitoille ei Suomen Olympiakomitean ja opetus- ja kulttuuriministeriön välisessä tavoiteasiakirjassa ole ollut.

Liikunnan aluejärjestöjä on useita, ja niiden tehtävät linkittyvät kuntiin, aluehallintoviranomaisiin sekä seuroihin ja osin myös hyvinvointialueisiin. Avustus myönnetään niille toimintaympäristön laajuutta kuvaavien tunnuslukujen sekä jäsenmäärän ja erilaisten toiminnan laajuutta kuvaavien kriteereiden avulla. Liikunnan aluejärjestöjen lukumäärä on pysynyt samana, ja järjestöjä on enemmän kuin aluehallintovirastoja. Vuonna 2026 aloittavalla Lupa- ja valvontavirastolla on valtakunnallinen toimivalta, mutta liikunnan aluejärjestöt ovat organisoituneet kukin omaksi yksikökseen. Osa haastatelluista liitoista toi esiin, että aluejärjestöt eivät kaikki tarjoa

samoja palveluita. Ministeriö ei ole kuitenkaan ohjannut järjestöjä reagoimaan toimintaympäristössään tapahtuviin rakenteellisiin muutoksiin yleisavustuksena myönnettävien resurssien tai informaatio-ohjauksen keinoin.

## Lajiliittojen avustustarpeen arviointi perustuu kokonaiskuluihin

Lajiliittojen taloudellisen tilanteen ja avustustarpeen arviointi perustuu kuluihin eikä huomioi liittojen varallisuutta laajemmin. Käytännöt avustuksen saajien taloudellisen tilanteen arvioimiseksi ovat eri valtionapuviranomaisten välillä hyvin erilaisia.

Valtioneuvoston asetuksen (Valtioneuvoston asetus liikunnan edistämisestä 550/2015, 10 §) mukaan avustuksen tarvetta harkittaessa otetaan huomioon järjestön taloudellinen tila. Taloudellisuutta arvioitaessa huomioidaan asetuksen mukaan järjestön oman toiminnan tuotot, hallinnon kustannusten osuus kokonaiskustannuksista sekä toiminnan tuottavuus. Kirjaus ei ole yhtä laaja kuin sosiaali- ja terveystalouden järjestöjen ja säätiöiden rahoituksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa, jonka mukaan avustuksen myöntämistä on pidettävä tarpeellisenä hakijan omat varat ja hakijan määräysvallassa tai muuten kiinteässä yhteydessä olevien toimijoiden varat huomioiden.<sup>23</sup> Käytännöt ovat eri valtionapuviranomaisten välillä tältä osin hyvinkin erilaisia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö arvioi liittojen taloudellista tilaa ja avustustarvetta järjestön toimintakuluihin perustuen; toimintakuluista vähennetään palkkakaton (80 000 euroa/vuodessa) ylittävät palkat. Ministeriö myös seuraa valtionavustuksen osuutta liittojen kokonaismenoista. Järjestöjen oman toiminnan tuotot ja varallisuus eivät vaikuta myönnettävän avustuksen määrään. Avustuksen taloudellisen tarpeen arviointi on tarkastuksen perusteella tulkittu ministeriössä suppealla tavalla. Liittojen taloudellista tilaa käsitellään seuraavassa alaluvussa tarkemmin.

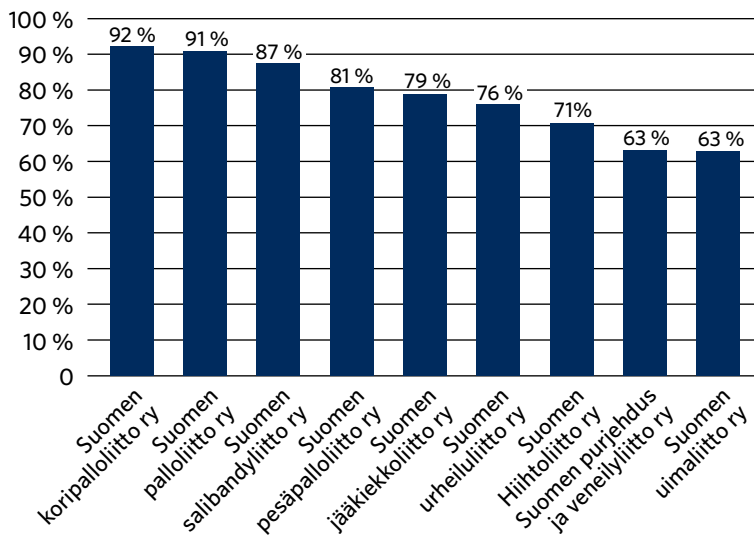
## Lajiliittojen oma varainhankinta on hyvällä tasolla

Lajiliittojen oma varainhankinta on hyvällä tasolla. Julkisen tuen osuus liittojen kokonaiskuluista on pienimmillään 6 prosenttia. Liitoilla on aktiivista varainhankintaa ja osa liitoista on erittäin vakavaraisia.

Liittojen oma varainhankinta on monipuolista ja usein liitot pystyvät kattamaan tuotoillaan ja yleisavustuksella toiminnasta aiheutuneet kulut. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole halunnut rangaista järjestöjä aktiivisesta varainhankinnasta määrittelemällä avustustarvetta esimerkiksi liiton oman toiminnan tuottojen perusteella.

Taloudellinen tarve avustukselle arvioidaan avustuskriteereiden mukaisesti liittojen toiminnan kulujen perusteella. Opetus- ja kulttuuriministeriö seuraa valtionavustuksen osuutta liittojen kokonaismenoista. Vuoden 2025 avustusesityksen perustelumuistion mukaan valtionavustuksen osuus on lajiliittojen osalta keskimäärin 26 prosenttia (vaihteluvälin ollessa 6–65 prosenttia)<sup>24</sup>.

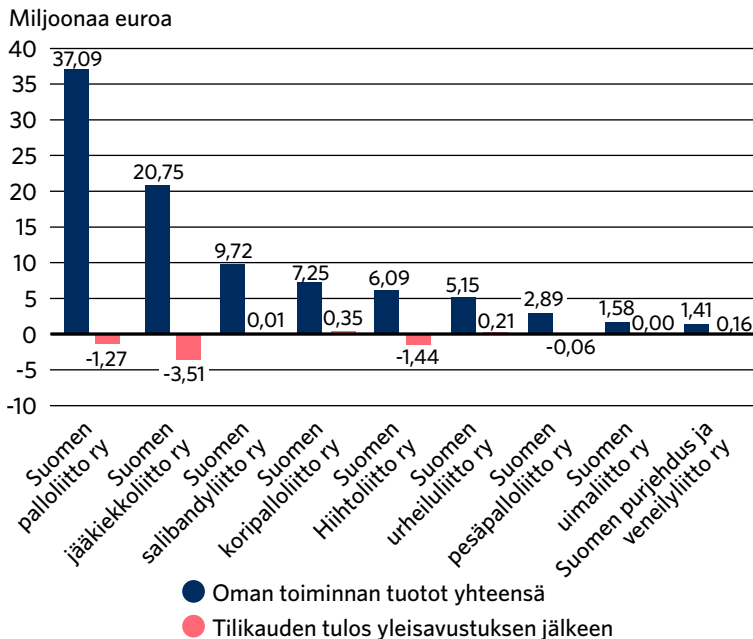
Tarkastuksessa tehtiin tarkempi tilinpäätöstarkastelu pienestä näytteestä lajiliittoja. Tarkasteluun valittiin joukko suurimpia avustuksen saajia, joilla myös on tytäryhtiöitä. Tilinpäätöstarkasteluun valikoituneista järjestöistä suurimmalla osalla avustuksen osuus liittojen menoista on pääosin ollut pieni, 8–37 prosenttia (kuvio 11). Tarkasteluun valittiin suurimmat avustuksen saajat, mikä vaikuttaa jakaumaan avustusprosenttia laskevasti.



Kuvio 11: Tarkasteluun valittujen yleisavustuksen saajien (lajiliitot) toiminnan kulujen kattaminen omilla tuotoilla (%). Lähde: liittojen tilinpäätökset vuodelta 2024, koostanut VTV.

Tilinpäätöstarkasteluun valituilta liitoilta selvitettiin liittojen viimeisimmän tilikauden tulos yleisavustuksen jälkeen sekä liiton oman toiminnan tuotot. Lisäksi tilinpäätöstarkasteluun valittujen liittojen omavaraisuusaste laskettiin vuoden 2024 tilinpäätösten perusteella. Omavaraisuusaste on laskettu jakamalla taseen oma pääoma yhteensä taseen yhteissummalla, josta on vähennetty saadut ennakot. VTV on tehnyt lasketun omavaraisuusasteen perusteella arvion liittojen vakavaraisuudesta.

Tarkastelun perusteella liitoista Suomen Palloliitto, Suomen Hiihtoliitto ja Suomen jääkiekkoliitto ovat selvästi tappiollisia (Kuvio 12). Suomen Jääkiekkoliitto ja Suomen Palloliitto ovat omavaraisuusasteen perusteella kuitenkin hyvinkin vakavaraisia, joten tappio saattaa pikemminkin kertoa niiden taloudellisesta pelivarasta ja puskurista. Liitot, joilla taloudellista pelivaraa on vähemmän, ei toiminnan jatkuvuuden näkökulmasta ole varaa tehdä suuria tappioita. Osa liitoista näyttää kattavan tilikauden alijäämän valtionavustuksella, kun taas etenkin suurilla liitoilla taloudellista puskuria on enemmän tappiollisen tuloksen tekemiseksi.



Kuvio 12: Lajiliittojen toiminnan tuotot ja tilikauden tulos yleisavustuksen jälkeen. Lähde: Liittojen tilinpäätökset vuodelta 2024, koostanut VTV.

Liittojen omavaraisuusaste vaihtelee valittujen liittojen osalta huomattavasti. Neljä liitoista arvioitiin omavaraisuusasteen perusteella vakavaraisiksi tai erittäin vakavaraisiksi (omavaraisuusaste oli näillä liitoilla 44,4–88,3 prosenttia). Kolmen liiton vakavaraisuus arvioitiin tyydyttäväksi tai välttäväksi (omavaraisuusaste 20,1–28,8 prosenttia) ja kahden heikoksi tai erittäin heikoksi (omavaraisuusaste alle 5 prosenttia). Avustusharkinta ei huomioi liittojen vakavaraisuutta.

Liittojen taloustietojen nykyistä laajempi ja monipuolisempi hyödyntäminen avustusharkinnassa olisi myös sikäli perusteltua, että uutta rahapelijärjestelmää koskevasta lainsäädännöstä on annettu hallituksen esitys (HE 116/2025 vp). Mikäli uusi lainsäädäntö astuu voimaan, Veikkaus Oy:n yksinoikeus rahapelien järjestämiseen

poistuu, ja vedonlyöntipelit ja netissä pelattavat raha-automaatti- ja kasinopelit avataan kilpailulle lisenssimallilla. Lisenssimalliin siirtymisen odotetaan kasvattavan urheilun sponsoroinnin rahamäärää merkittävästi, mutta rahan arvioidaan kohdentuvan jo menestyville ja näkyville urheilujoukkueille ja urheilijoille. Tarkastushaastatteluiden perusteella yksi liitto sekä julkisuudessa esillä ollut Suomen Hiihtoliitto ovat jo solmineet sponsorointisopimuksia kaudesta 2026/2027 eteenpäin.

## Liittojen konsernirakenne on valtionavustusten kautta kytköksissä valtionalouteen

Tarkasteluun valikoidut liitot ovat yhtiöittäneet toimintaansa eriyttääkseen liiketoiminnan liiton toiminnasta. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei avustusharkinnassaan arvioi tytäryhtiöiden tuomia riskejä tai mahdollisuuksia liiton talouden näkökulmasta.

Tarkastuksessa lähemmän tarkastelun kohteena olleet lajiliitot ovat yhtiöittäneet toimintaansa tyypillisesti tapahtuma- ja markkinointiyhtiöihin (9 liittoa, 9 tytäryhtiötä). Lajiliitot ja muutkin liikuntaa edistävät järjestöt kertoivat haastatteluissaan, että yhtiöittäminen on järjestöjen keskuudessa yleistä. Tarkastuksessa ei kartoitettu kaikkien liikuntaa edistävien järjestöjen yhtiöittämisratkaisuja, vaan analyysi perustuu ainoastaan tarkasteluun valittuihin lajiliittoihin ja niiden tytäryhtiöihin.

Yhtiöiden lisäksi lajiliittojen konsernirakenteeseen kuuluu säätiöitä. Lajiliittojen konsernirakenne heijastelee niiden roolia sekä kansalaistoiminnan että markkinaehtoisen palveluliiketoiminnan toimijoina. Liitot toivat tarkastushaastatteluissaan esiin, että tytäryhtiöiden tulos on usein kytköksissä edustusjoukkueiden kilpailutapahtumiin ja niistä saataviin tuottoihin. Tältä osin tytäryhtiöiden toiminta kytkeytyy osaksi huippu-urheilun tuloksellisuutta. Osalla liitoista liiga- tai kansallisen tason toimintaa hallinnoi liiton tytäryhtiö (esimerkiksi Salibandyliiton SSBL Salibandy Oy), kun taas osalla tällaista jakoa ei ole tehty. Toimintojen yhtiöittäminen tytäryhtiöihin vaihtelee lajiliitoittain. Liitot ovat tehneet yhtiöittämisratkaisunsa itsenäisesti, eikä erillistä ohjausta ministeriöstä ole asiaan annettu.

Tarkastellut tytäryhtiöt olivat suurimmaksi osaksi sataprosenttisesti liittojen omistamia. Usein liiton toiminnanjohtaja vastaa myös tytäryhtiön toiminnasta. Tilinpäätösaineiston perusteella liitot ja yhtiöt ovat tiiviissä taloudellisessa vuorovaikutuksessa keskinäisten myyntien, ostojen mutta myös lainojen välityksellä.

Liitot ovat myöntäneet lainoja tytäryhtiöilleen. Pienempien liittojen myöntämät lainat ovat pieniä, alle 50 000 euron lainoja mutta esimerkiksi Suomen Jääkiekkoliitto on myöntänyt yhteensä 1,6 miljoonan euron lainan Suomi Kiekko Oy:lle sekä Leijona TV Oy:lle. Myös Suomen Palloliitto ja Suomen Hiihtoliitto ovat myöntäneet tytäryhtiöilleen suuria lainoja.

Suomen Palloliitto on edellisessä alaluvussa esitellyn analyysin perusteella vakavarainen, mutta heikommassa tilanteessa oleville järjestöille riski on suurempi. Tarkastuksessa toteutetun analyysin perusteella tytäryhtiöistä ainakin Suomen Hiihtoliiton omistaman Nordic Ski Oy:n kohdalla riski on jo realisoitunut siten, että yhtiö ei kyennyt maksamaan liiton myöntämää noin miljoonan velkaa takaisin. Velka kirjattiin alas yhtiön vuoden 2024 tilinpäätöksessä. Osa liitoista on tehnyt konsernin sisäisiä siirtoja ja lainoittanut tytäryhtiöitään lähes yhtä suurilla summilla kuin niiden yleisavustus on. Säätiöitä ei otettu mukaan tarkasteluun, mutta tiedossa on, että liitot tekevät siirtoja säätiöihinsä ja rahastoihinsa. Esimerkiksi Suomen Jääkiekkoliitto teki MM-voittovaroista noin 1,6 miljoonan euron siirron Jääkiekkosäätiöön.

Opetus- ja kulttuuriministeriöllä ei ole koonnut tietoa liittojen tytäryhtiöistä. Liittojen yleisavustuksen kautta myös tytäryhtiöt kytkeytyvät osaksi valtiontaloutta, ja sen vuoksi laajempi tarkastelu riskien hallinnan ja liiton kokonaistaloudellisen tilanteen määrittelyksi voisi olla paikallaan.

## **3.2 Liikunnan koulutuskeskusten ohjauksen ristiriita heijastuu keskusten toiminnan tuloksellisuuteen**

### **Ministeriö ei ole sovittanut yhteen vapaan sivistystyön ja liikuntapolitiikan tarpeita ja tavoitteita**

Liikunnan koulutuskeskusten liikuntapoliittisiin tavoitteisiin perustuvan ohjauksen liikkumatila on ministeriössä tulkittu vähäiseksi, sillä koulutuskeskuksilla on myös sivistys- ja koulutuspolitiikan toimialalle sijoituvia tehtäviä. Liikunnan koulutuskeskusverkostoa ei ole ohjattu valtion liikuntamäärärahoille asetettujen tavoitteiden edistämiseksi.

Liikunnan koulutuskeskukset sijoittuvat koulutustehtäviensä puolesta vapaan sivistystyön sektorille. Keskusten valtionosuusrahoitus myönnetään kuitenkin valtion liikuntatoimen määrärahoista. Liikunnan koulutuskeskusten rahoituksesta tai tehtävästä ei ole erikseen säädetty liikuntalaissa, mutta ne kytkeytyvät tehtäviensä ja määrärahojen budjetoinnin kautta kuitenkin osaksi liikuntapolitiikkaa. Liikuntalain esitöissä liikunnan koulutuskeskukset on kuitenkin määriteltä osaksi liikuntapolitiikkaa (HE 190/2014).

Liikunnan koulutuskeskusten vapaan sivistystyön tehtävät on määriteltä laissa (laki vapaasta sivistystyöstä 632/1998, 1–2 §). Laki määrittelee myös keskusten valtionosuusrahoitukseen oikeuttavien

koulutustehtävien järjestämisen periaatteet sekä aikaansaatavien hyötyjen ilmenemisen. Vapaan sivistystyön tehtävä on lain mukaan koulutuksellinen ja tehtävän täyttämällä saavutetaan osaamiseen ja oppimiseen liittyviä hyötyjä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on tulkinnut liikunnan koulutuskeskusten liikuntapolitiikkaan perustuvan ohjauksellisen liikkumatiilan hyvin kapeaksi siitä syystä, että keskusten ylläpitämislupien on katsottu perustuvan sivistyksellisiin perusoikeuksiin, elinikäisen oppimisen periaatteisiin ja sivistystarpeeseen (HE 86/1997). Tästä syystä ministeriö on arvioinut, että keskusten ylläpitämislupiin ei voida puuttua niin kauan kuin keskuksat pystyvät toteuttamaan koulutustehtäviensä mukaisia suoritteita valtionosuusrahoituksen perusteena olevan määrän. Koulutuskeskusten liikuntapolitiittisiin päämääriin perustuva ohjaus on toteutunut keskeisiltä osin erityisavustusten myöntämisen sekä keskusten suoritteiden kirjaamiseen liittyvällä ohjauksella. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei kuitenkaan ole ohjauksessaan yhteensovittanut koulutuskeskusten sivistystarpeisiin perustuvaa koulutustehtävää ja liikuntapolitiikan tavoitteita.

### Opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole käyttänyt tärkeintä toimivaltaansa kuuluvaa ohjauskeinoa

Liikunnan koulutuskeskusten ohjaus on ollut pidättyväistä, sillä ministeriö ei ole sovittanut yhteen keskusten sivistystarpeeseen perustuvaa koulutustehtävää ja liikuntapolitiittisia tavoitteita. Opetus- ja kulttuuriministeriön merkittävin ja tärkein ohjauskeino muodostuu koulutuksenjärjestäjien ylläpitämislupien myöntämisestä. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole tarkastellut, muuttanut tai peruuttanut omasta aloitteestaan ylläpitämislupia vuoden 2011 jälkeen.

Liikunnan koulutuskeskusten ohjaus sijoittuu ministeriössä usealle eri osastolle niiden eri koulutustehtävien perusteella. Keskusten vapaan sivistystyön ylläpitämislupien myöntämisestä, muuttamisesta tai peruuttamisesta vastaa NUOLI-osasto. Koulutuskeskukset ovat tämän lisäksi myös ammatillisen koulutuksen järjestäjiä, ja järjestämislupien myöntämisestä vastaa lukio- ja ammatillisen koulutuksen osasto. Yleisvastuu vapaasta sivistystyöstä ja vapaan sivistystyön tavoitetilasta on varhaiskasvatuksen, perusopetuksen ja vapaan sivistystyön osastolla. Ministeriön mukaan liikunnan koulutuskeskusten vapaan sivistystyön rakenteellisen kehittämisen toimet ovat kytköksissä myös keskusten muihin koulutustehtäviin ja niihin liittyvään lupaharkintaan.

Liikunnan koulutuskeskusten ylläpitämislupaharkinta perustuu sivistyspoliittiseen tarveharkintaan. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole omasta aloitteestaan muuttanut tai peruuttanut liikunnan koulutuskeskusten ylläpitämislupia vuoden 2011 jälkeen, jolloin kaikki liikunnan koulutuskeskusten luvat uudistettiin.



Liikunnan koulutuskeskusten ylläpitämislupaharkinta perustuu sivistyspoliittiseen tarveharkintaan.

Liikunnan koulutuskeskusten järjestäjätverkko on ylläpitämislupien hallinnoinnin näkökulmasta hyvin suljettu joukko. Selkeitä kriteereitä ei ole sille, milloin ammatilliset, taloudelliset tai muut painavat syyt edellyttävät ylläpitämislupahakemuksen muuttamista tai peruuttamista.

Esimerkiksi vuonna 2024 konkurssin tehneen Kisakeskussäätiön koulutuskeskuksen suoritelmäärät olivat Opetushallituksen suoritetietojen mukaan laskeneet jo ennen koronapandemiaa yli 40 prosenttia. Kisakeskukselle oli myös myönnetty erityisavustusta taloudellisten ongelmien vuoksi, mikä myös kertoo siitä, että ministeriössä tunnistettiin keskuksen taloudellisten toimintaedellytysten heikentyneen. Ministeriö ei kuitenkaan ryhtynyt muuttamaan ylläpitämislupaa. Se edelleen vahvistaa käsitystä siitä, että koulutuksen järjestäjien toimintaedellytyksissäkään tapahtuneet muutokset eivät johda sellaisenaan ylläpitämislupahakemusten tarkasteluun.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole arvioinut koulutuskeskusten ylläpitämislupien perusteena olevaa sivistystarvetta ja siinä tapahtuneita muutoksia. Sivistystarpeena ilmaistu koulutustarve on tullut ministeriössä sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta, minkä vuoksi ministeriö on tulkinnut tarpeen olevan lähes aina olemassa. Sivistystarve on ilmaistu hyvin laajasti, jotta koulutuksen järjestäjällä on mahdollisuus toteuttaa koulutusta omista lähtökohdistaan ja itse asettamiensa strategisten tavoitteiden mukaisesti.<sup>25</sup>

Liikunnan koulutuskeskusten ylläpitämislupahakemuksiin ja -päätöksiin kirjattu sivistystarve on kytketty väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tarpeisiin. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole arvioinut esimerkiksi väestön vähenemisen, maantieteellisen keskittymisen tai ympäristökestävyyden vaikutuksia koulutustarpeeseen.

Keskusten kehittäminen ja olosuhteiden pitäminen ajan tasalla vaativat jatkuvia investointeja, minkä vuoksi verkoston tarpeellisuutta sekä sivistyksellisten perusoikeuksien että liikuntapolitiikan tavoitteiden näkökulmasta tulisi arvioida myös keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Koulutuskeskusverkoston tarpeellisuutta on perusteltu sivistyksellisillä perusoikeuksilla, mutta koulutustarpeen arviointia ei ole yhteensovitettu valtion liikuntamäärärahoille asetettuihin tavoitteisiin.

## Liikunnan koulutuskeskusten valtionrahoitus on ollut ennakoitavaa ja päällekkäisen rahoituksen riskejä on hallittu

Valtionosuusrahoituksen määräytyminen suoritelmäärän (opiskelijavuorokausi tai opiskelijapäivä) ja käyttökustannusten perusteella on koulutuksenjärjestäjien näkökulmasta tehnyt rahoituksesta ennakoitavaa. Opetus- ja kulttuuriministeriö on aktiivisesti ohjannut verkoston valtionosuuden määräytymisperusteiden yhdenmukaistamiseksi.



Sivistystarve on ilmaistu koulutuskeskusten lupaharkinnassa laajasti.

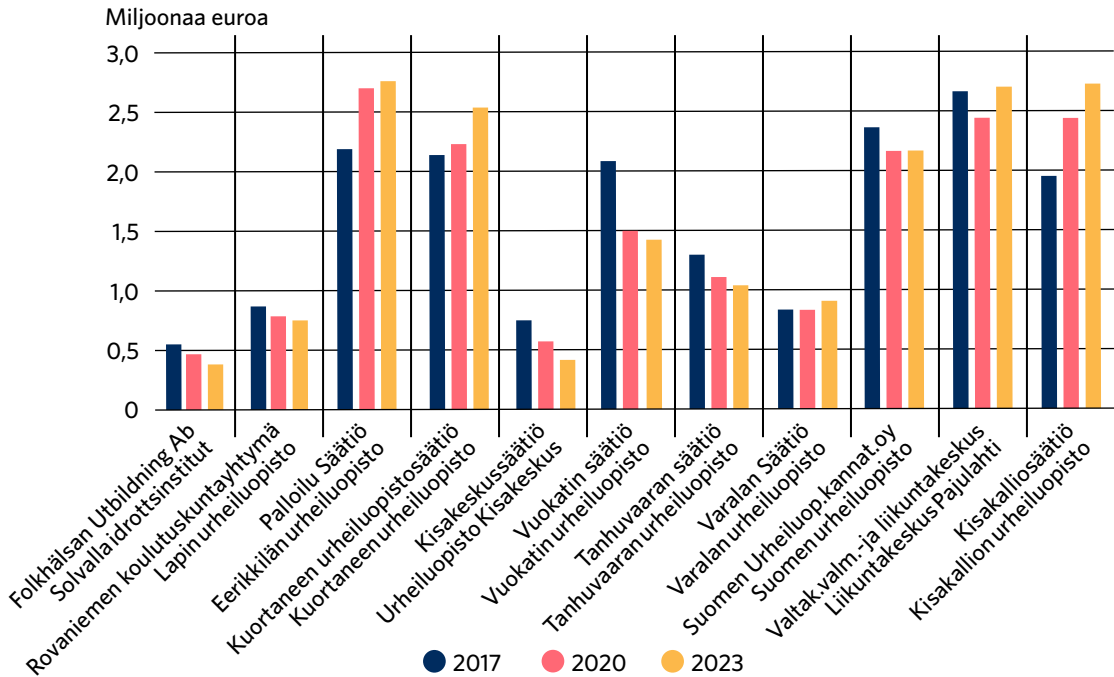


Koulutuskeskusverkoston sivistys- ja liikuntapolitiittista tarveharkintaa ei ole sovitettu yhteen.

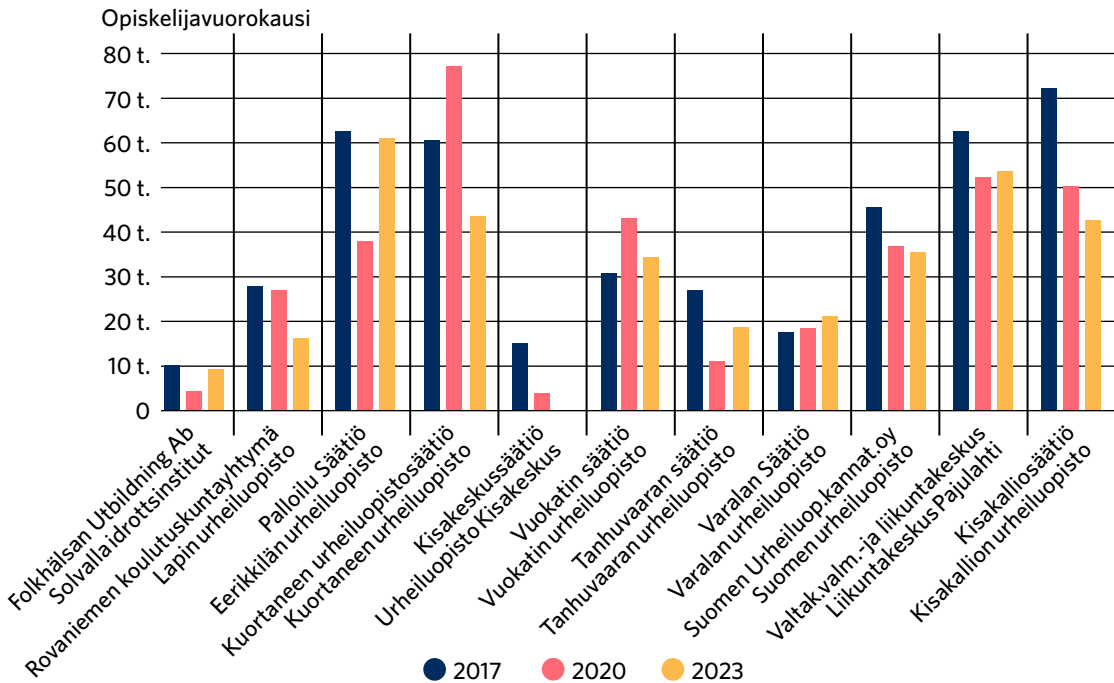
Opetus- ja kulttuuriministeriö vahvistaa vuosittain valtion talousarvion rajoissa opiskelijavuorokausien määrän, jota käytetään valtionosuuden laskemisen perusteena (laki vapaasta sivistystyöstä 632/1998, 10 §). Valtakunnallisten liikunnan koulutuskeskusten valtionosuuden laskemisessa käytettävä opiskelijavuorokausien määrä on pysynyt vakaana viimeisen kymmenen vuoden ajan, paitsi vuosina 2024 ja 2025 suoritelmäärä on laskenut noin 279 000 suoritteesta 256 000 suoritteeseen.<sup>26</sup>

Keskusten toteutuneiden vapaan sivistystyön opiskelijavuorokausien määrä on pandemiavuosia lukuun ottamatta ollut yli 400 000 vuorokautta, joten valtion rahoituksella katetaan vain osa vuorokausista. Ministeriö jakaa keskuskohtaisen valtionosuusrahoituksen perusteena olevan suoritelmäärän useamman vuoden suoritelmäärien keskiarvon perusteella. Suoritelmäärien laskenta-kaava vaimentaa suoritelmäärien vuosittaisia muutoksia ja pitää valtionosuusrahoituksen koulutuskeskusten näkökulmasta ennustettavana. Muutokset suoritelmäärissä vaikuttavat valtionosuusrahoitukseen vasta viiveellä (kuvio 13).

## MYÖNNETTY VALTIONOSUUS



## TOTEUTUNEET OPISKELIJAVUOROKAUDET



Kuvio 13: Valtakunnallisille liikunnan koulutuskeskuksille myönnetty valtionosuus ja toteutuneet opiskelijavuorokaudet vuosina 2017, 2020 ja 2023. Lähde: Opetushallituksen valtionosuus, koostanut VTV.

Koska keskuskohtainen suoritemäärä vaikuttaa suoraan keskuksen saamaan valtionosuusrahoitukseen, on opetus- ja kulttuuriministeriö ohjeistanut keskuksia kirjaamaan suoritteet keskusten koulutus-tehtävien mukaisesti. Ohjeistus on tältä osin ollut säännöllistä, ja sillä on aktiivisesti pyritty vaikuttamaan siihen, että keskuksat raportoisivat mahdollisimman yhdenmukaisesti suoritteistaan.

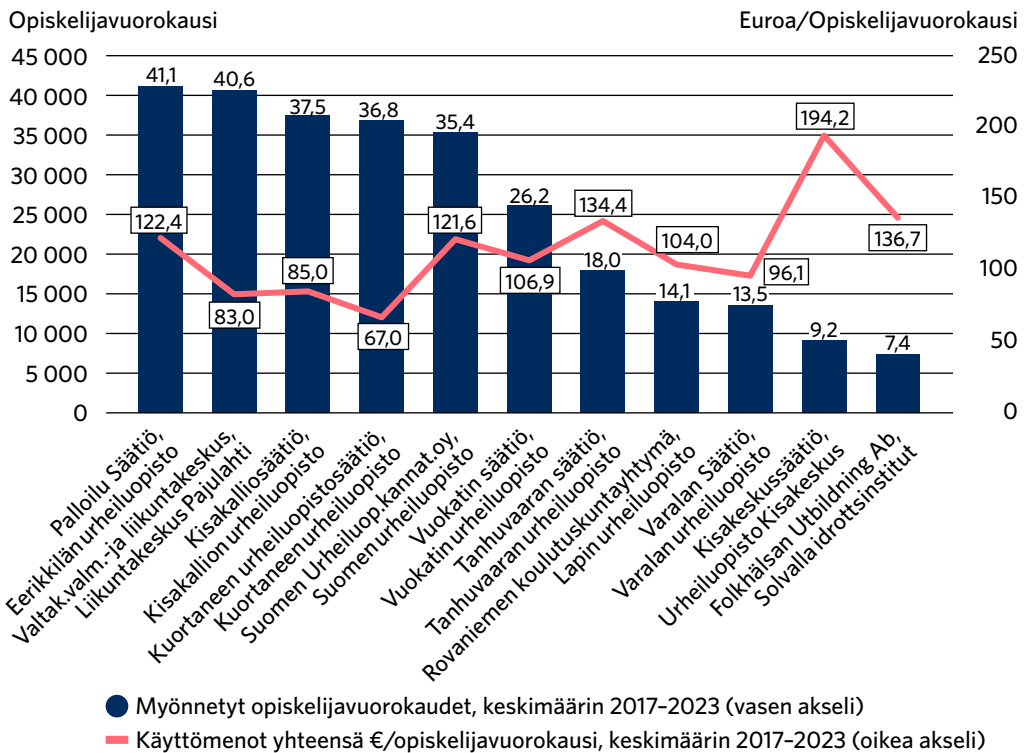
Ministeriön edustajan sekä haastatellun koulutuskeskuksen edustajan mukaan ohjeistus on yhtenäistänyt kirjaamistapoja. Opetus- ja kulttuuriministeriö on myös rajannut vapaan sivistystyön vuorokausista sellaiset suoritteet pois, joissa on tunnistettu mahdollisen päällekkäisen rahoituksen riski. Tällaisia ovat esimerkiksi koulujen leirikoulu, rippukoulu ja STEA-rahoitteiset tuetut lommat.

Vuorokausikohtaiset käyttökustannukset vaihtelevat vuosittain ja keskuksittain jonkin verran. Keskuksat raportoivat Opetushallitukselle kustannukset, jotka ovat aiheutuneet vapaasta sivistystyöstä annetun lain mukaisen toiminnan järjestämisestä. Opetus- ja kulttuuriministeriö laskee ilmoitettujen kustannusten perusteella keskimääräiset valtakunnalliset käyttökustannukset, joiden pohjalta lasketaan valtionosuusrahoituksen perusteena oleva suoritteiden yksikköhinta.

Tarkastuksessa selvitettiin Opetushallituksen tilastojen mukaiset vuorokausikohtaiset käyttökustannukset ja myönnetyt opiskelijavuorokaudet keskuksittain keskimäärin vuositasolla 2017–2023 (kuvio 14). Tilastojen mukaan vuorokausikohtaiset käyttömenot olivat keskimäärin korkeimpia niissä koulutuskeskuksissa, joissa suoritteita myös oli vähiten. Opetushallitus on laatinut ohjeet käyttökustannusten kirjaamiseksi. Käytänteissä on ministeriön ja haastatellun koulutuskeskuksen mukaan yhtenäistettävää.



Koulustehtävien mukaista suoritteiden kirjaamista on ohjeistettu ministeriöstä aktiivisesti, ja riskejä päällekkäiseen rahoitukseen on tunnistettu.



Kuvio 14: Valtakunnallisten liikunnan koulutuskeskusten myönnetty opiskelijavuorokaudet ja käyttömenot (euroa/opiskelijavuorokausi) keskimäärin vuodessa, vuosina 2017–2023. Lähde: Opetushallituksen valtionosuustilastot, koostanut VTV.

Rahoituksen määräytymiseen eivät vaikuta esimerkiksi keskukselle annettu erityistehtävä tai tietyille kohderyhmille kohdennettujen vuorokausien määrä (esimerkiksi huippu-urheilijat tai entuudestaan vähän liikkuvat kohderyhmät). Rahoitus määräytyy käyttökustannusten perusteella, jolloin se ei sellaisenaan myöskään luo kannusteita toiminnan tehostamiseksi tai uudistamiseksi.



Rahoituksen määräytymisperusteet eivät kannusta koulutuskeskuksia uudistumaan.

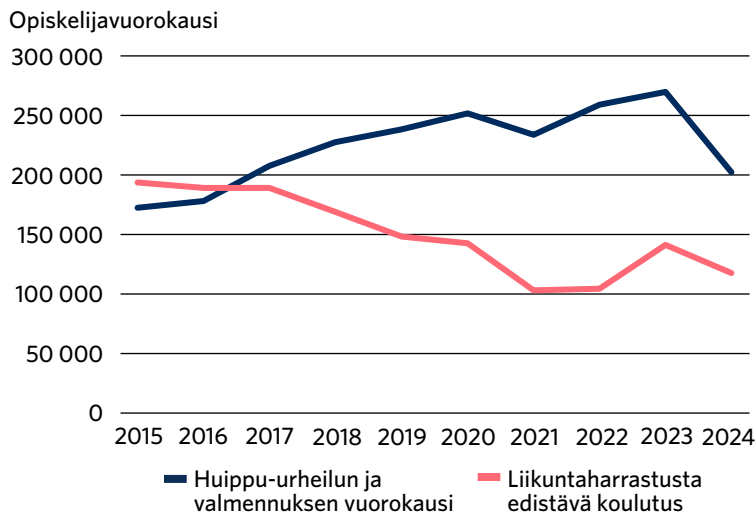
### Liikunnan koulutuskeskusten suoritteet painottuvat huippu-urheiluun

Vähäinen ohjaus on antanut koulutuskeskuksille paljon vapautta niiden omien painopisteiden toteuttamiseksi. Koulutuskeskukset tai opetus- ja kulttuuriministeriö eivät ole seuranneet eivätkä arvioineet ylläpitämisluvan mukaisten koulutustehtävien täyttämiseen liittyviä hyötyjä.

Liikunnan koulutuskeskusten Opetushallitukselle raportoimien koulutussuoritetietojen perusteella suoritteet kohdentuivat vielä vuonna 2015 kohtalaisen tasaisesti liikuntaharrastusta edistävään koulutukseen ja huippu-urheilun vuorokausiin. Kuviossa 15 on kuvattu koulutussuoritusten määrän kehittyminen liikuntaharrastusta edistävän koulutuksen sekä huippu-urheilun ja valmennuksen vuorokausien osalta. Vuoden 2015 jälkeen liikuntaharrastusta edistävän koulutuksen suoritteiden määrä on vähentynyt tasaisesti samalla kuin huippu-urheilun ja valmennuksen vuorokausien määrä on lisääntynyt. Valtakunnallisten liikunnan koulutuskeskusten suoritteet keskittyvät yhä voimakkaammin huippu-urheilun ja valmennuksen vuorokausiin.



Valtakunnallisten liikunnan koulutuskeskusten suoritteet keskittyvät huippu-urheilun ja valmennuksen vuorokausiin.



Kuvio 15: Valtakunnallisten liikunnan koulutuskeskusten opiskelijavuorokausien määrän kehitys huippu-urheilun ja valmennuksen sekä liikuntaharrastusta edistävän koulutuksen osalta vuosina 2015-2024 (kirjaamisvuoden mukaan). Lähde: Opetushallituksen valtionosuustilastot, koostanut VTV.

Suoritteiden toteuman perusteella valtionosuudella aikaansaavat hyödyt kohdentuvat ensisijaisesti ja enenevässä määrin huippu-urheiluun ja valmennukseen. Suoritetietojen jakaumaa eri koulutus-tehtävien välillä ei opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan hyödynnetä keskusten ohjaamisessa, sillä valtionosuusrahoituksen määrään vaikuttaa kuitenkin ainoastaan suoritteiden kokonaismäärä.

Tarkastuksen perusteella suoritteiden koulutustehtäväperusteinen jakauma voi kuitenkin kertoa koulutustarpeen kohdentumisesta ja muuttumisesta ajan myötä. Valtakunnallisten liikunnan koulutuskeskusten vapaan sivistystyön opiskelijamäärä (netto) esimerkiksi

vuonna 2021 oli tilastopalvelu Vipusen mukaan alle 60 000. Yhteensä suoritteita on vuositasolla lähes puoli miljoonaa, mikä kuitenkin viittaa siihen, että vapaan sivistystyön koulutussuoritteet syntyvät kohtalaisen rajatun joukon useista vuorokausista. Suoritteiden painotuminen huippu-urheilun ja valmennuksen vuorokausiin kertoo myös siitä, että keskusten palveluita paljon käyttävät kohderyhmät ovat lapsia, nuoria ja aikuisia. Keskuksissa on usein erinomaiset puitteet erilaiselle liikkumiselle, minkä vuoksi olisi syytä tarkastella esimerkiksi keskusten mahdollisuuksia myös ikääntyneiden tai muuten toimintakyvyiltään heikentyneiden liikunnan lisäämiseksi.

Liikunnan koulutuskeskusten roolista ja merkityksestä liikuntapolitiikan toteuttajina on haastatteluiden perusteella erilaisia näkemyksiä. Lajiliitot korostivat haastatteluissaan keskusten merkitystä erityisesti lajivalmennuksen näkökulmasta. Haastateltu koulutuskeskus koki, että ministeriö on peräänkuuluttanut keskusten sivistyksellistä ja koulutuksellista merkitystä viimeisten vuosien aikana aiempaa enemmän. Koulutuskeskusten epäselvä rooli ilmenee myös kuluttaja-asiamiehen yhden koulutuskeskusta koskevassa tulkinnassa, jonka mukaan palvelut ovat kuluttajille tarjottavia matkailupalveluita eikä koulutuksia, kuten keskus itse oli määritellyt. Koulutuksellisuuden korostamattomuus on voinut johtua valtionosuusrahoituksen rahoituslähteestä (Veikkaus Oy:n tuotot), jonka lakisääteisissä käyttökohteissa ei ollut mainittu koulutusta.

Liikunnan koulutuskeskusten tavoitetila on siis epäselvä ja ajoittain ristiriitainen. Riskinä on, että koulutuskeskusten hyödyt eivät realisoidu täysmääräisinä kummallekään sektorille. Liikunnan koulutuskeskusten merkitys valmentautumisen ja huippu-urheilun olosuhteiden näkökulmasta käy ilmi sekä suoritteista että haastatteluista. Koulutuskeskuksia ei kuitenkaan ohjata erityisesti edistämään huippu-urheilun tavoitteita. Toisaalta koko kansan liikunnan lisääminen ja hyvinvoinnin edistäminen koulutuksellisin keinoin ja uutena osaamisena ilmenevin hyödyin ei käy ilmi koulutuskeskusten nykyisistä suoritteista tai toteutetuista arvioinneista.<sup>27</sup>

### **Liikunnan koulutuskeskukset ovat erityisasemassa suhteessa muihin vastaavanlaisia tehtäviä toteuttaviin toimijoihin**

Liikunnan koulutuskeskukset ovat erityisasemassa, sillä valtio panostaa merkittävästi keskusten olosuhteisiin, koulutukseen ja valmennukseen. Keskuksilla on koulutus-, sivistys- ja liikuntapoliittisten tavoitteiden lisäksi aluepoliittista merkitystä.

Liikunnan koulutuskeskuksille voidaan myöntää erityisavustuksia ja ylimääräisiä avustuksia käyttökustannuksiin valtion talousarviossa osoitettujen määrärahojen rajoissa (Laki vapaasta sivistystyöstä 632/1998, 14 §).

Liikunnan koulutuskeskuksille myönnettiin vuosina 2015–2024 valtionavustuksia kaikkiaan kuudelta eri momentilta yhteensä noin 39 miljoonaa euroa. Lähes puolet valtionavustuksista kohdentui koulutuskeskusten olosuhteiden kehittämiseen liikuntapaikkarakentamisen avustusten muodossa (yhteensä noin 18,4 miljoonaa euroa). Toiseksi eniten avustusta myönnettiin urheiluakatemioiden ja valmennuskeskusten toimintaan. Näitä avustuksia ei kuitenkaan myönnetä muiden avustusten tavoin vapaasta sivistystyöstä annetun lain perusteella.

Koulutuskeskuskohtainen keskimääräinen avustussumma oli 3,6 miljoonaa euroa vuosina 2015–2024. Vertailun vuoksi muille vapaan sivistystyön yksiköille (joita on yhteensä 277) on vuodelle 2025 budjetoitu noin 7,9 miljoonaa euroa valtionavustuksina (valtionosuusien lisäksi). Myönnettyjen valtionavustusten ja koulutustehtävänsä perusteella osoitetun valtionosuuden perusteella liikunnan koulutuskeskukset ovat valtion liikuntatoimen merkittävimpiä valtion rahoituksen saajia.

Liikunnan koulutuskeskusten ylläpitämislupahakemusten sivistystarpeessa ilmaistu koko väestön liikuttamisen tarve ja terveyshaittojen ehkäisy ovat hyvin samankaltaisia kuin kunnille liikuntalaissa määritellyt tehtävät, joihin ne saavat valtionosuutta. Sekä kuntien että liikunnan koulutuskeskusten valtionrahoitukselle on tyypillistä, että väljästi liikuntapoliittisiin tavoitteisiin kytköksissä olevia valtionosuuksia täydennetään erilaisilla valtionavustuksilla. Liikunnan koulutuskeskuksille on kohdennettu myös oma määräraha perustamishankkeisiin. Tästä määrärahasta on kilpaillut merkittävästi pienempi joukko kuin kunnille ja muille toteuttajille suunnatuista liikuntapaikkarakentamisen avustuksista. Esimerkiksi voidaan laskea suurimpien kuntien kuten Helsingin, Espoon ja Vantaan saamat liikunnan valtionosuudet ja -avustukset vuosina 2019–2023 ja verrata niitä keskimäärin eniten vapaan sivistystyön koulutussuoritteita tuottaneisiin liikunnan koulutuskeskuksiin (Palloilu Säätiö, Valtakunnallinen valmennus- ja liikuntakeskus sekä Kisakalliosäätiö). Laskelman perusteella näiden liikunnan koulutuskeskusten saama valtionrahoitus on suurempi kuin kuntien: Helsingin kaupunki sai yhteensä 13,1 miljoonaa euroa, Espoo 11,3 miljoonaa euroa ja Vantaa 9,5 miljoonaa euroa. Palloilu Säätiön valtionrahoitus yhteensä oli 15,8 miljoonaa euroa, Valtakunnallisen valmennus- ja liikuntakeskuksen 16,7 miljoonaa euroa ja Kisakalliosäätiön 14,6 miljoonaa euroa.



Valtakunnallisten liikunnan koulutuskeskusten yhteenlaskettu valtionrahoitus vuosina 2015–2024 oli yhteensä noin 214 miljoonaa euroa.

### 3.3 Kunnat ja opetus- ja kulttuuriministeriö tulkitsevat kuntien liikunnan valtionosuuden yleiskatteelliseksi tueksi

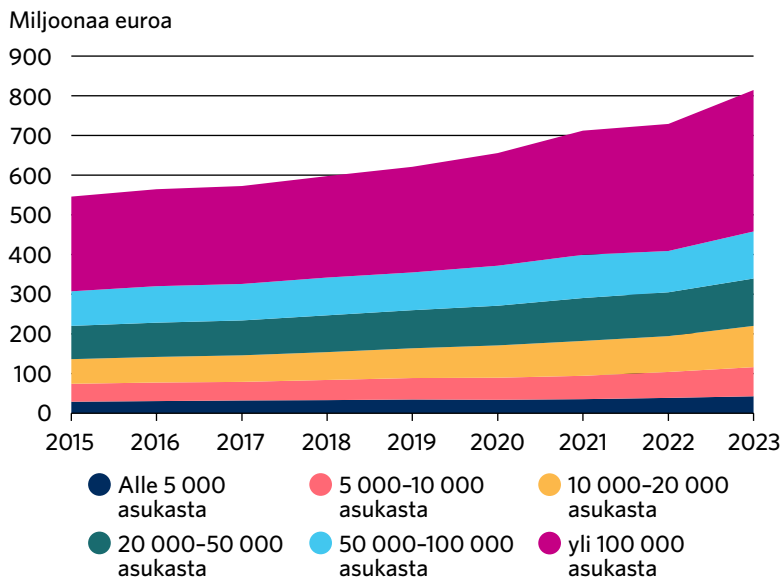
Kuntien panostukset liikuntatoimeen ovat kasvaneet, mutta liikunnan valtionosuudet ovat pysyneet vakaina

Kuntien liikunnan valtionosuuksien määräytymisperusteet ovat pysyneet samoina 15 viime vuoden ajan. Kuntien panostukset liikunnan ja ulkoilun toimialaan ovat moninkertaiset valtion liikuntabudjettiin verrattuna. Kuntien liikunnan nettokäyttökustannukset ovat kasvaneet kaiken kokoisissa kunnissa sekä kaikilla alueilla.

Kuntien liikunnan valtionosuudet määräytyvät asukasmäärän perusteella, ja niiden tarkoituksena on luoda edellytykset kuntien liikuntatoiminnalle (HE 190/2014). Opetus- ja kulttuuriministeriö vahvistaa liikuntatoiminnan yksikköhinnan vuosittain talousarvion rajoissa (Laki opetus- ja kulttuuriministeriön rahoituksesta 1705/2009, 22 §). Vuodesta 2009 lähtien valtionosuuden perusteena käytettävä yksikköhinta on ollut 12 euroa.

Kuntien liikunnan valtionosuus on pysynyt samalla tasolla, mutta kuntien liikunnan käyttökustannukset ovat kasvaneet merkittävästi vuodesta 2015. Kunnat panostavat liikunnan ja ulkoilun toimialaan moninkertaisesti liikuntatoiminnan valtionosuuksiin verrattuna. Liikunnan toimialan osuus kuntien käyttömenoista oli nykyisen liikuntalain voimaan astuessa noin 1,8 prosenttia.<sup>28</sup> Vuonna 2023 liikunnan ja ulkoilun osuus kuntien käyttötaloudesta oli koko maassa keskimäärin 2,8 prosenttia.<sup>29</sup>

Kuntien liikunnan ja urheilun nettokäyttökustannukset ovat vuosina 2015–2023 kasvaneet kaikissa kuntien kokoluokissa sekä kaikkien aluehallintovirastojen alueilla (kuvio 16). Euromääräisesti suurinta liikunnan ja ulkoilun nettokäyttökustannusten kasvu vuodesta 2015 vuoteen 2023 on ollut suurissa, yli 100 000 asukkaan kaupungeissa (117,5 miljoonaa euroa). Prosentuaalisesti suurinta kasvu oli 10 000–20 000 asukkaan kunnissa, joissa liikunnan ja ulkoilun nettokäyttökustannukset kasvoivat vuodesta 2015 vuoteen 2023 jopa 67,6 prosenttia. Alueellisesta näkökulmasta euromääräisesti suurin kasvu sijoittuu Etelä-Suomen alueelle, mutta prosentuaalisesti kasvu on ollut suurinta Lapin alueella.



Kuvio 16: Kuntien liikunnan ja ulkoilun palveluluokan nettokäyttökustannukset vuosina 2015–2023. Lähde: Tilastokeskus ja tutkiahallinto.fi, koostanut VTV.

Kuntien peruspalveluiden arviointiraportin mukaan kuntien liikunnan investointimenot ovat kasvaneet merkittävästi etenkin taajaan asutuissa kunnissa, mikä voi osaltaan selittää kasvaneita käyttökustannuksia.<sup>30</sup> Lisäksi liikunnan toimiala on laajentunut, ja se kytkeytyy kunnissa valtion liikuntatoimen budjettia laajemmin hyvinvoinnin edistämisen kokonaisuuteen. Tämä saattaa osaltaan kasvattaa palveluluokkaan kirjattujen tapahtumien kautta liikunnan ja ulkoilun nettokäyttökustannuksia. Kuntien liikunnan ja ulkoilun palveluluokkaan lasketaan talousraportoinnin Kunta-Aura-käsikirjan mukaan laajasti kuntalaisten liikkumista tukeva toiminta mukaan lukien ulkoilu-, retkeily ja virkistymetsien käyttö.<sup>31</sup>

### Opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole käyttänyt kuntien liikunnan valtionosuuksien strategista ohjausvastuuta

Ministeriö ei ole käyttänyt strategista ohjauskeinoaan kuntien liikunnan valtionosuuksien kohdentamiseksi. Kuntien liikunnan valtionosuuksien käyttöä ei seurata ministeriössä eikä kunnissa. Kunnat ovat tulkinneet liikunnan valtionosuudet kuntien peruspalveluiden valtionosuuksien kaltaiseksi yleiskatteelliseksi valtionrahoitukseksi. Ministeriö taas on tulkinnut kuntien liikunnan valtionosuudet läpivirtaavaksi eräksi.

Kuntien vastuu liikuntatoiminnassa on valtion vastuita laajempi. Liikuntalain mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa liikuntapolitiikan yleisestä johdosta, yhteensovittamisesta ja kehittämisestä. Kunnat vastaavat liikunnan yleisistä edellytyksistä paikallistasolla (liikuntalaki, 4 §). Liikunta on kuntien lakisääteinen peruspalveluluonteinen tehtävä, ja kunnilla on pääasiallinen vastuu huolehtia kaikkien väestö- ja ikäryhmien liikuntamahdollisuuksista yhdessä valtion kanssa (HE 190/2014).

Liikuntalain esitöissä määriteltiin, että kuntien liikunnan valtionosuuksilla luodaan edellytykset kuntien liikuntatoiminnalle. Kuntien liikunnan valtionosuudet on liikuntalain mukaan määrä käyttää mm. liikuntapalveluiden sekä terveyttä ja hyvinvointia edistävän liikunnan järjestämiseen eri kohderyhmät huomioiden; kansalaistoiminnan tukemiseen sekä liikuntapaikkojen rakentamiseen ja ylläpitämiseen (§5, 8). Kuntien liikuntatoimen valtionosuuksilla oli määrä tukea hallituksen esityksen perusteella erityisesti liikunnallisen elämäntavan edistämistä ja liikunnan saavutettavuutta koko väestölle.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole kohdistanut kuntien valtionosuuksiin ja kuntien liikuntatoimintaan erityistä ohjausta esimerkiksi hallituksen esityksen painopisteiden muodossa. Kuntien liikunnan valtionosuuksien merkitys kuntien liikunnan ja ulkoilun käyttökustannuksista on pieni, eikä opetus ja kulttuuriministeriö ole tarkastuksen perusteella ohjannut liikunnan valtionosuuksien käyttöä kunnissa. Näistä syistä liikunnan valtionosuus on tulkittu kunnissa peruspalveluiden valtionosuuden kaltaiseksi yleiskatteelliseksi rahoitukseksi. Kuntaliiton asiantuntijoiden sekä Helsingin kaupungin liikuntatoimen asiantuntijan mukaan kuntien liikunnan valtionosuuden käyttöä ei kunnissa seurata. Myöskään opetus- ja kulttuuriministeriö ei kohdenna kuntien liikunnan valtionosuuksiin erityistä valvontaa. Koska kuntien liikunnan valtionosuuksien käyttö on tulkittu yleiskatteelliseksi kuntien taloudessa, ei varojen käyttöä kuntien peruspalveluihinkin voida poissulkea.

Opetus- ja kulttuuriministeriön, valtiovarainministeriön sekä Kuntaliiton edustajat toivat haastatteluissaan esiin, että kuntien liikunnan valtionosuudet ovat valtiovarainministeriön valtionosuuksien sijaan opetus- ja kulttuuriministeriön liikuntatoimen pääluvussa vain siitä syystä, että ne rahoitettiin aikanaan Veikkauksen tuotoista. Myös hallituksen esityksessä liikuntalaiksi (HE 190/2014) on määritelty, että liikunnan valtionosuudet katetaan kokonaisuudessaan veikkauvoittovaroista. Rahapelituottojen muututtua yleiskatteelliseksi vuodesta 2024 eteenpäin, ei tätä perustetta enää ole. Liikunnan kuntien valtionosuuksien yhdistäminen esimerkiksi peruspalveluiden valtionosuusmomenttiin selkeyttäisi budjettia, kun kyseessä on kuitenkin peruspalveluluonteiseksi määritelty valtionosuustehtävä.

Liikunnan valtionosuudet eivät kuitenkaan ole valtion ainoa tapan tukea kuntien liikuntatoimintaa. Tarkastuksessa kävi ilmi, että opetus- ja kulttuuriministeriön sekä aluehallintovirastojen myöntämät valtionavustukset kunnille ovat merkittävästi valtionosuuksia suuremmat.

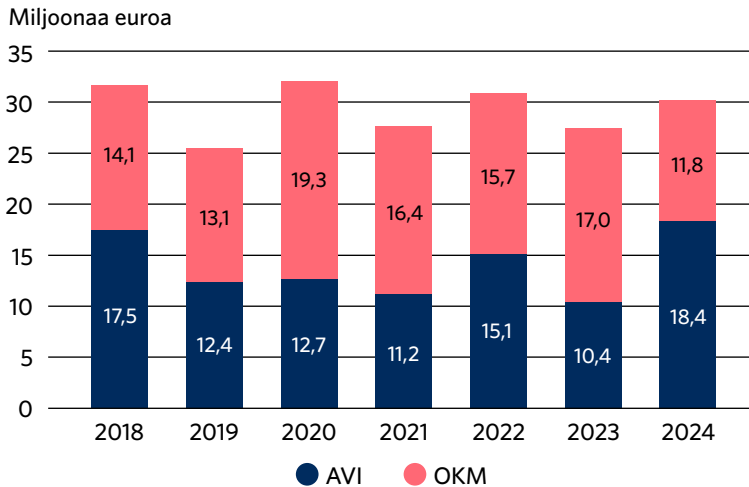
## Valtion liikuntamäärärahoista noin neljäsosa myönnetään kuntien liikuntatoimintaan

Opetus- ja kulttuuriministeriö paikkaa liikunnan valtionosuuksien ohjausvajetta kunnille myönnettävillä valtionavustuksilla. Kunnille myönnetyt valtionavustukset yli kaksinkertaistavat kuntien liikuntaan saaman valtion rahoituksen (valtionavustukset ja valtionosuudet).

Ministeriö käyttää strategista ohjausvaltaansa valtionavustusten muodossa. Kuntien liikunnan valtionosuuden osuus valtion liikunta-toimen määrärahoista on jäänyt huomattavasti liikuntalain esitöissä suunniteltua neljäsosaa alhaisemmaksi (HE 190/2014 vp). Vuosina 2015–2024 kuntien valtionosuuksien osuus valtion liikuntamäärärahoista on ollut vuosittain noin 8–12 prosenttia. Liikuntamäärärahoista myönnettyistä valtionavustuksista noin viidennes on kuitenkin kohdentunut kunnille vuosina 2018–2024. Kun kuntien saamat valtionosuudet ja valtionavustukset lasketaan yhteen, kunnille kohdentuu liikuntalain esitöissä mainittu neljäsosa valtion liikuntamäärärahoista.

Kuntien tukeminen ei kuitenkaan ole läpinäkyvää, sillä avustuksia ei erikseen ole budjetoitu kunnille eikä tietoa kunnille myönnettyistä kaikista valtionavustuksista ole koostettu eri vuosien ja eri avustusohjelmien ja instrumenttien osalta. Avien myöntämät valtionavustukset eivät kuitenkaan kerro kokonaiskuvaa kunnille myönnettyistä avustuksista, sillä myös ministeriö myöntää avustuksia suuriin rakentamishankkeisiin sekä muita kunnille myönnettäviä avustuksia (ks. kuvio 16). Valtion talousarviosta on saanut sellaisen käsityksen, että ainoa kunnille valtion liikuntamäärärahoista myönnettävä tuki olisi valtionosuudet.

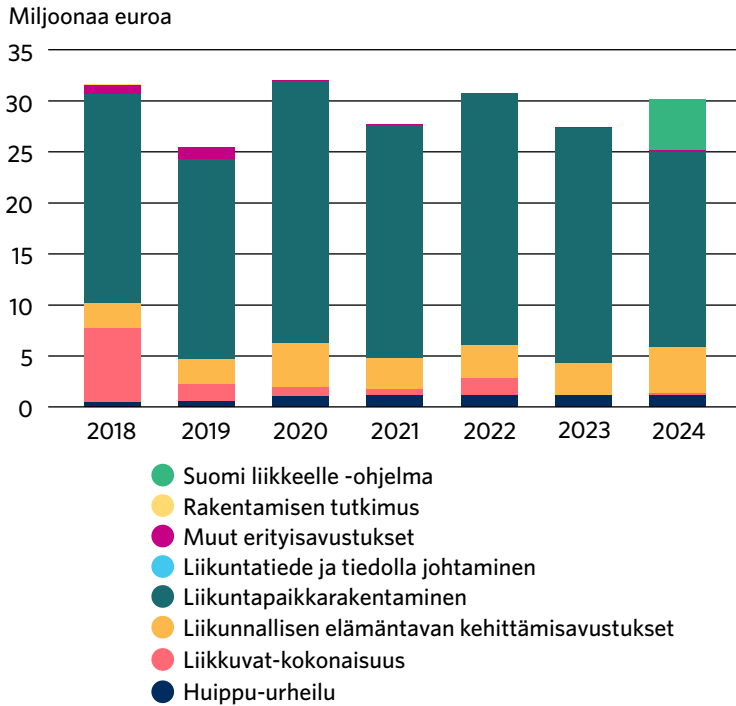
Opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt vuosina 2018–2024 kunnille valtionavustuksia yhteensä 106,6 miljoonaa euroa ja aluehallintovirastot 97,7 miljoonaa euroa (kuvio 17). Vuosittain valtionavustuksia myönnetään kunnille noin 25–32 miljoonaa euroa, mikä on enemmän kuin kuntien valtionosuudet vuosittain.



Kuvio 17: Kunnille myönnetty liikunnan valtionavustukset vuosina 2018-2024 valtionapuviranomaisen mukaan jaoteltuna. Lähde: Avin avustustietokanta ja OKM SALAMA-avustusjärjestelmän aineisto, koostanut VTV.

Valtionavustuksia kunnille on kohdennettu samoihin käyttö-tarkoituksiin kuin liikuntalain 5§:n mukaiset liikunnan valtion-osuuksien käyttökohteet ovat (kuvio 18). Myönnetty valtionavustukset ovat olleet niin sanottuja toiminnallisia kehittämisavustuksia (esimerkiksi Liikkuvat -kokonaisuuden hankeavustuksia) tai liikuntaolosuh-teisiin kohdistuvia liikuntapaikkarakentamisen avustuksia.

Vuonna 2024 kunnat saivat erityisen paljon kehittämisavustusta liikunnallisen elämäntavan ja arkiliikunnan edistämiseksi Suomi liikkeelle -ohjelman hankeavustusten sekä muiden liikunnallisen elämäntavan avustusten vuoksi.



Kuvio 18: Liikunnan valtionavustukset kunnille luokiteltuna avustuksen sisällön mukaan. Lähde: Avin avustustietokanta ja OKM SALAMA-avustusjärjestelmän aineisto, luokitellut ja koostanut VTV.

## Pienet kunnat saavat asukasmäärään suhteutettuna eniten liikunnan valtionavustuksia

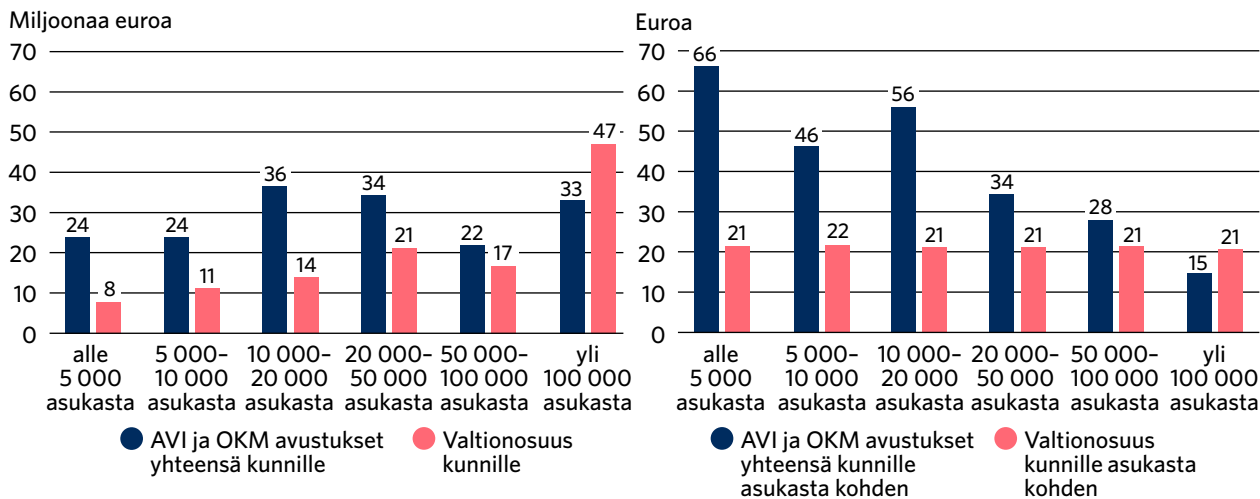
Pääasiassa valtionavustukset ovat yhteenlaskettuna viiden vuoden ajalta kunnissa euromääräisesti suurempia kuin kuntien valtionosuudet. Pienet kunnat hyötyvät asukasmäärään suhteutettuna eniten liikunnan valtionavustuksista (Kuvio 19).

Kuvioon 19 on koottu kuntien valtionosuuksien ja -avustusten jakauma kuntien kokoluokituksen ja avien aluejakauman perusteella. Liikunnan valtionavustukset keskittyvät euromääräisesti suurille kunnille. Asukasmäärään suhteutettuna avustukset kuitenkin näyttäisivät hyödyttävän erityisesti pieniä kuntia sekä harvempaan asuttuja Pohjois-Suomen, Lapin ja Itä-Suomen alueita. Kokoluokittain tarkasteltuna suurille yli 100 000 asukkaan kunnille myönnetty valtionosuudet ovat euromääräisesti suurempia, kuin niiden saamat valtionavustukset. Asukasmäärään suhteutettuna taas pienimmät kunnat saavat euromääräisesti eniten avustusta. Vaihtelua kuntien välillä on ja näyttääkin siltä, että vain kaikista pienimpien ja

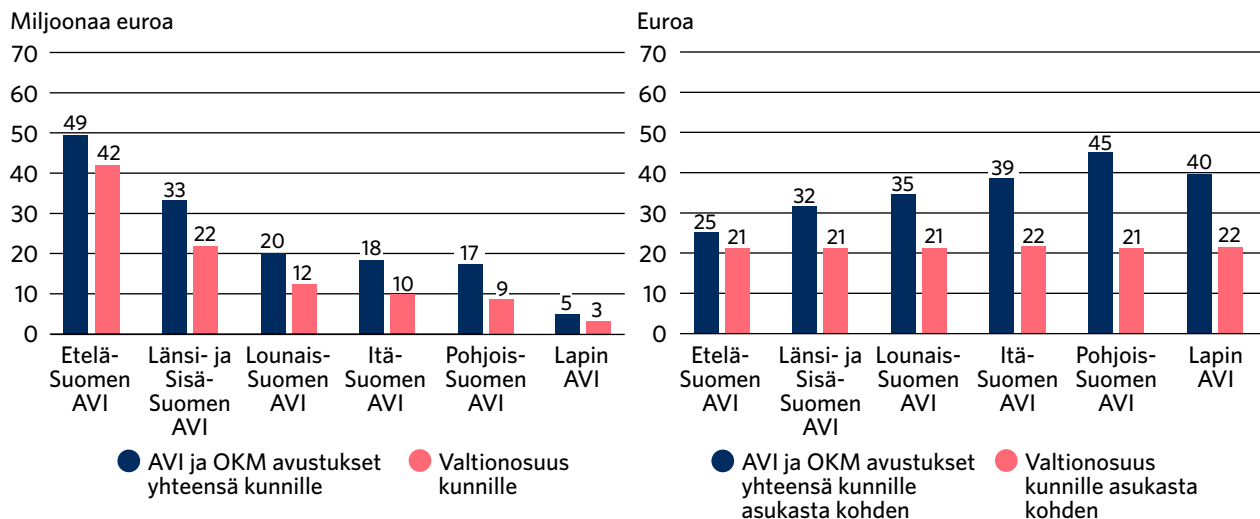
suurimpien kuntien valtionosuudet ovat euromääräisesti suurempia kuin niiden saamat valtionavustukset. Liikuntalain esitöissä arveltiin, että pienimmät kunnat olisivat riippuvaisimpia liikunnan valtionosuuksista. Pienten kuntien saamat valtionavustukset ovat absoluuttisesti ja asukasmäärään suhteutettuna kuitenkin suurempia kuin valtionosuudet.

## Liikunnan valtionosuudet ja valtionavustukset kunnille vuosina 2019–2024

### Avustukset ja valtionosuudet kunnille kokoluokittain



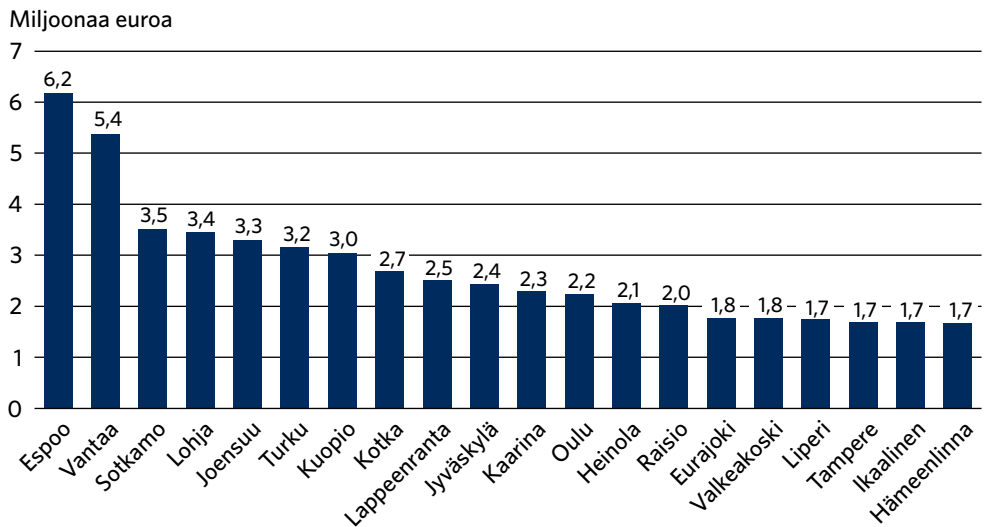
### Avustukset ja valtionosuudet kunnille aluehallintovirastoalueittain



Kuvio 19: Liikunnan valtionosuudet ja valtionavustukset kunnille vuosina 2019–2024 vuoden 2023 kuntajaon ja asukasluvun mukaisesti aluehallintovirastoalueittain ja kokoluokittain. Kunnista noin 9 prosenttia ei hakenut ajanjaksolla liikunnan valtionavustuksia. Lähde: Kuntien valtionosuudet VTV /valtion keskuskirjanpito, kuntien liikunnan valtionavustukset Avit ja OKM SALAMA-avustusjärjestelmän aineisto, koostanut VTV.

Kunnittain tarkasteltuna euromääräisesti suurimmat valtionavustuksen saajat ovat sekalainen joukko eri kokoisia kuntia. Pääkaupunkiseutu eli Helsinki, Espoo ja Vantaa yhdessä ovat suurin avustuksen saaja, mutta kärjessä on myös pienempiä kuntia kuten Sotkamo ja Lohja (kuvio 20).

Suurimpia avustuksia saaneille kunnille yhteistä on, että ne ovat viiden vuoden aikana saaneet avustuksia sekä liikuntapaikkarakentamisen hankkeisiin että muihin toiminnallisiin liikunnallisen elämäntavan hankkeisiin. Lisäksi huippu-urheilun kehittämisavustukset urheiluakatemiatoimintaan nostavat avustusten kokonaissummaa. Huomioitava myös on, että joissakin suurissa kunnissa, urheiluakatemian kehittämisvastuu ja suurten stadion- ja areenahankkeiden toteuttamistaho on ollut jokin muu taho kuin kunta. Pienten, alle 5 000 asukkaan ja 5 000–10 000 asukkaan kuntien valtionavustusten myöntöprosentti on myös jonkin verran korkeampi kuin suurempien kuntien.



Kuvio 20: Kunnittain tarkasteltuna euromääräisesti suurimmat valtionavustuksen saajat vuosina 2018–2024. Lähde: Kuntien liikunnan valtionavustukset Avit ja OKM SALAMA-avustusjärjestelmän aineisto, koostanut VTV.

Asukasmäärään suhteutettuna suurimpia avustuksen saajia ovat pienet kunnat. Suurin asukaskohtainen avustus viiden vuoden ajalta on 538 euroa per asukas. Noin 75 prosentissa kunnista valtionavustus asukasta kohden on kuitenkin ollut suurempi kuin valtionosuus asukasta kohden.

### 3.4 Liikuntapaikkojen rakentamiseen myönnetyt valtionavustukset täydentävät kuntien rahoitusta

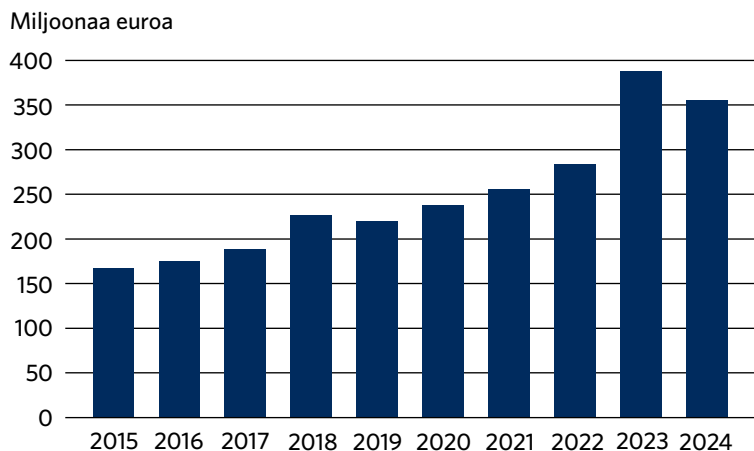
Valtio rahoittaa liikuntapaikkojen rakentamista etenkin kuntien valtionosuuksilla

Valtaosan julkisista liikuntapaikkarakentamisen investoinneista tekevät kunnat itsehallintonsa nojalla. Kunnat omistavat valtaosan liikuntapaikoista. Valtionosuudet kunnille ovat merkittävin tapa, jolla valtio tukee liikuntapaikkojen rakentamista.

Selvästi suurimman osan liikuntapaikkojen rakentamisesta kunnat rahoittavat omilla verotuloillaan. Vuonna 2024 kunnat investoivat liikuntapaikkojen rakentamiseen 355 miljoonaa euroa. Kuluneen vuosikymmenen aikana kuntien investoinnit ovat kasvaneet merkittävästi. Kuntien rahoitus liikuntapaikkoihin kasvoi vuosien 2015–2024 välillä 113 prosenttia eli yli kaksinkertaistui. Reaalisesti kasvu ei ollut aivan yhtä suurta, sillä samana aikana rakennuskustannusindeksi kasvoi 22 prosenttia.



Kuntien investoinnit liikuntapaikkoihin ovat yli kaksinkertaistuneet vuosikymmenessä.



Kuvio 21: Kuntien investoinnit liikuntapaikkoihin vuosina 2015–2024 (milj. e). Lähde: Kuntien tilinpäätöstiedot, liikunta- ja ulkoilupalveluiden sektorin investointimenot, tutkiahallinto.fi.

Valtionavustukset liikuntapaikkojen rakentamiseen voidaan jakaa neljään ryhmään:

1. Opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämät harkinnanvaraiset valtionavustukset suuriin rakentamishankkeisiin, joiden arvioidut kokonaiskustannukset ovat yli 1,2 miljoonaa euroa (liikunta-asetuksen 11 §:n mukainen raja-arvo).

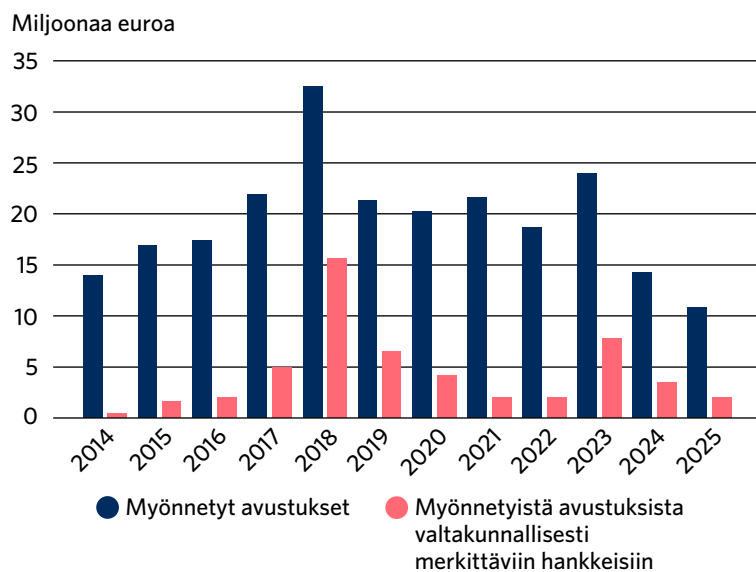


Valtion liikuntatoimen säästöt ovat kohdistuneet etenkin rakentamiseen.

2. Aluehallintovirastojen myöntämät harkinnanvaraiset valtionavustukset pieniin, alle 1,2 miljoonan euron suuruisiin rakentamishankkeisiin.
3. Opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämät harkinnanvaraiset valtionavustukset liikunnan koulutuskeskusten rakentamishankkeisiin.
4. Rakentamishankkeet, joille on erikseen myönnetty rahoitusta valtion talousarviossa.

## Opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämät harkinnanvaraiset avustukset suuriin rakentamishankkeisiin

Opetus- ja kulttuuriministeriö myönsi vuosina 2014–2025 avustuksia keskimäärin 20 miljoonaa euroa vuodessa isoihin rakentamishankkeisiin, eli hankkeisiin, joiden kustannukset ovat yli 1,2 miljoonaa euroa. Vuosittainen avustusten määrä on kuvattu kuviossa 22.



Kuvio 22: Opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämät harkinnanvaraiset valtionavustukset suuriin rakentamishankkeisiin vuosina 2014–2025. Lähde: OKM.

Vuosien 2014–2025 aikana valtakunnallisesti merkittäviin hankkeisiin on myönnetty vuosittain keskimäärin 4,4 miljoonaa euroa, mikä on 23 prosenttia kaikista harkinnanvaraisista tuista. Liikuntapaikkarakentamisen suunta-asiakirjan (2023) mukaan valtakunnallisesti merkittävät rakentamishankkeet ovat sellaisia, jotka 1) parantavat huippu-urheilun kansainvälisiä kilpailu- ja tapahtumaolosuhteita tai 2) ovat valtakunnallisesti merkittäviä ja laajaa urheilijakuntaa palvelevia harjoituskeskuksia.



Noin neljännes tuesta on myönnetty valtakunnallisesti merkittäviin hankkeisiin.

Osa taulukossa 6 listatuista rakentamishankkeista sai valtiolta myös muuta rahoitusta, kuin OKM:n harkinnanvaraisia ja yleisesti haettavissa olleita liikuntapaikkarakentamisen avustuksia. Valtio on rahoittanut Helsingin Olympiastadionin korjausta 165 miljoonalla eurolla vuoteen 2025 mennessä. Taulukossa mainittu 20,6 miljoonaa euroa on tästä rahoituksesta harkinnanvaraisten liikuntapaikkarakentamisen avustusten osuus. Tampereen monitoimiareena sai taulukossa mainitun 11 miljoonan euron lisäksi 7 miljoonan euron avustuksen. Kymiringin moottoripyörärata sai taulukossa mainitun 3 miljoonan euron lisäksi 3,5 miljoonaa euron avustuksen.

Taulukko 6: Eniten opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämiä harkinnanvaraisia ja yleisesti haettavissa olleita valtionavustuksia saaneet rakentamishankkeet vuosina 2015–2025.

Hanke	Avustukset yhteensä (milj. €)	Vuosi	Oliko valtakunnallisesti merkittävä hanke?
Olympiastadionin korjaus	20,6	2017–2025	kyllä
Tampereen monitoimiareena	11	2018, 2019	kyllä
Kuortaneen uintikeskus	4	2023, 2024	kyllä
Kymiringin moottoripyörärata litissä	3	2015, 2016	kyllä
Urhea-halli Helsingissä	2,7	2019, 2020	kyllä
Hippoksen liikuntakeskus Jyväskylässä	2,5	2023	kyllä
Kokkolan hybridiareena	1,2	2023	ei
Rauman uimahalli ja liikuntahalli	1,2	2020	ei
Uudenkaupungin uimahalli ja liikuntahalli	1,2	2023	ei

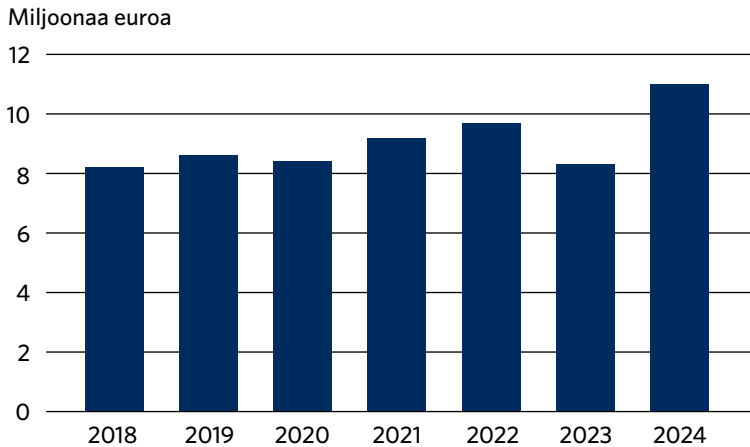
Ministeriöstä saadun tiedon mukaan viime vuosina valtionavustuksista noin kolmannes on kohdentunut perusrakentamiseen ja noin kaksi kolmannesta uudisrakentamiseen.

### Aluehallintovirastojen myöntämät harkinnanvaraiset avustukset pienempiin rakentamishankkeisiin

Aluehallintovirastot myönsivät vuosina 2018–2024 avustuksia keskimäärin 9 miljoonaa euroa vuodessa, eli noin puolet ministeriön myöntämästä summasta. Yksittäinen valtionavustus oli keskimäärin 74 800 euroa. Vuosittain rahoitusta sai keskimäärin 120 hanketta. Pienimmät valtionavustukset olivat vain 5 000 euron suuruisia.



Avien myöntämät avustukset ovat melko pieniä.



Kuvio 23: Aluehallintovirastojen harkinnanvaraiset valtionavustukset pienempiin rakentamishankkeisiin vuosina 2018–2024. Lähde: Avien valtionavustustietokanta, koostanut VTV.

Taulukko 7: Kymmenen eniten aluehallintovirastoilta tukea saanutta rakentamishanketta vuosina 2018–2024. Lähde: Avien valtionavustustietokanta, koostanut VTV.

Hanke	Avustuksen määrä (€)
Pesäpallokentän perusparannus Vaasassa	420 000
Maksamaan koulun liikuntasali	390 000
Hyvinkään curlinghalli	300 000
Rauman Keskuspuiston jääpuisto	293 000
Mehtimäen pallokentän huoltotilat Joensuussa	290 000
Keskusliikuntapuiston urheilukentän peruskunnostus Kaarinassa	279 000
Kaisaniemen lähiliikunta-alue Ylivieskassa	275 000
Jämijärven lähiliikuntapaikka	275 000
Polvijärven urheilukenttä	275 000
Taanilan lähiliikunta-alueen pallokentät Ylivieskassa	265 000

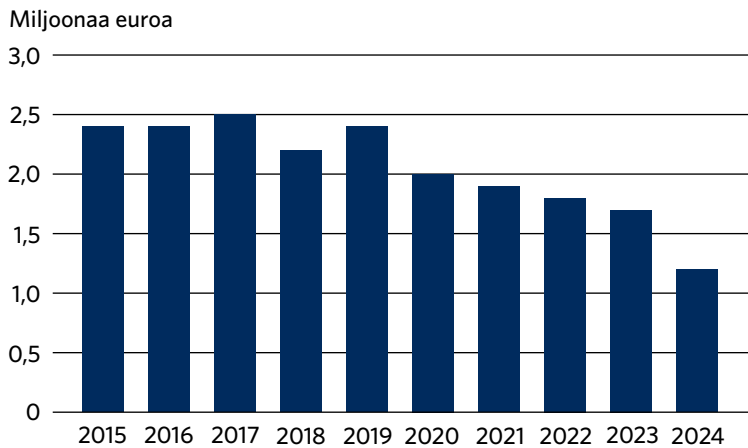
## Opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämät harkinnanvaraiset valtionavustukset liikunnan koulutuskeskusten rakentamishankkeisiin

Ministeriö on myöntänyt vuosittain keskimäärin 2 miljoonaa euroa liikunnan koulutuskeskusten rakentamishankkeisiin. Vuosittain rahoitettuja hankkeita on ollut viidestä yhdeksään. Keskimääräinen avustus on ollut 285 000 euroa. Koulutuskeskusten avustukset ovat siten kooltaan verrattain suuria muihin liikuntapaikkarakentamisen avustuksiin nähden.



Liikunnan koulutuskeskukset saavat verrattain suuria avustuksia.

Vuonna 2025 budjetissa ei enää ollut erillistä määrärahaa perustamishankeavustuksiin. Liikunnan koulutuskeskuksille annettiin mahdollisuus hakea liikuntapaikkarakentamisen avustusta, mutta yhtään hakemusta ei tullut. Myöskään vuoden 2026 budjet-tiesitykseen ei sisälly erillismäärärahaa liikunnan koulutuskeskusten perustamishankeavustuksiin.



Kuvio 24: Opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämät harkinnanvaraiset valtionavustukset liikunnan koulutuskeskusten rakentamishankkeisiin 2015–2024. Lähde: OKM SALAMA-avustusjärjestelmän aineisto, koostanut VTV.

Taulukko 8: Eniten tukea saaneet koulutuskeskusten rakentamishankkeet vuosina 2015–2024. Lähde: OKM SALAMA-avustusjärjestelmän aineisto, koostanut VTV.

Saaja	Hanke	Avustuksen määrä (€)	Vuosi
<b>Kisakalliosäätiö</b>	Uusi majoitusrakennus	1 071 000	2022
<b>Kuortaneen urheiluopistosäätiö</b>	Uusi telinevoimisteluhalli ja huoltorakennuksen peruskorjaus	1 100 000	2019
<b>Palloilu Säätiö / Eerikkilän urheiluopisto</b>	Hirsihovin peruskorjaus	1 000 000	2018
<b>Palloilu Säätiö / Eerikkilän Urheiluopisto</b>	Opistorakennuksen peruskorjaus	939 000	2017
<b>Suomen Urheiluopiston Kannatusosakeyhtiö</b>	Tennis- ja padel-hallin peruskorjaus ja laajentaminen	750 000	2024
<b>Folkhälsan Utbildning Ab / Solvalla Idrottsinstitut</b>	Solvalla Campuksen rakentaminen, osa 1	784 000	2015
<b>Folkhälsan Utbildning Ab / Solvalla Idrottsinstitut</b>	Solvalla Campuksen rakentaminen, osa 2	700 000	2017

## Tietyt suurhankkeet ovat saaneet erityisen suuria valtionavustuksia

Harkinnanvaraisten valtionavustusten lisäksi talousarviossa on myönnetty säännöllisesti erillistä rahoitusta suurille rakennushankkeille. Nämä erityisasemassa olevat rakennushankkeet ovat saaneet paljon valtionavustuksia suhteessa muuhun liikuntapaikkarakentamiseen.

Liikuntalain (13 §) mukaan liikuntapaikkojen valtionavustuksia tulisi myöntää laajojen käyttäjäryhmien tarpeisiin. Toisaalta samassa pykälässä todetaan, että avustuksia voidaan myöntää erityisestä syystä muuhunkin liikuntapaikkarakentamiseen.

Valtion talousarviossa erikseen huomioidut rakentamisen suurhankkeet eivät palvele tehokkaasti laajojen käyttäjäryhmien tarpeita, vaan niiden taustalla vaikuttavat muut syyt, erityisesti kulttuuri- ja elinkeinopoliittiset päämäärät.

Yksittäisistä liikuntapaikoista valtio on rahoittanut selvästi eniten Olympiastadionin peruskorjausta. Vuosien 2011–2025 aikana valtio on rahoittanut sitä 165 miljoonalla eurolla. Lisäksi on sovittu, että valtio rahoittaa sitä vielä 4 miljoonalla eurolla vuosina 2026 ja 2027. Valtio on rahoittanut korjausta sekä erikseen tähän tarkoitukseen talousarviossa osoitetulla rahoituksella että harkinnanvaraisilla valtionavustuksilla, joita kuvattiin edellä.

Olympiastadionin peruskorjauksen rahoittavat puoliksi valtio ja Helsingin kaupunki. Hankkeen kokonaiskustannukset ovat arviolta 338 miljoonaa euroa. Näin ollen valtion kulut hankkeesta vastaavat suuruudeltaan koko liikuntatoimen reilun vuoden budjettia.

Olympiastadionin peruskorjauksella on vähintään yhtä suuri kulttuuripoliittinen kuin liikuntapoliittinen merkitys. Sitä voidaankin pitää poikkihallinnollisena hankkeena. Pelkästään liikuntasuoritteiden määrän lisäämisen kannalta näin suuri panostus hankkeeseen ei olisi perusteltua, mutta hanketta on rahoitettu myös muiden arvojen takia.

VTV julkaisi Olympiastadion perusparannuksesta laillisuustarkastuksen vuonna 2021 (tarkastuskertomus 1/2021). Valtiontalouden tarkastusvirasto tekee jälkiseurannan tarkastuksesta vuoden 2025 lopulla.

Orpon hallitus osoitti puoliväliriihessä 23.4.2025 Helsinki-Gardenhankkeelle rahoitusta ehdollisena 35 miljoonaa euroa. Tätä koskevaa määrärahaa ei kuitenkaan sisälly hallituksen talousarvioesitykseen vuodelle 2026. Hankkeessa on määrä rakentaa tapahtuma-areena sekä asuntoja, hotelli ja liikunnan harrastamisen tiloja.

Tampereen monitoimiareenaa valtio tuki 18 miljoonalla eurolla vuosina 2017–2019. Areena on kilpa- ja harjoitusjäähalli, jonka nykyinen nimi on Nokia Arena. Areenan omistavat yksityiset yritykset ja Tampereen kaupunki.



Olympiastadionin peruskorjaus on omassa mittaluokassaan.



Myös Tampereen areenan ja Gardenhankkeen valtiontuet ovat suuria.

Kymiringin moottoripyörärataa Iitissä valtio rahoitti 6,5 miljoonalla eurolla vuosina 2015–2017. Rakennuskokonaisuuteen liittyi myös liikennehanke (vt 12 Tillola–Keltti), jota valtio rahoitti 14 miljoonalla eurolla.

## Avustuksiin sisältyy aluepoliittinen elementti

Suuremmat kunnat ovat saaneet avustuksia absoluuttisesti eniten, kun taas pienemmät kunnat ovat saaneet avustuksia eniten asukasta kohden. Sama havainto tehtiin myös Jyväskylän ammattikorkeakoulun selvityksessä.<sup>32</sup>

Taulukko 9: Liikuntapaikkarakentamisen avustusten kohdentuminen kunnan väkiluvun mukaan vuosina 2018–2024. Lähde: AVI:n valtionavustustietokanta ja OKM SALAMA-avustusjärjestelmän aineisto, koostanut VTV.

Kunnat kokoluokittain	Kuntien saamat OKM:n ja Aluehallintovirastojen liikuntapaikkarakentamisen avustukset asukasta kohden (€)
alle 5 000 asukasta	62
5 000–10 000 asukasta	43
10 000–20 000 asukasta	50
20 000–50 000 asukasta	33
50 000–100 000 asukasta	26
yli 100 000 asukasta	11



Pienet kunnat saavat avustuksia eniten asukasta kohden.

Taulukko 10: Eniten ja vähiten liikuntapaikkarakentamisen avustuksia opetus- ja kulttuuriministeriöiltä ja aluehallintovirastoilta suhteessa väkilukuun saaneet kunnat vuosina 2018–2024 (avustusta hakeneet kunnat). Lähde: AVI:n valtionavustustietokanta ja OKM SALAMA-avustusjärjestelmän aineisto, koostanut VTV.

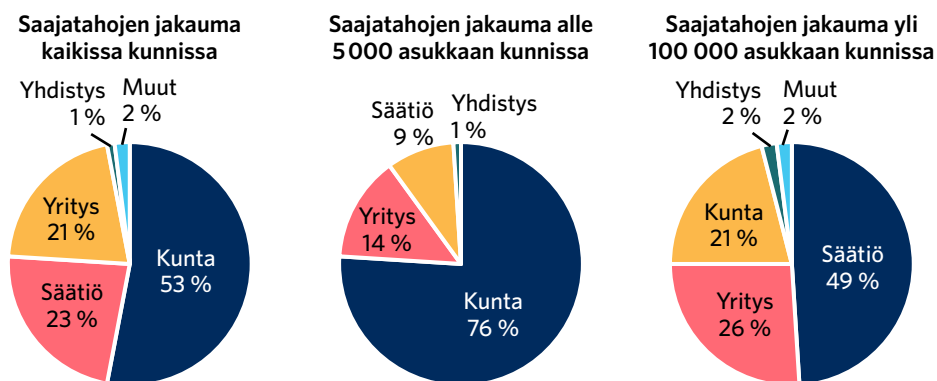
Kunta	Avustukset asukasta kohden (€)	Avustukset yhteensä (€)
Jämijärvi	504	849 000
Myrskylä	486	857 000
Sulkava	345	819 000
Enontekiö	331	599 900
Puolanka	315	750 000
Vesilahti	2	8 000
Ulvila	1	1 600
Nurmes	1	1 000
Kaustinen	0	0
Kaskinen	0	0

Taulukko 11: Eniten opetus- ja kulttuuriministeriöltä ja aluehallintovirastoilta liikuntapaikkarakentamisen avustuksia saaneet kunnat ja niiden saama liikuntatoimen valtionosuus vuosina 2019–2024. Lähde: OKM SALAMA-avustusjärjestelmän aineisto ja AVlen valtionavustustietokanta, koostanut VTV.

Kunta	Rakentamisen valtionavustukset (milj. €)	Kunnan saama liikuntatoimen valtionosuus (milj. €)
<b>Espoo</b>	7,0	6,2
<b>Vantaa</b>	4,2	5,0
<b>Lohja</b>	3,6	1,0
<b>Joensuu</b>	3,2	1,6
<b>Jyväskylä</b>	3,1	3,0
<b>Lappeenranta</b>	2,8	1,6
<b>Kuopio</b>	2,7	2,6
<b>Kaarina</b>	2,2	0,7

Isoissa kaupungeissa yritysten ja säätiöiden osuus avustusten saajista on keskimääräistä suurempi. Osa avustuksia saaneista yrityksistä on kuitenkin kuntien omistamia.

Kuntien toteuttamat rakennushankkeet palvelevat tyypillisesti laajempia käyttäjäryhmiä. Ne ovat esimerkiksi koulujen liikuntapaikkoja, lähiliikuntapaikkoja ja uimahalleja. Sen sijaan yritysten toteuttamat hankkeet ovat useammin areenatyypisiä ja palvelevat enemmän kilpaurheilun tarpeita.



Kuvio 25: Liikuntapaikkarakentamisen valtioavustusten saajatahot vuosina 2018–2024. Lähde: OKM SALAMA-avustusjärjestelmän aineisto ja AVlen avustustietokanta, koostanut VTV.

Liikuntapaikkarakentamisen tuloksellisuudesta ei ole tehty viime vuosina arvioiteja. Liikuntapaikkarakentamisen suunta-asiakirjaan (2023) sisältyi kyllä hieman pohdintaa liikuntapaikkarakentamisen kehittämistarpeista. Asiakirjan mukaan esimerkiksi kuntien pitäisi huolehtia liikuntapaikkojen ylläpidosta paremmin.

Vuonna 2022 julkaistu Jyväskylän ammattikorkeakoulun tutkimus analysoi liikuntapaikkarakentamisen valtionavustusten alueellista jakautumista.<sup>33</sup> Verkossa toimivaan LIPAS-tietokantaan on pyritty kokoamaan kaikki Suomen liikunta- ja ulkoilupaikat, niiden rakennusvuodet ja pinta-ala. LIPAS-tietokanta ei ole kuitenkaan kattava esitys Suomen liikuntapaikoista, koska tietojen kirjaaminen tietokantaan on vapaaehtoista.

Opetus- ja kulttuuriministeriö jakaa vuosittain valtionavustuksia liikuntapaikkarakentamisen tutkimukseen ja kehittämiseen. Vuosina 2020–2025 ministeriö jakoi avustuksia keskimäärin 438 000 euroa vuodessa. Avustuksia saaneet tutkimukset keskittyvät tyypillisesti erilaisiin liikuntaolosuhteisiin ja ovat luonteeltaan teknisiä.

### 3.5 Suomi liikkeelle -ohjelmaan käytetään paljon rahaa

#### Suomi liikkeelle -ohjelma on vaalikauden merkittävimpiä panostuksia

Suomi liikkeelle -ohjelma on pääministeri Orpon hallituksen vuonna 2023 aloittama nelivuotinen kehittämisohjelma, jonka tavoitteena on lisätä suomalaisten liikkumista. Ohjelmasta käytetään myös nimeä ”liikunnallisen elämäntavan ja toimintakyvyn poikkihallinnollinen ohjelma”.

Ohjelma on taloudellisesti merkittävä, sillä valtio rahoittaa sitä vuosittain 20 miljoonalla eurolla. Ohjelman menot ovat siis kokonaisuudessaan 80 miljoonaa euroa vaalikauden aikana. Ohjelma on poikkeuksellisen panostus siinäkin mielessä, että hallitus on pyrkinyt vaalikauden aikana tasapainottamaan valtiontaloutta ja leikannut merkittävästi valtion rahoitusta liikuntaan.

Hallitusohjelmassa sovittiin ohjelman käynnistämisestä, johtamisesta ja tärkeimmistä toimenpiteistä. Hallitusohjelman mukaan ohjelma toteuttaa tavoitetta ”kääntää liikkuminen kasvuun jokaisessa ikäryhmässä.”

Valtiontalouden tarkastusviraston saaman käsityksen mukaan ohjelman ja sen resurssien sisällyttäminen hallitusohjelmaan vaikuttivat keskeisesti Olympiakomitean vaikuttamistyö ja muut poliittiset intressit. Ohjelman lähtökohtana oleva poikkihallinnollisen liikunnan edistämisen tarve oli tunnistettu myös erilaisissa arvioinneissa ja tutkimuksissa.



Ohjelmaan käytetään 80 miljoonaa euroa.



Suomi liikkeelle -ohjelman tavoite on kunnianhimoinen.

Ohjelmaa johtaa Liikunnallisen elämäntavan ja toimintakyvyn ministerityöryhmä. Ohjelmalla on sihteeristö, jonka pääsihteerit työskentelee opetus- ja kulttuuriministeriön kansliapäällikön esikunnassa. Pääsihteerin lisäksi ohjelmassa työskentelee kolme muuta päätoimista työntekijää.

Ohjelmasta julkaistiin puolivälikatsaus kesällä 2025.<sup>34</sup> Katsauksessa kerrotaan, mitä toimenpiteitä ohjelmassa on tehty ja mihin hankkeen määrärahat on käytetty. Katsauksessa esitetään suunnitelma hankkeen tulosten ja vaikutusten seuraamiseksi, mutta siinä ei vielä arvioida ohjelman vaikuttavuutta. Ohjelmalla on tietotuotanto- ja seurantaryhmä, joka valmistelee ja koordinoi ohjelman seurantaa. Puolivälikatsaus on huolellisesti laadittu, mutta se ei ole luonteeltaan kovin strateginen, koska siitä ei ilmene toimenpiteiden keskinäinen tärkeysjärjestys.

## Ohjelman painopisteenä on arkiliikunnan lisääminen

Suomi liikkeelle -ohjelman painopisteenä on lisätä ihmisten arki liikuntaa. Ohjelma-asiakirjan mukaan painopistevalinnan taustalla on havainto siitä, että ihmisten vapaa-ajan liikunta on lisääntynyt 1950-luvulta tähän päivään, mutta ihmisten liikkuminen työssä ja arjessa on vähentynyt, ja sen myötä liikkumisen kokonaismäärä on vähentynyt.<sup>35</sup>

Ohjelman tarkoituksena on lisätä ihmisten muuta liikkumista kuin liikunnan harrastamista tai kilpaurheilua. Poikkeuksena tähän ohjelmassa pyritään kuitenkin lisäämään koululaisten liikunnan harrastamista koulupäivien yhteydessä ja niiden jälkeen.

Suomi liikkeelle -ohjelman rahoituksen kohdentumisesta päättää ohjelman ministerityöryhmä pääsihteerin esityksestä. Esitys on tarkastuksessa saadun tiedon mukaan hyväksytty ministerityöryhmässä lähes sellaisenaan. Esitystään varten pääsihteerit pyysi eri ministeriöiltä ehdotuksia siitä, mihin toimenpiteisiin rahaa voitaisiin käyttää niiden hallinnonaloilla. Liikuntapolitiikan koordinaatioelin LIPOKO on antanut näkemyksiä valittavista toimenpiteistä.

Käytännössä ohjelman 80 miljoonan euron määrärahoista valtaosa – arviolta 85 prosenttia – käytetään valtionavustusten jakamiseen. Rahoitus jakaantuu eri hallinnonaloille. Valtionavustuksia ovat tähän mennessä jakaneet avointen hakujen kautta OKM, aluehallintovirastot, liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Uudenmaan ELY-keskus (YM:n toimeksiannosta) ja STM. Myös MMM ja TEM jakavat avustuksia vuosina 2025 tai 2026. Eniten rahoitusta kolmen ensimmäisen vuoden aikana saaneet yksittäiset toimenpiteet ilmenevät taulukosta 14.



Suomi liikkeelle -ohjelmaan kuuluu 35 toimenpidettä.



Ohjelman määrärahat käytetään valtionavustusten jakamiseen.

Taulukko 12: Suomi liikkeelle -ohjelman rahoituksen isoimmat kohteet vuosina 2024-2026.

Rahoituksen kohde	Hallinnonala	Milj. €	Vuodet
<b>Liikkuvat-kokonaisuuden laajentaminen (Liikkuva koulu ja Liikkuva opiskelu, korkeakoulut)</b>	OKM	10	2024-2025
<b>Liikuntaneuvonnan vahvistaminen (Move! ja eri kohderyhmät)</b>	OKM	9,7	2024-2026
<b>Liikkumista edistävät uudet kokeilut ja innovaatiot</b>	OKM	6,2	2024, 2026
<b>Alueelliset hyvinvointipolut - Alueelliset kansanterveyden edistämisen pilotit</b>	STM, OKM	4,8	2025-2026
<b>Koulumatkojen turvallisuuden edistäminen</b>	LVM	3	2025
<b>Liikuntaneuvonnan vahvistaminen</b>	OKM	2,9	2026
<b>Liikunnan ja toimintakyvyn lisääminen osaksi kutsuntojen sisältöä</b>	PLM	2,75	2024-2026
<b>Päiväkotien ja koulujen liikuntaedellytysten parantaminen pihojen luonnonmukaistamisella</b>	OKM, YM, STM	2,5	2026

Ohjelmaan sisältyy joitakin toimenpiteitä, joiden toteuttaminen ei vaadi erillistä rahoitusta. Tällainen toimenpide on esimerkiksi perusopetuslain muuttaminen, joka toteutettiin lakimuutoksella 245/2025. Lakiin lisättiin kohta, jonka mukaan opetuksen yhtenä tavoitteena on ”edistää liikunnallista elämäntapaa” (perusopetuslaki 2 § 2 mom.). Lakimuutoksen tekemisestä oli erikseen sovittu hallitusohjelmassa.

## Ohjelman suhde muuhun liikunnan edistämiseen

Opetus- ja kulttuuriministeriö hahmottaa Suomi liikkeelle -ohjelman pelkästään siihen varattua rahoitusta suurempana kokonaisuutena. Ohjelman puolivälikatsauksessa raportoidaan osana ohjelmaa suuri määrä sellaisia toimenpiteitä, joiden rahoitus tulee muista lähteistä kuin Suomi liikkeelle -ohjelman määrärahoista. Katsauksessa mainitaan esimerkiksi ministeriön myöntämät liikunnallisen elämäntavan avustukset, ministeriön rahoittamat Liikkuva opiskelu- ja Liikkuva perhe -toimenpiteet, aluehallintovirastojen avustukset koulujen pihojen liikuntapaikkojen rakentamiseen ja Liikkuva koulu -toimenpiteille sekä Opetushallituksen myöntämät hankeavustukset opetushenkilöstön koulutukseen.

Muulla rahoituksella toteutettavien hankkeiden mainitseminen Suomi liikkeelle -ohjelman yhteydessä on lähinnä viestinnällinen ratkaisu, eikä sillä ole merkitystä toimenpiteiden vaikuttavuuden kannalta. Puolivälikatsauksessa on tarkkaan eroteltu, mitkä toimenpiteistä on rahoitettu Suomi liikkeelle -ohjelman määrärahoista. Huomionarvoisempaa on se, että osa Suomi liikkeelle -ohjelman rahoituksesta on käytetty olemassa olevan toiminnan lisärahoituksena.



Useat muut avustukset liittyvät samaan teemaan



Suomi liikkeelle -ohjelma on osittain lisärahoitusta olemassa oleville toimintoille.

Eniten Suomi liikkeelle -ohjelman rahoitusta on käytetty Liikkuvat -kokonaisuuden laajentamiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan Suomi liikkeelle -ohjelman rahoituksella on rahoitettu esimerkiksi Liikkuva koulu -hankkeen paikallisia kuntien kehittämishankkeita, joihin ei olisi saatu lainkaan määrärahaa ilman Suomi liikkeelle ohjelmaa. Liikkuvat kokonaisuuden koordinointiin on käytetty puolestaan liikunnallisen elämäntavan edistämiseen budjetissa myönnettyä rahoitusta. Koordinaatioon kuuluu valtakunnallisen ja alueellisten Liikkuva koulu -verkostojen ylläpitäminen, materiaalien tuottamista, viestintää, koulutusten järjestämistä ja toiminnan arviointia.

Ministeriön mukaan rahoitusta saaneet kohteet on valittu niiden vaikuttavuuden perusteella. Siksi myös olemassa olevat toiminnot ovat saaneet rahoitusta, jos ne on ministeriössä katsottu vaikuttaviksi ihmisten arkiliikunnan lisäämisen kannalta. Myös hallitusohjelmassa mainitaan Liikkuva koulu- ja Liikkuva opiskelu -ohjelmat Suomi liikkeelle -ohjelman toimenpiteiden yhteydessä.

Kun arvioidaan Suomi liikkeelle -ohjelman tuloksellisuutta, olennaista on, että ohjelman 80 miljoonan euron lisärahoitus on käytetty liikunnan lisäämisen kannalta tehokkaimmalla mahdollisella tavalla. Se, että Suomi liikkeelle -rahoitusta käytetään olemassa olevan toiminnan lisärahoittamiseen, on ongelmallista lähinnä viestinnän ja budjetoinnin kannalta.

Budjetoinnin kannalta olisi selkeintä, että yhteen käyttötarkoitukseen käytettäisiin vain yhtä määrärahaa. Siltä osin kuin valtioneuvosto haluaa laajentaa olemassa olevaa toimintaa, se voi päättää myöntää sille lisärahoitusta, eikä tätä varten tarvita erillistä kehittämishanketta. Periaatteessa päätökset Suomi liikkeelle -ohjelman toimenpiteistä olisi voitu tehdä myös osana normaalia budjettiprosessia, jolloin toimien hyödyllisyys suhteessa muuhun valtion rahankäyttöön olisi tullut arvioiduksi prosessin aikana.

## Määräaikaisissa kehittämishankkeissa on vaikeaa saavuttaa pysyviä tuloksia

Tarkastusvirasto on suhtautunut tarkastuksissaan usein kriittisesti kestoltaan rajattujen kehittämishankkeiden tuloksellisuuteen. Pysyviä tuloksia on vaikeaa saavuttaa, kun kehittämishankkeen rahoitus päättyy, henkilöstö lopettaa työnsä, tietotaito hajaantuu ja verkkosivut suljetaan. Huomioon on otettava myös avustusten hakemisesta, jakamisesta, raportoinnista ja valvonnasta syntyvät kustannukset. Luonteeltaan pysyvää valtion perustoimintaa ei tulisi rahoittaa ja organisoida projektimuodossa.



Vaihtoehto erilliselle ohjelmalle olisi päättää toimenpiteistä budjetissa.



Vaihtoehtona olisi käyttää ohjelmaan varatut varat perustoimintaan.

Myös liikunnan kontekstissa on kritisoitu toiminnan organisointumista kehittämishankkeiksi. Stenvall ja Lehtonen totesivat selvityksessään liikunnan ohjelmien valtionohjauksesta, että kehittämissuunnitelmien kautta myönnettävät valtionavustukset synnyttävät lyhytjänteistä toimintaa. Selvityksen mukaan valtionavustusten saajat toivovat siirtymää pirstaleisesta, projektikohtaisesta rahoituksesta pitkäjänteisempiin kokonaisuuksiin.<sup>36</sup>

Rikala totesi liikunnan projektitoimintaa käsittelevässä raportissaan olevan epäselvää, saadaanko erillisillä kehittämissuunnitelmilla pysyvää lisäarvoa ihmisten liikuttamisessa. Hän pohtii, että vähän liikkuvien tavoittamiseen tarvittaisiin pysyvää toimintaa projektien sijaan.<sup>37</sup>

Suomi liikkeelle -ohjelman kaltainen iso kehittämissuunnitelma on siinä mielessä riskialtis, että sen myötä tehdään lyhyessä ajassa suuri määrä kehittämistyötä, joka olisi tavallisesti perusteltua jakaa pidemmälle aikavälille.

Hallitusohjelmakirjauksen mukaan Suomi liikkeelle -ohjelmassa huomioidaan toimenpiteiden pitkäjänteisyys. Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan pitkäjänteisyys on pyritty varmistamaan rahoittamalla sellaisia toimenpiteitä, jotka tähtäävät parantamaan liikkuamista tukevia pysyviä rakenteita. Pitkäjänteisyyteen pyritään myös vaatimalla valtionavustusta saavilta hankkeilta omaa rahoitusta. Esimerkiksi Liikkuva koulu- ja Move! -avustuksissa omarahoitusta vaaditaan vähintään 40 prosenttia.

Liikkuva koulu -ohjelma on ollut käynnissä jo viisitoista vuotta.<sup>38</sup> Jos tällaiselle toiminnalle nähdään olevan pysyvää tarvetta, olisi syytä harkita sen vakiinnuttamista pysyväksi toiminnaksi ohjelma-  
muotoisen toiminnan sijaan.

## 4 Onko opetus- ja kulttuuriministeriö budjetoinut määrärahat eduskunnan budjettivallan toteutumisen näkökulmasta hyvin?

Valtion talousarvioluvun 29.90 liikuntamäärärahojen budjetointi ei ollut ajanjaksolla 2014–2023 kaikilta osin selkeää, läpinäkyvää eikä johdonmukaista. Budjettirakenteen epäselvyyden vuoksi tarkastuksessa oli vaikea muodostaa selkeästi eriteltyä kokonaiskuvaa määrärahojen kohdentumisesta eri käyttötarkoituksiin.

Valtion liikuntatoimen määrärahoja jaettiin ajanjaksolla 2014–2024 eri momenteille talousarvioasetuksen 5 §: n mukaisesti tehtävän tai menon laadun perusteella mutta myös rahoituslähteen perusteella, vaikka se ei ole talousarvioasetuksen mukaista. Siten samaan käyttötarkoitukseen budjetoitiin määrärahoja kahdelle eri momentille. Momenttien välisten viittausten käyttäminen ja se, että viittauksista ja momenttien päätösosista puuttui tietoja, mikä osa samaan käyttötarkoituksen varatuista määrärahoista oli budjetoitu toiselle momentille, heikensivät budjettirakenteen selkeyttä ja läpinäkyvyyttä.

Rahapelituottoihin sidotun määrärahamomentin 29.90.50 mitoituksen muutoksia perusteltiin tuloutuksen muutoksilla. Tuloutusmuutoksen kohdentamista eri käyttötarkoituksiin ei sen sijaan kuvattu muutoin kuin tiettyjen liikuntapaikkarakentamishankkeiden osalta. Koska momentille 29.90.50 ei ollut mahdollista budjetoida lisämäärärahoja ilman lisätuloja, lisämäärärahat budjetoitiin osittain muille momenteille katettavaksi yleiskatteellisilla budjettivaroilla, mikä heikensi budjetoinnin johdonmukaisuutta.

## 4.1 Valtion liikuntatoimen budjettirakenne ei ole antanut oikeaa ja riittävää kuvaa määrärahojen kohdentumisesta

Määrärahoja budjetoitiin samaan käyttötarkoitukseen kahdelle eri momentille

Talousarvion budjettiluvun 29.90 käytössä olleet momentit vuosina 2014–2026 on listattu alla olevaan taulukkoon (Taulukko 13). Talousarviomomentin 29.90.50 määrärahat sidottiin vuoden 2014 talousarviossa veikkausvoittovarojen tuloutuksiin, eli kaikki veikkausvoittovaroilla rahoitetut luvun 29.90 määrärahat koottiin kehyksen ulkopuoliselle momentille 29.90.50. Momentille ollut mahdollista budjetoida käytettävissä olleita veikkausvoittovarojen tuottoja enempi määrärahoja vuosina 2014–2021 Indeksikorotuksen tekeminen liikunnan valtakunnallisten koulutuskeskusten valtionosuuteen olisi vaatinut vastaavan summan leikkaamista muilta määrärahan 29.90.50 käyttökohteilta. Määrärahan uudelleenkohdentamisen sijaan budjetoitiin lisämääräraha yleiskatteellisista budjettivaroista ja jaettiin koulutuskeskusten valtionosuus kahdelle eri momentille.



Momentin 29.90.50 määrärahojen sitominen veikkausvoittovarojen tuloutuksiin heikensi budjettirakenteen selkeyttä ja läpinäkyvyyttä.

Taulukko 13: Momentit ja määrärahalajit vuosien 2014–2026 talousarviot.  
Lähde: budjetti.vm.fi, koostanut VTV.

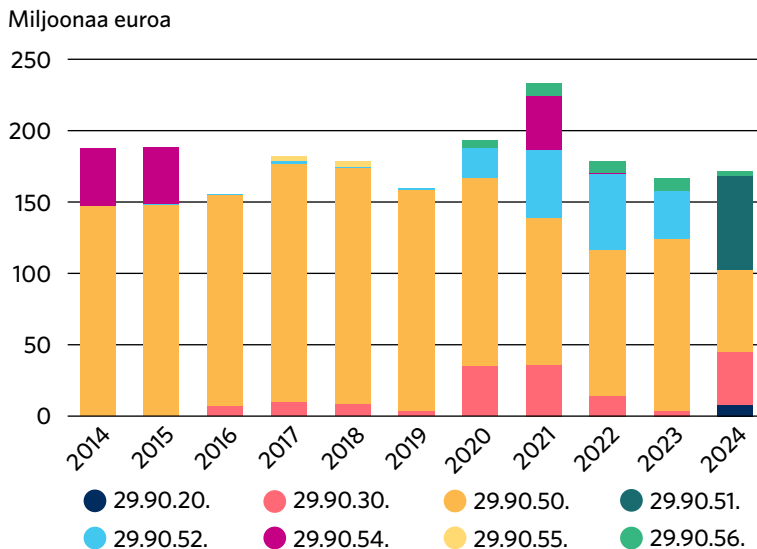
Momentti	Momentin käyttöönottovuosi, tilanne, nimi, määrärahalaji	Kehykseen kuuluva
29.90.20	2024: Liikuntatoimen yhteiset menot (siirtomääräraha 2 v) 2026: käytössä	Kyllä
29.90.30	2016: Avustus Liikkuva koulu -ohjelmaan (siirtomääräraha 3 v) 2024: Valtionosuudet kunnille ja liikunnan koulutuskeskuksille (arviomääräraha) 2026: käytössä	Kyllä
29.90.50	2014: Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarot urheilun ja liikuntakasvatuksen edistämiseen (arviomääräraha) 2024: Liikunnan ja urheilun edistäminen (kiinteä määräraha) 2026: Liikunnan ja urheilun edistäminen (siirtomääräraha 2 v)	Ei. Vuosina 2022 ja 2023 pieneltä osin ja 2024 lähes kokonaan.
29.90.51	2024: Liikunnallisen elämäntavan ja liikuntaolosuhteiden edistäminen (siirtomääräraha 2 v) 2026: poistettu	Kyllä
29.90.52	2014: Valtionosuus liikunnan koulutuskeskuksille ja rahoitus liikuntatieteellisten hankkeiden arviointikustannuksiin (kiinteä määräraha) 2024: Poistettu	Kyllä
29.90.54	2014: Avustus Helsingin Olympiastadionin perusparannukseen (kiinteä määräraha) 2015 ja 2021 käytössä, muina vuosina ei ole ollut.	Kyllä
29.90.55	2017–2018: Valtionavustus liikuntapaikan rakentamiseen KymiRing Oy:lle (siirtomääräraha 2 v). Ei käytössä muina vuosina.	Kyllä
29.90.56	2020–2023: Liikunnan ja huippu-urheilun edistäminen (siirtomääräraha 3 v). Ei käytössä sen jälkeen.	Kyllä

Vuoden 2014 talousarviossa veikkausvoittovarojen tuloutuksilla rahoitetut liikuntatoimen määrärahat koottiin yhdelle momentille 29.90.50 kehyksen ulkopuolelle, ja vain 110 000 euroa budjetoitiin kehyksen sisään momentille 29.90.52 rahoitettavaksi yleiskatteisesti, mikä tarkoittaa, että liikuntatoimen määrärahojen kokoaminen tehtäväperusteisesti yhdelle momentille lähes onnistui vuoden 2014 talousarviossa. Yleiskatteisesti rahoitettuja määrärahoja budjetoitiin kuitenkin ensimmäisessä lisätalousarviossa 40 miljoonaa euroa lisää. Lisäys kohdennettiin uudelle momentille 29.90.54 Helsingin Olympiastadionin perusparannukseen. Jos momentti 29.90.50 olisi jaettu EU-tukimomenttien tapaan osittain kehyksen sisään ja osittain kehyksen ulkopuolelle, olisi voitu koota samat käyttötarkoitukset samalle momentille.

Veikkausvoittovarojen tuloutuksiin sidotulle momentille 29.90.50 ei ollut mahdollista budjetoida yleiskatteisesti rahoitettuja määrärahoja, ja siispä eduskunnan niin sanotuista joululahjarahoista myönnettyt lisämäärärahat budjetoitiin momentille 29.90.52. Koska momentin 29.90.52 päätösosaan ei kuitenkaan täydennetty lisämäärärahoja vastaavia käyttötarkoituksia, päätösosa ei antanut oikeita ja riittäviä tietoja siitä, mihin kaikkiin tarkoituksiin määrärahaa sai vuosien 2016–2020 talousarvioissa käyttää. Viittaus momentin 29.90.50 selvitysosaan ei vuosina 2016–2020 ollut riittävän läpinäkyvää budjetointia, vaan momentin 29.90.52 päätösosasta olisi tullut ilmetä kaikki kyseisen määrärahan käyttötarkoitukset. Kyse on ollut ns. eduskunnan joululahjarahoista, joiden budjetointitapaan ministeriö ei kuitenkaan ole voinut vaikuttaa.

Rahapelituotoilla rahoitetut liikuntatoimen määrärahat budjetoitiin vuoden 2014 talousarviossa yhdelle kehyksen ulkopuoliselle momentille 29.90.50. Budjettivaroilla rahoitetut määrärahat budjetoitiin muille momenteille kehyksen sisään (Kuvio 26).

Momenttirakenteen, momenteille budjetoitujen määrärahojen ja määrärahoissa tapahtuneiden muutosten perusteella kuviosta erotuvat myös pääministeri Stubbin (2014–2025), Sipilän (2016–2019), Marinin (2020–2023) ja Orpon (2024–) hallituskaudet, koronakriisi vuosina 2020–2022 sekä liikuntatoimen määrärahojen irrottaminen rahapelituotoista vuoden 2024 talousarviossa.



Kuvio 26: Liikuntatoimen määrärahamomenteilla käytettävissä olleet määrärahat vuosina 2014–2024. Lähde: tutkiahallintoa.fi, koostanut VTV.

Veikkausvoittovarojen tuloutukset vähenivät korona-aikana merkittävästi, ja niiden lasku kompensoitiin yleiskatteellisilla budjettivaroilla. Budjettivaroilla rahoitettuja määrärahoja ei ollut kuitenkaan mahdollista budjetoida momentille 29.90.50, momentin käyttötarkoituksia siirrettiin kehykseen kuuluvalla momentille 29.90.30 ja aiemmin jaettuja käyttötarkoituksia yhdistettiin momentille 29.90.52.

Liikuntatoimen määrärahojen budjettirakennetta on kuitenkin selkeyttänyt ja yksinkertaistanut se, että määrärahamomenteja on ollut käytössä vain vähän, 3–5 kappaletta, ja määrärahat on budjetoitu pääosin yksivuotisiksi kiinteiksi ja arviomäärärahoiksi.

### Momentin numeron perusteella ei saa oikeaa tietoa momenteille budjetoitujen menojen laadusta

Siirtomenomenteille budjetoitiin useina vuosina myös kulutusmenoja ja vuoden 2024 talousarviossa budjetoitiin kulutusmenomomentille 29.90.20 pääosin siirtomenoja. Momentin numeron perusteella ei siten saa oikeaa kuvaa siitä, minkä laatuista menoja kullekin momentille budjetoitiin ajanjaksolla 2014–2024. Talousarvion laadintamääräyksen mukaan kulutusmenot budjetoidaan momenteille 01–29 ja siirtomenot momenteille 30–69. Mikäli on olemassa perusteltu tarve budjetoida laadultaan erilaisia menoja samalle momentille, momentin selvitysosassa esitetään arvio momentin määrärahan käytöstä eri menolajeihin, ja tätä sääntöä OKM on noudattanut.

Siirtomenomomentin numero ei myöskään ilmaissut mille saajaryhmälle määräraha on tarkoitettu, koska liikuntatoimen määrärahamomenteille on budjetoitu myös muiden saajaryhmien avustuksia kuin mihin momentin numero viittaa. Talousarvion laadintamääräyksen mukaan siirtomenot on yleensä luokiteltu saajan mukaan. Esimerkiksi kunnille on myönnetty vuosina 2015–2024 avustuksia yhteensä viideltä eri momentilta. Kyse on ollut liikuntapaikkarakentamisen avustuksista (29.90.50 ja 29.90.51), kuntien valtionosuuksista (29.90.30), kehittämisavustuksista (29.90.50, 29.90.51, 29.90.56), korona-avustuksista (29.90.30 ja 29.90.52), liikunnan koulutuskeskusten avustuksista (29.90.50 ja 29.90.52), valmennuskeskus- ja akatemiaoiminnasta (29.90.50 ja 29.90.56) sekä muun muassa opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämistä käyttövaroista (29.90.50). Kokonaiskuva kunnille budjetoiduista avustuksista ei budjettirakenteen perusteella ole läpinäkyvä.

### Rahoitusmallin muutos ei selkeyttänyt liikuntatoimen määrärahojen budjetointia

Momentti 29.90.50 irrotettiin vuoden 2024 talousarvioesityksessä veikkausvoittovarojen tuloutuksista. Kuten valtioneuvoston asettama työryhmä oli esittänyt raportissaan Suomalainen rahapelijärjestelmä muutoksessa - Tulevaisuuden vaihtoehtoja, rahapelituotot ohjattiin valtion yleiskatteellisiksi tuloiksi ja liikuntamäärärahat siirrettiin budjetin kehysmenettelyn piiriin vuoden 2024 alusta<sup>39</sup>.

Vuoden 2024 talousarvioesityksessä luvun 29.90 liikuntamäärärahojen käyttötarkoituksia ryhmiteltiin uudella tavalla osittain uusille momenteille. Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan liikuntamäärärahojen budjetoinnissa on ollut tavoitteena yhdistää momenteja, yhtenäistää määrärahalajeja ja varmistaa, että budjettirakenne sallii joustavan avustusprosessin.

Budjetin rakenne ei muuttunut aiempaa selkeämmäksi, sillä määrärahojen jakoperuste momenteille pysyi epäselvänä. Määrärahat jaettiin momenteille 29.90.50 (Liikunnan ja urheilun edistäminen, kiinteä määräraha) ja 29.90.51 (Liikunnallisen elämäntavan ja liikuntaolosuhteiden edistäminen, siirtomääräraha 2 v) tehtäväperusteella, mutta tehtävien välinen ero ei ollut selkeä, koska liikunnallisen elämäntavan ja liikuntaolosuhteiden edistämisen tehtävä näyttää sisältyvän liikunnan ja urheilun edistämisen tehtävään. Jos tarkoituksena oli jakaa liikunnan ja urheilun edistämiseen liittyvät määrärahat avustettavalle toiminnalle soveltuvimman määrärahalajin perusteella, se ei ole talousarvioasetuksen mukainen jakoperuste.

Vuoden 2026 talousarvioesityksessä kaikki liikunnan ja urheilun edistämiseen tarkoitettut määrärahat koottiin momentille 29.90.50 (Liikunnan ja urheilun edistäminen, siirtomääräraha 2 v). Momentille 29.90.20 (Liikuntatoimen yhteiset menot, siirtomääräraha 2 v) budjetoitiin liikuntatoimen yhteiset menot ja momentille 29.90.30 (Valtionosuudet kunnille ja liikunnan koulutuskeskuksille, arviomääräraha) valtionosuudet ja opintoteliavustukset. Valittu kolmen momentin budjettirakenne on kompakti ja käyttötarkoitukset on jaettu momenteille selkeästi lukuun ottamatta liikunnan osaamisen ja tietopohjan kokonaisuutta.

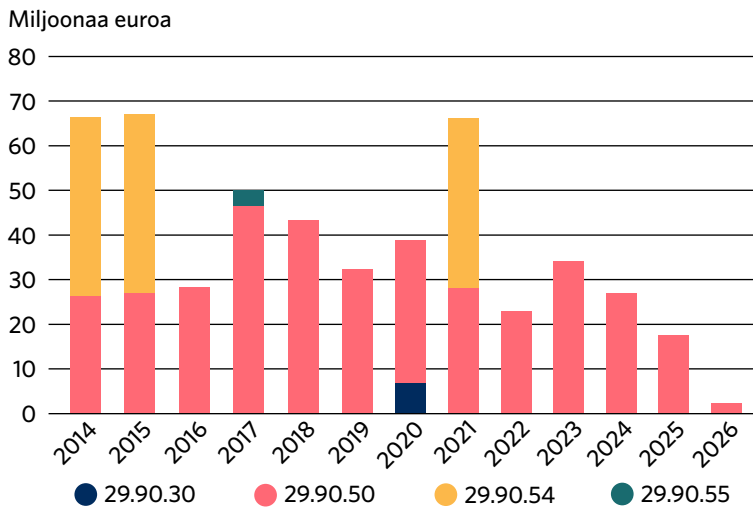
Eduskunnan budjettivallan toteutumisen näkökulmasta olennaista on se, että polku määrärahojen käyttötarkoituksista vaikuttavuustavoitteisiin on läpinäkyvä ja että määrärahojen käyttötarkoitukset on ryhmitelty ja kuvattu mahdollisimman selkeästi ja läpinäkyvästi budjettirakenteeseen. Myös avustusprosessin joustavuus ja sujuvuus on tärkeää, mutta se ei kuitenkaan riitä varmistamaan, että valtion varat käytetään vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiseksi parhaalla mahdollisella tavalla.

## 4.2 Määrärahojen kohdentuminen käyttötarkoituksen perusteella ei kaikilta osin ole ollut läpinäkyvää

Momenttirakenteen antama tieto määrärahojen kehittymisestä on epäselvää ja läpinäkymätöntä, sillä samaan käyttötarkoitukseen on budjetoitu määrärahoja eri momenteille ja määrärahoja samaan käyttötarkoitukseen on myös siirretty momentilta toiselle vuosittain

Liikuntapaikkarakentamiseen budjetoitiin sekä yleisiä että yksilöidyille hankkeille kohdistettuja määrärahoja ainakin neljälle eri momentille ajanjaksolla 2014–2024:

- 29.90.30 Avustukset Liikkuva opiskelu, Liikkuva varhaiskasvatus ja Liikkuva aikuinen -ohjelmiin sekä liikuntapaikkarakentamiseen (siirtomääräraha 3 v.),
- 29.90.50 Rahapelitoiminnan tuotot urheilun ja liikuntakasvatuksen edistämiseen (arviomääräraha),
- 29.90.54 Avustus Helsingin Olympiastadionin perusparannus- ja uudistamishankkeeseen (siirtomääräraha 3 v.)
- 29.90.55 Valtionavustus liikuntapaikan rakentamiseen Kymi-Ring Oy:lle (siirtomääräraha 2 v.).



Kuvio 27: Liikuntapaikkarakentamiseen budjetoidut määrärahat ajanjaksolla 2014–2026. Lähde: Valtion talousarviot 2014–2026, budjetti.vm.fi, koostanut VTV.

Lisäksi akatemia- ja valmennustoiminnan menoja on niin ikään budjetoitu kahdelle eri momentille (29.90.50 ja 20.90.56). Kyseisen toiminnan avustukset oli aiemmin budjetoitu rahapelituottojen momentille 29.90.50, mutta tuottojen laskiessa vuonna 2020 menot budjetoitiin kahdelle eri momentille.

Myös valtakunnallisille liikunnan koulutuskeskuksille myönnettävä valtionosuus jaettiin kahdelle momentille: 29.90.50 Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarot urheilun ja liikuntakasvatuksen edistämiseen (arviomääräraha) ja 29.90.52. Valtionosuudet kunnille ja liikunnan koulutuskeskuksille sekä eräisiin avustuksiin (arviomääräraha). Vuoden 2022 talousarviossa käyttötarkoitus kuitenkin yhdistettiin samalle momentille 29.90.52, koska tarve jakaa käyttötarkoituksen menot kahdelle momentille rahoituslähteen perusteella päättyi. Vuoden 2024 talousarviossa kaikki valtionosuudet siirrettiin momentilta 29.90.52 momentille 29.90.30. Ministeriö perusteli siirtoa sillä, että momentti 29.90.30 vapautui käyttöön.

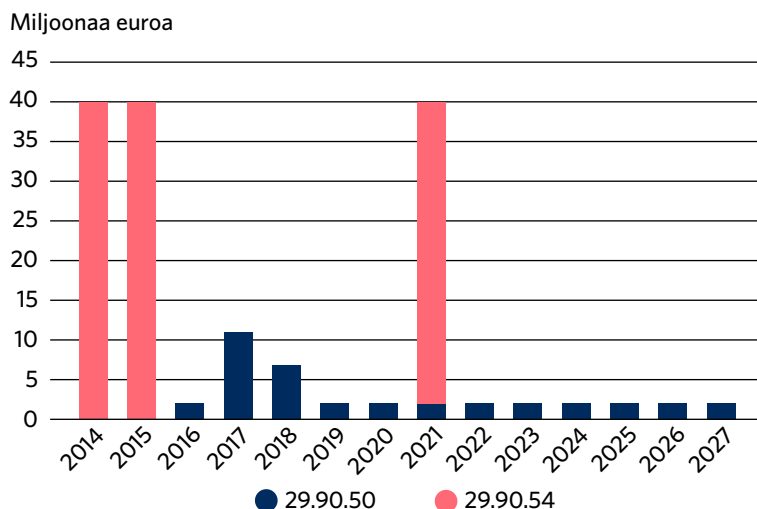
Momentille 29.90.30 oli vuodesta 2016 alkaen budjetoitu määräraha Liikkuvat-ohjelmiin. Vuoden 2020 lisätalousarviossa momentille lisättiin kertaluonteisia korona-avustuksia liikuntaorganisaatioiden toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen ja lisäksi talouden elvyttämistoimenpiteenä lisämäärärahoja liikuntapaikkarakentamiseen. Budjetoinnin läpinäkyvyyden näkökulmasta kertaluontoiset ja käyttötarkoitukseltaan poikkeukselliset korona-avustukset olisi ollut tarkoituksenmukaista budjetoida omalle momentille. Koska momentin numeron 30 perusteella kyseessä on siirtomenot kunnille, kuntayhtymille ja hyvinvointialueille, budjetoinnissa olisi myös voitu koota momentille kaikki kunnille maksettavat valtionavut.

Liikkuvat-ohjelmiin on budjetoitu määrärahoja eri vuosina eri momenteille. Vuoden 2022 toisessa lisätalousarviossa Liikkuvat-ohjelman määrärahoja budjetoitiin momentille 29.90.52. Vuoden 2023 talousarviossa niitä budjetoitiin eduskunnan lisäyksen takia momentille 29.90.56 ilman mainintaa momentin päätösosassa, että määrärahaa sai käyttää myös Liikkuva varhaiskasvatus -ohjelman jatkamiseen. Vuoden 2024 talousarviossa momentille 29.90.51 Liikunnallisen elämäntavan ja liikuntaolosuhteiden edistäminen (siirtomääräraha 2 v) budjetoitiin määräraha ikäihmisten liikkumishankkeen pilotointiin.

## Helsingin Olympiastadionin perusparannushankkeen avustuksen budjetointi ei ole ollut läpinäkyvää

Momenttirakenteen ja eri momenteille budjetoitujen määrärahojen perusteella saa puutteellisen kuvan yhteen euromääräisesti merkittävään käyttötarkoitukseen – eli Helsingin Olympiastadionin perusparannukseen – budjetoitujen varojen kehittymisestä ajanjaksolla 2014–2024. Momenttirakenteen antaman tiedon perusteella Helsingin Olympiastadionin perusparannukseen budjetoitiin momentille 29.90.54 vuosina 2014, 2015 ja 2021 määrärahoja kunakin vuonna noin 40 miljoonaa euroa. Budjetoitu summa vastasi käytettävissä olevaa euromäärää, koska kyseessä oli yksivuotinen määräraha.

Todellisuudessa Helsingin Olympiastadionin perusparannukseen on kuitenkin budjetoitu määrärahoja jokaisena ajanjakson vuotena, mutta määrärahoja on budjetoitu myös osittain momentille 29.90.50. Momentti 29.90.54 kuului kehykseen ja rahoitettiin yleiskatteellisilla budjettivaroilla, ja momentti 29.90.50 oli budjetoitu kehyksen ulkopuolelle ja rahoitettiin veikkausvoittovaroilla (Kuvio 28).



Kuvio 28: Helsingin Olympiastadionin perusparannukseen budjetoidut määrärahat 2014–2027. Lähde: talousarviot 2014–2026, budjetti.vm.fi, koostanut VTV.

Vuonna 2017 Helsingin Olympiastadionin perusparannuksen avustamiseen irrotettiin rahastoituja, jakamattomia rahapeliuottojen voittovaroja ja myönnettiin kymmenvuotinen valtuus, jonka avulla avustuksen vaatimia määrärahatarpeita siirrettiin seuraavalle kymmenelle vuodelle. Koska liikuntamäärärahat irrotettiin rahapeliuutoista vuonna 2024, Olympiastadionin avustusten kattaminen rahapeliuutoilla ei ole ollut enää vuoden 2023 jälkeen mahdollista. Momentilta 29.90.50 on vuosien 2018–2023 talousarvioissa puuttunut valtuustaulukko, josta olisi selvinnyt tieto, että 2 miljoonaa euroa liikuntapaikkarakentamiseen kohdennetuista määrärahoista oli varattu Helsingin Olympiastadionin perusparannushankkeelle.

## Määrärahojen käyttötarkoituksia ei ole kuvattu kaikilta osin selkeästi

Määrärahojen käyttötarkoituksista ei kaikilta osin käy riittävän selkeästi ilmi, mille tahoille ja mihin toimintaan määräraha on osoitettu. Käyttötarkoitusten epäselvyys kaventaa eduskunnan budjettivaltaa ja toisaalta heikentää budjetin läpinäkyvyyttä.

Liikuntatoimen määrärahojen käyttötarkoitukset ovat kuvanneet hyvin monenlaisia asioita, jotka eivät ole keskenään yhteismitallisia; tarkoituksena on ollut rahoittaa kuntaa, urheilijaa, organisaation toimintaa, tiettyä hanketta tai tehtävää. Määrärahojen käyttötarkoitusten liittyminen liikuntatoimen vaikuttavuustavoitteisiin ole kaikilta osin selvää. Epäselvää on muun muassa, kuinka paljon määrärahoja lopulta kohdentuu varsinaiseen toimintaan ja kuinka paljon kuluu vanhojen rakennusten ja rakenteiden ylläpitoon ja säilyttämiseen. Käyttötarkoituksista ei esimerkiksi käy riittävän selkeästi ilmi, onko kyse olemassa olevan rakennuskannan ylläpitämisestä pienen käyttäjäryhmän tarpeisiin (esim. Liikunnan koulutuskeskusten perustamishankkeet).

Myöskään OKM:lle käytettäväksi -käyttötarkoitus ei kerro riittävän läpinäkyvästi, onko määräraha tarkoitettu ministeriön omaan toimintaan vai onko kyse eteenpäin jaettavista avustuksista. Tarkastuksessa kävi ilmi, että kyse on jälkimmäisestä, ja määrärahalla pyritään vastaamaan esimerkiksi liikuntaa edistävien järjestöjen vuoden aikana ilmaantuviin avustustarpeisiin. Myös käyttötarkoitus selonteon toimeenpanoon ei ilmaise, millaista toimintaa määrärahalla aiotaan rahoittaa ja mitä sillä aiotaan saavuttaa.

Osa liikuntatoimen budjetin määrärahojen käyttötarkoituksista on ollut tarkasti rajattuja ja yksilöityjä, eli määrärahaa oli budjetoitu enintään tietty euromäärä tietyn organisaation tai hankkeen avustukseen. Kyse oli kiinteästä määrärahaosuudesta arvio- tai siirtomäärärahan sisällä. Esimerkiksi käyttötarkoitus ”enintään 2,3 miljoonaa urheilijoiden valmennus- ja harjoitteluapurahojen maksamiseen” kuvaa selkeästi, mihin tarkoitukseen määrärahat on budjetoitu. Toiset käyttötarkoitukset ovat sen sijaan olleet laajoja ja yleisluonteisia, kuten kokeilu-, kehittämis-, selvitys- ja ohjelmatoiminnan menot.



Määrärahan käyttötarkoitukset ovat olleet moninaisia ja kuvauksen läpinäkyvyys talousarviossa on vaihdellut.

Osa käyttötarkoituksista on ollut hyvin lyhyitä ja osa taas varsin pitkiä, monen käyttötarkoituksen yhdistelmiä. Esimerkkinä pitkästä ja monimutkaisesta käyttötarkoituksesta: ”määrärahaa saa käyttää yhteisöjen ja valtionhallinnon kansainvälisen liikunta-alan yhteistyön, liikuntatieteellisen toiminnan, liikunnan ja huippu-urheilun eettisen ja dopinginvastaisen toiminnan, testaustoiminnan ja dopingin vastaisen kasvatuksen tehostamisen menoihin sekä korkeakoulujen, tutkimuslaitosten ja tutkijoiden liikuntatieteellisten tutkimushankkeiden ja näiden kanssa yhteistyössä toteutettavien tietojärjestelmä- ja muiden hankkeiden rahoittamiseen.”

Käyttötarkoitukset ovat myös ilmaisseet vaikuttavuustavoitetta, kuten ”liikunnan yhdenvertaisuus”, joka sisältyi ensimmäistä kertaa vuoden 2015 talousarvioesitykseen. Käyttötarkoituksesta ei käy ilmi, mitä toimintaa määrärahalla on tarkoitus rahoittaa. Määrärahojen käyttötarkoitukset on hyvä kytkeä yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin, mutta käyttötarkoitus tulisi kuitenkin ilmaista konkreettisella tavalla.

### 4.3 Veikkausvoittovarojen tuloutukset eivät kattaneet kaikkia valtion liikuntatoimen menoja

#### Rahapeliuottojen määrä ei rajoittanut määrärahojen budjetointia liikuntatoimeen

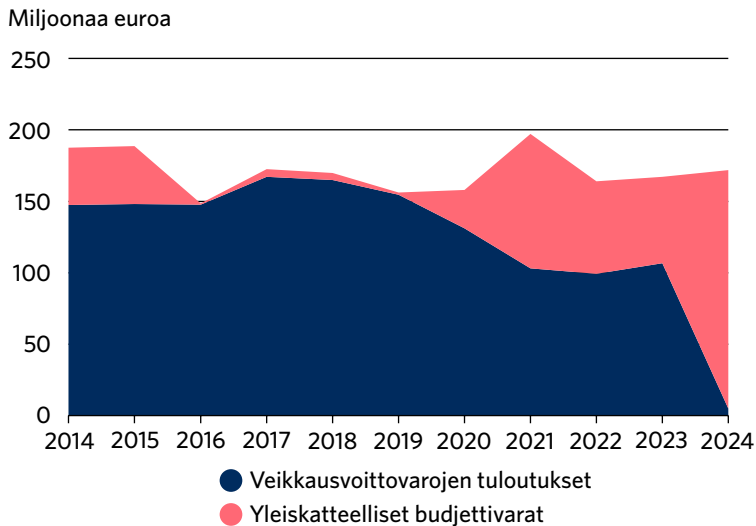
Liikuntatoimen määrärahojen kokonaismoitosta ei rajoittanut veikkausvoittovarojen vuosittaisen tuloutuksen määrä. Rahapeliuottoihin sidotun momentin menoja ei sopeutettu uusien määrärahatarpeiden ilmaantuessa, vaan uudet määrärahatarpeet katettiin pääosin yleiskatteellisilla budjettivaroilla. Rahapeliuottojen vähenemää myös kompensoitiin täysmääräisesti yleiskatteellisista budjettivaroista. Kun veikkausvoittovarojen tuloutukset lisääntyivät, määrärahoja budjetoitiin enemmän. Kun tuloutukset vähentyivät kolmanneksella koronavuosina 2020–2023, vähenemä kompensoitiin yleiskatteellisista budjettivaroista.

Yleiskatteellisista budjettivaroista on katettu ajanjaksolla 2014–2023 eri hallitusten ohjelmamuotoisten hankkeiden menoja, avustuksia liikuntapaikkarakentamiseen, koronatukia ja maan talouden elvytystä, valtionosuuksia ja osuuksien indeksikorotuksia, tutkimusten arvioinnin hallintokuluja sekä valtiovarainvaliokunnan talousarvioon esittämiä kertaluontoisia menolisäyksiä joululahjarahoista. Rahapeliuottoihin sidotulle momentille on budjetoitu etenkin liikuntalain mukaiset vuosittain talousarvioon otettavat rahoituksen käyttökohteet.



Rahapeliuottoihin sidotun momentin menoja ei sopeutettu uusien määrärahatarpeiden ilmaantuessa.

Veikkausvoittovarojen tuloutusten osuus liikuntatoimen määrärahojen rahoituksesta on vaihdellut ajanjaksolla 2014–2023. Osuus oli suurin pääministeri Sipilän hallituskaudella 2016–2019 (kuvio 29). Vuosittaisten veikkausvoittovarojen tuottojen lisäksi käyttöön irrotettiin jakamattomia voittovaroja. Korona-aikana rahapelituotot vähentyivät äkillisesti kolmanneksella ja vähenemä kompensoitiin yleiskatteellisella budjettirahoituksella. Lisäksi tuloutusta pyrittiin lisäämään laskemalla arpajaisveroprosenttia määräaikaisesti, jolloin Veikkaus Oy:n voitto parani ja yhtiön oli mahdollista tulouttaa valtiolle enemmän varoja. Vuoden 2021 poikkeuksellisen suuri budjettirahoituksen nousu johtuu noin 40 miljoonan euron budjetoinnista Helsingin Olympiastadionin hankkeelle.

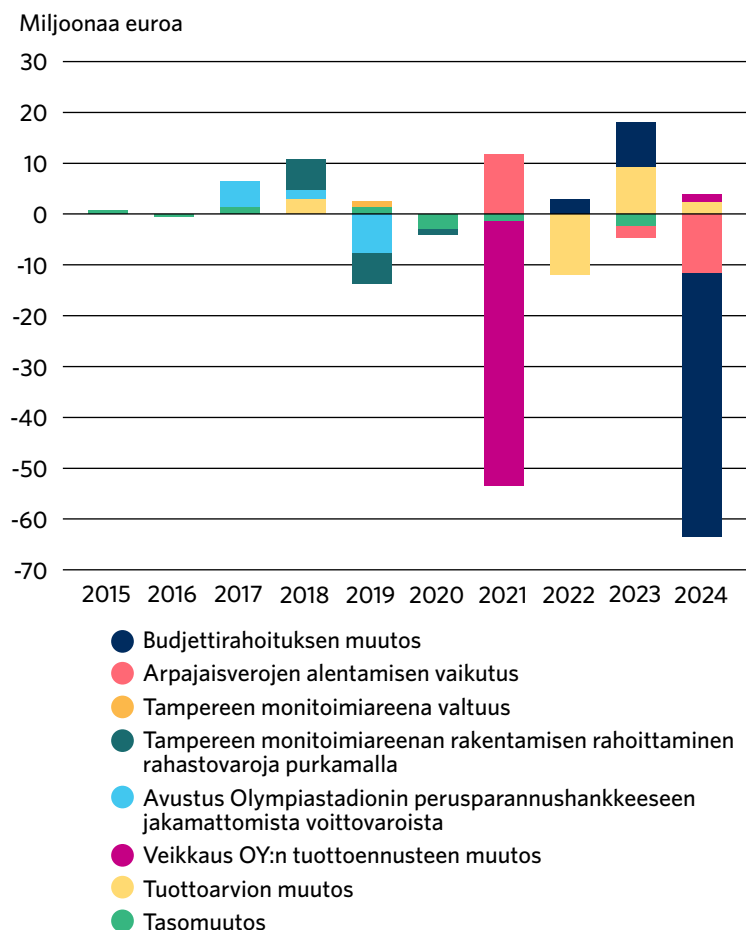


Kuvio 29: Veikkausvoittovarojen tuloutusten ja budjettivarojen osuudet luvun 29.90 menojen kattamisessa ajanjaksolla 2014–2024. Lähde: budjetti.vm.fi, koostanut VTV.

### Momentin 29.90.50 mitoituksen muutoksia ei perusteltu määrärahamuutoksilla vaan tuloutuksen muutoksilla

Kehyksen ulkopuolelle budjetoidun määrärahan 29.90.50 mitoituksen muutoksia perusteltiin vuosien 2014–2024 talousarvioissa pääosin veikkausvoittovarojen tuloutusten muutoksilla eikä määrärahamuutoksilla. Lisämäärärahojen käyttökohteet tuotiin kuitenkin esiin, kun määrärahan lisäys perustui Veikkaus Oy:n jakamattomien rahastovarojen purkamiseen.

Suurimmat muutokset momentin 29.90.50 mitoitukseen tehtiin vuosina 2024 ja 2021 (Kuvio 30). Vuoden 2024 talousarvioesityksessä määrärahan budjettirahoitusta pienennettiin noin 50 miljoonalla eurolla, mutta kyse ei ollut määrärahojen leikkaamisesta vaan siirtämisestä osittain muille momenteille. Vuonna 2021 momentin määrärahan samansuuruinen vähennys johtui rahapelituottojen vähentymisestä kolmanneksella koronapandemian vuoksi. Vähennystä kompensoitiin noin kymmenellä miljoonalla eurolla laskemalla arpajaisveroja. Vuosina 2022 ja 2023 momentin 29.90.50 määrärahojen lisäys perustui pieneltä osin budjettirahoitukseen. Osa vuosien 2015–2023 määrärahan mitoituksen pienentämisestä on budjetointiteknisii muutoksia: koska budjetoinnin lähtökohtana on edellisen vuoden talousarvion luku, lähtötasosta vähennetään ne edellisvuosien kertaluontoiset lisäykset, jotka eivät ole enää käytettävissä.



Kuvio 30: Momentin 29.90.50 mitoituksimuutokset 2015–2024. Lähde: budjetti.vm.fi, koostanut VTV.

Veikkausvoittovarojen tuloutuksiin sidotun momentin 29.90.50 budjetoinnissa on korostunut vuotuisuusperiaate ja arviomäärärahan käyttäminen. Koska veikkausvoittovaroja tuloutettiin valtiolle vuosittain, tuloutuksen euromäärä vaihteli eikä eduskunnalla ollut harkintavaltaa momentille budjetoidun euromäärän suhteen.

Lisätalousarvioesityksen laatiminen oli tavanomaista hankalampaa, koska lisämenojen kattamiseen piti löytää vastaavan suuruiset lisätulot. Lisätuloja oli mahdollista saada irrottamalla rahapeliuottojen jakamattomia, rahastoituja voittovaroja, budjetoimalla uudelleen ministeriölle palautuneita käyttämättömiä avustusmäärärahoja tai laskemalla arpajaisveroprosenttia, jolloin Veikkaus Oy pystyi tulouttamaan valtiolle enemmän varoja.

# Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

## Tarkastuksen tavoite

Tarkastuksen tavoitteena on selvittää, miten hyvin valtion liikuntapolitiikan ohjausrakenteet ja erityisesti talousarvion luvun 29.90 (liikuntatoimi) rahoitusjärjestelmät ovat edistäneet liikuntapolitiikan tavoitteita. Tarkastuksessa huomioidaan budjetointi, rahoituksen kohdentuminen asetettujen päämäärien mukaisesti ja soveltuvin osin myös tuloksellisuus (esimerkiksi liikuntapalveluiden käyttönä tai monimuotoisuuden toteutumisenä saatavilla olevien selvitysten, tietojen ja tilastojen perusteella). Tarkastuksen tavoitteena on varmistaa, että liikunnan määrärahoja hallitaan ja allokoidaan koordinoitusti systeemissä liikunnan edistämisen kokonaisuudessa. Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko valtion liikuntapolitiikan ohjausrakenteilla ja erityisesti talousarvion luvun 29.90 rahoitusjärjestelmillä edistetty liikuntapolitiikalle asetettuja tavoitteita tuloksellisesti. Erityisesti huomioitiin tavoite liikunnan saavutettavuudesta eri väestöryhmille.

Tavoitteena oli tuottaa eduskunnalle ja hallinnolle tietoa siitä, onko liikuntapolitiikkaa toteutettu johdonmukaisesti ja tuloksellisesti eri tasoilla ja toimenpiteillä. Tarkastus rajattiin kuitenkin koskemaan valtion liikuntamäärärahoja, niille asetettuja tavoitteita sekä rahoituksen ohjausrakenteita ja -keinoja ja näiden luomia edellytyksiä tuloksellisuudelle. Tarkastuksen tulosten perusteella voidaan kehittää liikuntapolitiikan toimia ja ohjausta ja kiinnittää huomiota seurantakäytäntöihin.

## Tarkastuksen kohdeasia ja tarkastuskohteet

Tarkastus kohdistui opetus- ja kulttuuriministeriöön ja erityisesti valtion liikuntamäärärahoihin (budjettiluku 29.90). Poikkihallinnolliset liikuntaa edistävät toimet ja rahoitus rajattiin tarkastuksen ulkopuolelle. Suomi liikkeelle -ohjelma on tavoitteiltaan terveyttä ja hyvinvointia edistävä kokonaisuus, mutta sen määrärahat on kohdennettu opetus- ja kulttuuriministeriön liikuntamäärärahoihin, minkä vuoksi myös tämä kokonaisuus sisällytetään poikkeuksena tarkastukseen. Tarkastuksessa keskityttiin liikuntamäärärahojen osalta suurimpiin kokonaisuuksiin (liikuntaa edistävien järjestöjen yleisavustukset, liikunnan koulutuskeskusten valtionosuudet ja -avustukset, liikuntapaikkarakentamisen avustukset sekä kuntien valtionosuudet ja -avustukset). Tarkastus rajattiin ajallisesti koskemaan liikuntalain voimaan astumisen jälkeistä aikaa (2015–2024) ja erityisesti liikuntapoliittisen selonteon jälkeiseen aikaan.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot opetus- ja kulttuuriministeriöltä sekä valtiovarainministeriöltä, jotka molemmat antoivat lausunnon. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

## Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastuskysymys 1: Onko opetus- ja kulttuuriministeriö allokoanut liikuntamäärärahat tarkoituksenmukaisella, läpinäkyvällä ja tehokkaalla tavalla?

Kriteerit:

- Liikuntapolitiikan tavoitteet ovat selkeästi määriteltyjä, yhteiskunnallisiin tarpeisiin vastaavia ja keskenään johdonmukaisia. Määrärahat on kohdennettu johdonmukaisesti liikuntapolitiikan osa-alueille siten, että ne tukevat tavoitteiden tuloksellista saavuttamista. Rahoituksen pirstaloitumista ja liiallista hankkeistumista hallitaan aktiivisesti.
- Liikuntalaki 2 § ja 4 §, 2 luku VNS 6/2018 vp, hallitusohjelmat, valtion talousarvioiden selvitysosat vuosilta 2015–2024, VaVM 22/2017 vp, VNS 6/2018 vp, hallitusohjelmat, VaVM 16/2015 vp; OKM 2017:40; VaVL 14/2018 vp; SiVM 22/2018 vp; Valtionavustuslaki 5§.

Tarkastuskysymys 2: Ovato keskeisimmät valtionavustukset ja -osuudet tuloksellisia?

Kriteerit:

- Liikuntaa edistävien järjestöjen valtionavustus käytetään tarkoituksenmukaisella tavalla tarkoitettuihin kohteisiin, myöntökriteereitä käytetään johdonmukaisesti ja avustusharkinta on dokumentoitu tarkoituksenmukaisesti. Liikunnan koulutuskeskusverkkoa hallitaan kokonaisuutena ja ne tuottavat liikuntaharrastusta, sekä hyvinvointia ja terveyttä edistävää koulutusta koko väestölle sekä liikunnan järjestö- ja seuratoimintaa palvelevaa koulutus- ja valmennustoimintaa. Valtion ja kunnan tehtävien ja -vastuunjako on selkeä. Valtionosuus kuntien liikuntatoimintaan kannustaa kuntia edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja se on käytetty liikuntalain 5 § mukaiseen toimintaan. Liikuntapaikojen valtionavustus on ohjattu ensisijaisesti laajoja käyttäjäryhmiä ja omatoimista liikuntaa palveleviin hankkeisiin. Liikuntapaikat ovat saavutettavia ja esteettömiä. Liikuntapaikkarakentamisen tuloksia seurataan ja arvioidaan. Suomi liikkeelle -ohjelman määrärahalla rahoitettujen toimien seuranta- ja arviointijärjestelmä on rakennettu tarkoituksenmukaisella tavalla.
- Valtionavustuslaki, Valtioneuvoston asetus liikunnan edistämisestä (550/2015), luku 3, Liikuntalaki, VNS 6/2018 vp; Laki opetus- ja kulttuuriministeriön rahoituksesta 5 §, 21 §, 33 §, Liikuntalaki 5 §, Kuntalaki 1 §, Laki vapaasta sivistystyöstä 2 §, 3 § (632/1998), Asetus vapaasta sivistystyöstä 1 §, 2 § (805/1998), VNS 6/2018 vp, Liikuntalaki 13 §, Valtionavustuslaki, VNS 6/2018 vp, Liikuntapaikkarakentamisen suunta-asiakirja (2023), VaVM 14/2023 vp.; Suomi liikkeelle-ohjelma-asiakirja VN 2024:10.

Tarkastuskysymys 3: Onko opetus- ja kulttuuriministeriö budjetoanut 29.90 luvun määrärahat eduskunnan budjettivallan toteutumisen näkökulmasta hyvin?

Kriteeri:

- Eduskunnan budjettivallan toteutuminen. Talousarvion selvyysperiaate eli talousarvion tulee olla ymmärrettävä. Talousarvion erittelyperiaate eli määrärahat tulee eritellä eri käyttötarkoituksiin. Talousarvion sitomattomuusperiaate eli tuloja ei saa sitoa tiettyjen menojen maksamiseen.
- PL 83 §, PL 84.1 §.

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kuultiin opetus- ja kulttuuriministeriötä sekä valtiovarainministeriötä tarkastusasetelmasta ja tarkastuksen kriteereistä. Kuuleminen ei antanut aihetta muuttaa asetelmaa eikä kriteerejä.

## Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastusaineistona käytettiin asiantuntijahaastatteluita, opetus- ja kulttuuriministeriön vuosina 2015–2024 budjettiluvun 29.90 määrärahoista myönnettyä valtionavustusdataa (kaikki avustuspäätökset), aluehallintoviranomaisten vuosina 2018–2024 myöntämiä valtionavustuksia koskevaa dataa (kaikki budjettiluvun 29.90 määrärahoja koskevat valtionavustuspäätökset), valtion keskuskirjanpidon tietoja kuntien valtionosuuksista, asiakirjalähteitä, julkisia tilastoja, talousarvio- ja tilinpäätösaineistoja, hakemus- ja raportointiaineistoa ja aiempaa tutkimuskirjallisuutta. Opetus- ja kulttuuriministeriön avustusdataa on ryhmitelty hakijatyypeittäin sekä koontitietojen ja päätöstietojen perusteella suurempiin kokonaisuuksiin. Kuntatoteuttajien osalta hakijatieto on yhdistetty virallisiin kuntatilastoihin. Kokonaisuudessaan tarkastuksessa haastateltiin yhteensä 41 henkilöä (9 opetus- ja kulttuuriministeriön, 1 valtiovarainministeriön, 2 aluehallintoviranomaisen, 1 kunnan, 2 Kuntaliiton, 22 järjestöjen, 1 tutkimustoiminnan sekä 3 liikunnan koulutuskeskuksen edustajaa).

Aluehallintoviranomaisten ja opetus- ja kulttuuriministeriön avustuspäätösdata on yhdistetty Tilastokeskuksen kuntatilastoihin vuoden 2023 kuntajaon mukaan. Liikunnan koulutuskeskusten valtionosuuksia koskeva tilastotieto on koostettu tarkastusta varten Opetushallituksen toimesta. Kuntien valtionosuuksia koskeva tilastotieto perustuu keskuskirjanpidon tietoihin.

Liikuntaa edistävien järjestöjen osalta valittiin näyte suurimpia avustuksia saaneista järjestöistä siten, että kaikki järjestöluokat ovat edustettuina. Lisäksi tarkasteluun valittiin myös yksi hiljattain valtionapukelpoiseksi hyväksytty järjestö. Lähempään tarkasteluun valitut järjestöt olivat: Suomen Palloliitto, Suomen Jääkiekkoliitto, Työväen Urheiluliitto, Suomen Urheiluliitto, Suomen Salibandyliitto, Pyöräliitto, Suomen Padelliitto, Etelä-Suomen Liikunta ja Urheilu, Suomen Koripalloliitto, Suomen Suunnistusliitto, Suomen Latu, Suomen Hiihtoliitto. Suomen Olympiakomitean tehtäviä on tarkasteltu osana kokonaisuutta. Lähempään tarkasteluun valittujen järjestöjen hakemus- ja raportointitiedot analysoitiin vuosilta 2019 ja 2024, minkä lisäksi järjestöt haastateltiin. Lisäksi järjestöistä valittiin vielä näyte suurimmista avustuksen saajista, jotka ovat yhtiöittäneet toimintojaan. Näiden järjestöjen osalta analysoitiin järjestöjen tilinpäätöstiedot ja tytäryhtiöiden tilinpäätöstiedot.

Analyysimenetelmänä käytettiin laadullista sisällönanalyysiä ja kuvailevaa määrällistä analyysiä.

## Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 7.1.2025 ja päättyi 15.12.2025. Pääosin haastattelut ja aineistonhankinta on toteutettu välillä tammi- elokuu 2025.

## Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tuloksellisuustarkastaja Nina von Hertzen-Oosi, ylitarkastaja Olli Jakonen, johtava tilintarkastaja Maarit Laatikainen ja johtava tuloksellisuustarkastaja Auri Pakarinen. Esittelevänä tarkastajana toimi Nina von Hertzen-Oosi. Tarkastusta ohjasi tarkastuspäällikkö Leena Juvonen, ja kertomuksen antamisesta on päättänyt johtaja Jaakko Eskola.

# Viitteet

- 1 OKM: 2024. Liikuntatoimi tilastojen valossa: Perustilastot vuodelta 2023.
- 2 Lehtonen, K. & Stenvall, J.: 2019. Asiantuntijaselvitys liikunnan ja urheilun verkostojen ja ohjelmien valtionohjauksesta. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:43.
- 3 Liikuntaneuvosto: 2023. Valtionhallinto liikunnan ja liikkumisen edistäjänä 2019–2023: opetus- ja kulttuuriministeriö.
- 4 Husu et al.: 2022. Liikuntaraportti: Suomalaisten mitattu liikkuminen, paikallaanolo ja fyysinen kunto 2018–2022. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2022:33.
- 5 Talousarvioesitys HE 41/2023 vp (9.10.2023). 29.90. Liikuntatoimi. Selvitysosa.
- 6 Järjestöhaastattelut, kesäkuu 2025.
- 7 Mikkonen, M., Korsberg, M., Lehtonen, K., & Stenvall, J.: 2022. Sport policy in Finland. *International Journal of Sport Policy and Politics*, 14(4), 715–728.
- 8 Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Suomen Olympiakomitea ry. Tavoiteasiakirja 2023–2024.
- 9 Suomen Olympiakomitea 2021. Huippu-urheilutuet ja tukipäätökset 2021. Tukijärjestelmä 2022–2024, <https://www.olympiakomitea.fi/>, viitattu 1.7.2025.
- 10 Ks. viite 3.
- 11 Valtion liikuntaneuvosto. Liikunta- ja liikkumisvaikutusten arviointi (LIVA), <https://www.liikuntaneuvosto.fi/liva/>, viitattu 5.12.2025.
- 12 Valtion liikuntaneuvosto. Ministeriöiden liikunnan ja liikkumisen tulokortit, <https://www.liikuntaneuvosto.fi/tulokortit/>, viitattu 6.8.2025.
- 13 Valtion liikuntaneuvosto. Liikkumisen, liikunnan ja urheilun tilasto- ja ennustekatsaus, <https://www.liikuntaneuvosto.fi/tilasto-ja-ennustekatsaus/>, viitattu 12.11.2025.
- 14 <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/hallituksen-vuosikertomukset>, viitattu 25.9.2025.
- 15 OKM 2025:2. Huippu-urheilutyöryhmä: 2025. Selvitys huippu-urheilujärjestelmän kehittämiseksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja.
- 16 Katsaus urheilun muutosprosessin tavoitteisiin ja nykytilaan johtamisen, hallinnon ja rakenteiden näkökulmasta – Valto, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164266>, viitattu 8.12.2025.
- 17 Suomalainen huippu-urheilu tarvitsee luottamusta: Huippu-urheilun arviointiryhmän loppuraportti – Valto, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164264>, viitattu 8.12.2025.
- 18 Wilhelm Stenbacka, Jarmo Mäkinen, Jari Lämsä, Maarit Nieminen 2018: Liikunnan ja urheilun julkinen tuki ja rakenteet Suomessa, Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Kilpa- ja huippu-urheilun tutkimuskeskus KIHU.
- 19 Esim. Sivistysvaliokunnan mietintö 22/2018 vp.
- 20 Valtioneuvosto 2018. Valtioneuvoston selonteko liikuntapolitiikasta.

- 21 OKM 2017:40. Valtion roolin ja ohjauskeinojen selkeyttäminen suomalaisessa liikunta- ja urheilukulttuurissa. Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- 22 Valtiontalouden tarkastusvirasto: Valtionapukelpoisuus. Laillisuustarkastuskertomus 13/2025.Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- 23 Valtioneuvoston asetus sosiaali- ja terveystieteiden yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta 1059 /2023.
- 24 Liikuntaa edistävien valtakunnallisten lajiliittojen ja liikunnan valtakunnallisten palvelujärjestöjen avustukset vuodelle 2025, esitysmuistio 4.2.2025.
- 25 Hallituksen esitys Eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi, HE 86/1997.
- 26 TAE 2014-2025.
- 27 Niskanen Satu, Ilomäki Timo 2024. Urheiluopistojen SROI-arviointi. Kuntoutussäätiön arviointiraportteja 6/2024.
- 28 Hallituksen esitys eduskunnalle liikuntalaiksi (190/2014).
- 29 Kuntien nettokäyttökustannukset palveluluokittain 2023, Kunnan ja kuntayhtymien tilinpäätöstiedot palveluluokkakohtaisesti - Tutkihallintoa.fi., viitattu 25.4.2025.
- 30 Ulla Silventoinen, Tapio Taskinen, Lauriina Aninko-Takkunen, Kai-Matti Joona, Tiina Kaijanen, Simo Luukkainen, Ilpo Piri 2023. Kuntien liikuntapalvelujen resurssointi - peruspalvelujen arviointi 2023. Aluehallintovirasto.
- 31 Kunta-AURA - talousraportoinnin käsikirja, Liite 5 Kunnan ja kuntayhtymän palveluluokitus tilikaudelle 2025.
- 32 Turunen, Marianne, Kukko, Tuomas, Inkinen, Virpi, Turpeinen, Salla ja Laine, Kaarlo 2022. Liikuntapaikkarakentamisen valtionavustusten valtakunnallinen ja alueellinen jakautuminen. Likes, Jyväskylän ammattikorkeakoulu.
- 33 Turunen, Marianne, Kukko, Tuomas, Inkinen, Virpi, Turpeinen, Salla ja Laine, Kaarlo 2022. Liikuntapaikkarakentamisen valtionavustusten valtakunnallinen ja alueellinen jakautuminen. Likes, Jyväskylän ammattikorkeakoulu.
- 34 Valtioneuvosto 2025: Suomi liikkeelle -ohjelma 2023–2027. Puolivälikatsaus.
- 35 Valtioneuvosto 2024: Suomi liikkeelle – liikunnallisen elämäntavan ja toimintakyvyn poikkihallinnollinen ohjelma. Ohjelma-asiakirja, s. 11.
- 36 Ks. viite 2.
- 37 Rikala Saku 2012: Kohti liikunnan pysyviä käytäntöjä. Kohti liikunnan pysyviä käytäntöjä. Liikunnan hyvät käytännöt -hankkeen väliraportti. Liikuntatie-teellisen Seuran tutkimuksia ja selvityksiä nro 4.
- 38 Liikkuva koulu -ohjelma on yksi valtakunnallisista liikunnan edistämishjelmista eli Liikkuvat-ohjelmista. Lähde: <https://www.oph.fi/fi/koulutus-ja-tutkinnot/liikkuva-koulu-aktiivisempia-ja-viihtyisempia-koulupaivia>, viitattu 25.11.2025.
- 39 Liikanen E., Hyssälä L., Kivistö K. Soinivaara O., Wideroos U-M., Pekkarinen T. 2021 Suomalainen rahapelijärjestelmä muutoksessa. Tulevaisuuden vaihtoehtoja. Valtioneuvosto 2021.



---

**VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)**  
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi) | [@VTV\\_fi](https://twitter.com/VTV_fi)