

Valtionavustusten lapsilähtöinen tarkastelu liikunnan vastualueella

Turunen Marianne, Hakamäki Matti & Laine Kaarlo

Valtionavustusten lapsilähtöinen tarkastelu liikunnan vastualueella

Turunen Marianne, Hakamäki Matti & Laine Kaarlo

Liikunnan ja kansanterveyden julkaisuja 413. Jyväskylän ammattikorkeakoulu.

ISBN 978-951-790-568-8

ISSN 2342-4788

Likes

Jyväskylä 2022

Rahoitus: opetus- ja kulttuuriministeriö

© Tekijät ja Jyväskylän ammattikorkeakoulu 2022

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	4
SAMMANFATTNING	5
SUMMARY	6
1 JOHDANTO	7
1.1 Selvityksen tausta ja tarkoitus.....	7
1.2 Lapsivaikutusten arviointi ja lapsibudjetointi osana hallintoa.....	8
1.3 Viitekehys lapsilähtöiselle budjetoinnille	10
1.4 Liikunnan valtionavustusanalyysin aineistot ja menetelmät	11
2 LIIKUNNAN RAHOITUS	14
2.1 Valtion liikuntamäärärahojen jakautuminen	14
2.2 Valtionavustukset liikuntaan	15
2.3 Valtionosuudet liikuntaan	18
2.4 Erityishuomioita liikunnan rahoituksesta.....	19
3 LIIKUNNAN VALTIONAVUSTUSTEN ANALYYSIN TULOKSET	21
3.1 Liikunnan valtionavustusten lapsiosuus.....	21
3.2 Liikunnan valtionavustusten analyysimenetelmät.....	25
3.2.1 Menetelmän valinnassa eteneminen	26
3.2.2 Menetelmän valinta avustuskokonaisuuksittain	27
3.3 Analyysien ulkopuolelle jääneiden valtionavustusten jatkotarkastelu.....	31
4 JOHTOPÄÄTÖKSET JA EHDOTUKSET	36
5 KÄSITTEET JA LYHENTEET	40
LÄHTEET	41

TIIVISTELMÄ

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan hallitus sitoutuu arvioimaan päätösten lapsivaikutuksia ja edistämään lapsibudjetointia. Lapsibudjetointi koostuu sekä lapsiin kohdistuvien määrärahojen jäljittämisestä eli lapsilähtöisestä budjettianalyysistä että talousarviopäätösten lapsivaikutusten arvioinnista.

Tässä selvityksessä analysoitiin opetus- ja kulttuuriministeriön määrärahoista myönnetty liikunnan valtionavustukset lapsilähtöisen budjettianalyysin keinoin. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan vuonna 2020 toteuttamassa lapsilähtöisessä budjettianalyysissä todettiin haasteeksi laskea täsmällinen liikunnan valtionavustusten lapsiosuus. Tämä selvitys vastaa tähän haasteeseen. Selvityksessä vastattiin kysymykseen, mikä osuus liikunnan edistämiseen myönnettyistä valtionavustuksista kohdistuu lapsiin, nuoriin ja lapsiperheisiin. Lisäksi selvityksessä laadittiin ehdotukset liikunnan valtionavustusten lapsilähtöiselle tarkastelulle tulevaisuudessa.

Liikunnan valtionavustusten kohdistaminen lasten väestömomentille on mahdollista osittain nykyisillä ohjaus- ja seurantatiedoilla. Ikä- ja väestöperusteiset valtionavustusmuodot asetuvat luonnollisesti lapsilähtöiseen tarkasteluun, ja sopivaa tiedonkeruuta on mahdollista lisätä osaksi avustusprosesseja. Osa avustusmuodoista on allokoitavissa väestömomenteille vain laskennallisesti. Analyysien perusteella yli neljännes liikunnan edistämiseen myönnettyistä valtionavustuksista kohdistuu lapsiin.

Asiasanat: lapsibudjetointi, väestölähtöinen budjetointi, valtionavustukset, liikunnan rahoitus, liikuntapolitiikka, tutkimus

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta opetus- ja kulttuuriministeriön näkemystä.

SAMMANFATTNING

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering förbinder sig regeringen till att bedöma beslutens konsekvenser för barn och främja barnbudgetering. Barnbudgeteringen består av både spårning av anslag som riktar sig till barn, dvs. en barnorienterad budgetanalys, och barnkonsekvensanalys av budgetbeslut.

I denna utredning analyserades statsunderstöden för idrott som beviljats ur undervisnings- och kulturministeriets anslag med hjälp av en barnorienterad budgetanalys. I en barncentrerad budgetanalys, utförd av statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2020, konstaterades det som en utmaning att beräkna exakta andelen som allokerats till barn i statsunderstöden för idrott. Denna utredning svarar på denna utmaning. I utredningen besvarades frågan om vilken andel av statsunderstöden för främjande av idrott som riktas till barn, unga och barnfamiljer. I utredningen utarbetades dessutom förslag till en barnorienterad granskning av statsunderstöden för idrott i framtiden.

Med nuvarande styrnings- och uppföljningsuppgifter är det möjligt att delvis rikta statsunderstöden för idrott till barn. De ålders- och befolkningsbaserade statsunderstödsformerna granskas på ett barnorienterat sätt och det är möjligt att lägga till lämplig datainsamling som en del av understödsprocesserna. En del av understödsformerna kan endast kalkylmässigt allokeras till en viss befolkningsgrupp. På basis av analyserna riktas över en fjärdedel av statsunderstödet till att främja idrott för barn.

Nyckelord: barnbudgetering, befolkningsbaserad budgetering, statsunderstöd, finansiering av idrott, idrottspolitik, forskning

Informationsproducenterna ansvarar för publikationens innehåll och textinnehållet representerar inte nödvändigtvis undervisnings- och kulturministeriets ställning.

SUMMARY

According to the Programme of Prime Minister Sanna Marin's Government, the Government has pledged to assess the child impacts of its decisions and improve child budgeting. Child budgeting consists of tracing the appropriations allocated to children, i.e. a child-focused budget analysis, and assessing the impacts of budget decisions on children.

This report used the means of child-focused budget analysis to examine the discretionary government grants for sports and physical activity granted from the Ministry of Education and Culture's appropriations. The child-focused budget analysis, conducted by the Government's analysis, assessment and research activities in 2020, identified a challenge to calculate the exact share in the government grants for sports and physical activity allocated to children. This report responded to that challenge and answered the question of which share of the government grants for sports and physical activity target children, young people and families with children. The report also included preparing proposals for future child-focused examination of the government grants for sports and physical activity.

The current steering and monitoring data partly enable the allocation of the government grants for sports and physical activity to children. Government grant types for specific age and population groups naturally lend themselves to child-focused examination. Thematically appropriate data collection can be included as part of the grant processes. Some of the grant types can only be allocated to population groups on a computational basis. Based on the analyses, more than one quarter of the government grants for the promotion of physical activity is allocated to children.

Keywords: child-focused budgeting, population-based budgeting, government grants, funding for physical activity, sports policy, research

Data providers are responsible for the content of this publication, and the text may not necessarily represent the view of the Ministry of Education and Culture.

1 JOHDANTO

1.1 Selvityksen tausta ja tarkoitus

Suomen kuntien ja valtionhallinnon lapsilähtöisen budjetoinnin käynnistämiseksi toteutettiin vuonna 2020 selvitys (Jokiranta ym. 2020). Selvitys toteutettiin osana valtioneuvoston vuoden 2019 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. Se oli osa Hyvinvoinnin, yhdenvertaisuuden ja osallisuuden painopistealuetta (VNK 2018). Selvityksen toteuttivat Nordic Healthcare Group, Kuntamaisema (osa Nordic Healthcare Groupia) sekä Lastensuojelun Keskusliitto. Selvityksessä arvioitiin valtion vuoden 2020 budjetti ja kolmen pilottikunnan vuoden 2018 tuloslaskelmat lapsilähtöisen budjettianalyysin keinoin. Valtionhallinnon budjettianalyysissa eri hallinnonalojen menoja pyrittiin kohdentamaan lapsiin kohdistuviin väestömentteihin. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjassa julkaistiin selvityksen tulokset ja niiden pohjalta lapsilähtöisen budjetoinnin viitekehys.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan lapsilähtöisessä budjettianalyysissa tunnistettiin kuusi ministeriötä, joiden lapsiin kohdistuvien menojen osuus oli yli kymmenen prosenttia: opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM), sosiaali- ja terveysministeriö (STM), ulkoministeriö (UM), liikenne- ja viestintäministeriö (LVM), valtiovarainministeriö (VM) ja ympäristöministeriö (YM). OKM:n määrärahoista lähes neljänneksen (24,5 %) arvioitiin kohdistuvan lapsiin ja nuoriin, mutta erittelyä ei pidetty täysin täsmällisenä. OKM:n liikuntatoimen suurimman menomomentin eli rahapelitoiminnan tuottojen osalta laskettiin, että 1 150 kohteeseen myönnettyistä valtionavustuksista 160 eli 14 prosenttia kohdistui lasten ja nuorten liikuntakasvatukseen. Tällä perusteella lapsiosuudeksi määriteltiin 14 prosenttia menomomentin kuluista. Selvityksessä todettiin, ettei toteutuksen puitteissa ollut riittäviä resursseja täsmällisemmän luvun selvittämiseksi. Selvittämistyötä luonnehdittiin mahdolliseksi mutta työlääksi.

Tämä selvitys on toimeenpantu edellä kuvatun ongelman ratkaisemiseksi. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman vaatimuksen täyttäminen edellyttää, että täsmällinen liikuntatoimen menojen lapsiosuuden selvittäminen on tehtävä. Valtioneuvoston selvitystyölle määriteltävä tavoite käyttöä ohjaavasta työkalusta ja viitekehuksesta tarkoittaa, että myös rahapelitoiminnan tuottojen menomomentin osalta on pyrittävä tarkempaan ja perusteltavissa olevaan laskentatapaan. Laskentatavan tulee olla avustettavien kannalta mahdollisimman läpinäkyvä ja eri sektoreiden suhteen periaatteiltaan ja tulkinnoiltaan riittävän yhdenmukainen ja käyttökelpoinen. Tarpeen on myös kehittää valtionavustusten hakemista ja myöntämistä niin, että ohjaustieto on paremmin saavutettavissa. Tässä kohdassa kehittämistarve nivoutuu myös valtionavustamisen digitalisointia koskeviin prosesseihin.

Tässä selvityksessä perehdytään valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisussa esitettyyn haasteeseen selvittää täsmällisesti OKM:n liikunnan valtionavustusten lapsiosuus. Selvityksen tarkoituksena on

- 1) kuvata liikunnan valtionavustuskokonaisuus
- 2) laskea liikunnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten lapsiosuus
- 3) tarkastella liikunnan valtionavustusten erityispiirteitä lapsibudjetoinnin näkökulmasta

- 4) laatia ehdotukset liikunnan valtionavustusten lapsilähtöiselle tarkastelulle tulevaisuudessa.

Kyseessä on analyysi toteutuneista valtionavustuksista. Tavoitteena on, että tuloksia voidaan hyödyntää valtionhallinnossa jatkossa niin talousarviovaiheen lapsivaikutusten arvioinnin kuin lapsilähtöisen budjettianalyysin kehittämiseksi. Tällöin liikunnan edistämiseen myönnettyjä valtionavustuksia voidaan tarkastella täsmällisemmin lapsivaikutusten arviointia toteuttavan tahon toimesta. Tarkoituksena ei ole eriyttää liikuntatoimen tai OKM:n lapsibudjetointia muiden hallinnonalojen käytänteistä, vaan luoda lähtökohdat tarkastelujen toteuttamiseksi valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisussa linjatun viitekehyksen raameissa. Lisäksi selvityksessä pohditaan, millaisesta ohjaustiedosta olisi hyötyä, jotta valtionavustusmenojen lapsisuus olisi luotettavammin todennettävissä.

Selvityksen on toteuttanut Jyväskylän ammattikorkeakoulun Likesin Strategisen tietotuotannon vastuualue opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta. Selvityksen toteutuksessa on kuultu OKM:n liikunnan vastuualueen ylitarkastajaa, ja tietoja on kerätty yhteistyössä ministeriön kanssa.

1.2 Lapsivaikutusten arviointi ja lapsibudjetointi osana hallintoa

Lapsibudjetointi tarkoittaa kunnan, maakunnan tai valtion talousarvion tarkastelemista lapsen oikeuksien näkökulmasta. Kyse on sekä lapsiin kohdistuvien määrärahojen jäljittamisestä ja seurannasta eli lapsilähtöisestä budjettianalyysistä että talousarviopäätösten lapsivaikutusten arvioinnista. Lapsilähtöinen budjettianalyysi on osa väestölähtöistä budjettianalyysia, jossa julkisen budjettitalouden menot järjestetään väestömomentteihin. Budjetin menokuvauksessa siis esitetään, mihin väestöryhmään ja minkälaiseen palveluun kyseinen määräraha kohdistuu. (STM 2016.)

Valtionhallinnossa jokaisen ministeriön budjetilla on vähintään välillisiä vaikutuksia lasten hyvinvointiin. Perinteisessä hallintomallissa ministeriöt toimivat pitkälti sektorilähtöisesti omien hallinnonalojensa sisällä, mikä on johtanut siihen, että lasten hyvinvointiin kohdistuvat euroääräiset kokonaisresurssit ovat vaikeasti hahmotettavissa (Jokiranta ym. 2020). Lapsivaikutusten arviointi on ollut vähäistä, ja kun arviointia on tehty, sen tulokset on saatettu jättää huomiotta päätöksenteossa (Iivonen & Pollari 2021). Lapsivaikutusten arviointi sisältää päätösten ennakoarvioinnin, toimeenpanon yhteydessä tapahtuvan prosessiarvioinnin ja vaikutusten jälkikäteisarvioinnin seurannan yhteydessä.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa hallitus sitoutuu arvioimaan päätösten lapsivaikutuksia ja edistämään lapsibudjetointia (VN 2019). Viittaus lapsivaikutusten arviointiin oli jo Kataisen, Stubbin ja Sipilän hallitusohjelmissa (Iivonen & Pollari 2021). Helmikuussa 2021 valmistuneen kansallisen lapsistrategian mukaan vaikutusten arviointia ja lapsibudjetointia koskevia menettelyjä ja osaamista on tarkoitus kehittää yli hallituskausien laajasti (Kansallinen lapsistrategia 2021). Strategia pohjaa YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen, johon Suomi liittyi vuonna 1991 (SopS 59–60/1991). Vuoden 2020 lopussa valtioneuvoston kanslia asetti kansallisen lapsistrategian yhteyteen työryhmän selvittämään, miten lapsibudjetointia koskevia menettelyjä ja osaamista kehitetään yli hallituskausien laajasti

lapsistrategian toimeenpanovaiheessa. Työryhmän tehtävänä oli pohtia ja tehdä ehdotukset lapsibudjetointia koskevista menettelyistä ja osaamisen kehittämisen tarpeista. Työryhmä ehdotti, että lapsibudjetointia pilotoidaan vuoden 2022 valtion talousarvioesityksessä, ja se vakiinnutetaan osaksi talousarvioesitystä vuonna 2023. (VM 2021a.)

Valtionhallinnossa tehdään eritasoisin normeihin perustuvaa vaikutusarviointia. Eri lakeihin sisältyvät edistämismääräykset joko edellyttävät vaikutusten selvittämistä tai arviointi on suoraan kirjattu normeihin. Laki ympäristövaikutusten arvioinnista astui Suomessa voimaan vuonna 1994. Se liittyi Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen voimaan saattamiseen. Osana ympäristövaikutusten arviointia tehdään sosiaalisten vaikutusten arviointia, jolla korostetaan vaikutuksia elinoloihin ja viihtyvyyteen. Vuorovaikutuksella pyritään intressien yhteensovittamiseen sekä tulevien ristiriitojen ennakoimiseen ja välttämiseen. Vaikutusten arviointi voi lakien, asetusten ja määräysten lisäksi sisältyä erilaisiin lupaehtoihin, hakuohjeisiin, tavoitteisiin tai esimerkiksi valtionavustusten arviointikriteereihin. Vaikutusten arvioinnilla pyritään varmistamaan, että valitut keinot ovat oikeat hyötyjen, haittojen ja kustannusten näkökulmista. Lisäksi neutraalilta vaikuttava säännös tai menettely voi tuottaa ihmisiä eri asemaan asettavia vaikutuksia, jos niitä ei ole otettu huomioon. Vaikutusten arviointi on kuulunut lainvalmisteluun ja ilmennyt lakien perusteluina jo ennen kuin vaatimus on kirjattu valmisteluohjeissa (Iivonen & Pollari 2021). Tulosten jälkikäteinen mittaaminen on osa hallinnon tulosohjaukseen liittyvää tilivelvollisuutta. Ennakoarviointi edellyttää käsitystä käytettävien voimavarojen ja menetelmien oletetuista vaikutusketjuista. Budjetointi itsessään kuvaa käytettäviä resursseja, ja lapsibudjetointi on sen laskennallista kohdistamista. Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ohjeet on koottu vuonna 2007 omaksi oppaakseen (OM 2007). Oppaaseen kuuluvassa tarkistuslistassa on listattu 41 kohtaa ja lisäksi alakohdat, joiden suhteen tekeillä olevan ehdotuksen vaikutus on syytä arvioida. Lista ei ole kattava. Ohje on tarkoitettu uudistamaan, koska esimerkiksi arviointimenetelmien osalta on havaittu olevan tarvetta nykyistä tarkemmalle ohjeistukselle (OM 2020b). Lisäksi on tunnistettu, ettei kaikkia vaikutuslajeja ole nykyisessä ohjeessa huomioitu riittävästi. Hanke tukee hallitusohjelmaan kuuluvaa paremman sääntelyn kokonaisvaltaista toimintaohjelmaa. (OM 2020a.)

Liikunnan vastuualue

Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa valtionhallinnossa liikunnan ja urheilun edellytysten luomisesta sekä liikuntapolitiikan yhteensovittamisesta. Ohjaus perustuu tiedolla johtamisen periaatteelle ja vaikutusten arvioinnille. Väestön liikunnan edistäminen on kuitenkin poikkeuksellinen ilmiö, johon vaikuttavat eri hallinnonalojen päätökset. (OKM 2022.) OKM on rahoittanut erilaisia ilmiöperusteisia arviointeja valtionavustuksilla. Lisäksi valtioneuvoston asettamalla liikuntaneuvostolla on liikuntalakiin (390/2015) perustuva tehtävä arvioida valtionhallinnon toimenpiteiden vaikutuksia liikunnan alueella (Arvioinneista ja niiden toteuttajista ks. Liikunnan arviointitoiminta Suomessa; VLN 2020).

Lasten hyvinvoinnin edistäminen on osa liikuntapolitiikan tavoitteita, joiden perusta on liikuntalaissa. Liikuntalain eräänä tavoitteena on edistää lasten ja nuorten kasvua ja kehitystä (390/2015). Liikunnallinen elämäntapa omaksutaan suurelta osin jo lapsuudessa, ja liikunnasta on moninaista hyötyä lapsen ja nuoren kehitykselle, oppimiselle ja hyvinvoinnille. Valtioneuvoston liikuntapoliittisessa selonteossa (2018) linjataan, että merkittävin tekijä väestön liikkumisen lisäämiseksi on lapsiin ja nuoriin panostaminen. Yhteiskunnan tulisi taata

jokaiselle lapselle ja nuorelle yhdenvertaiset mahdollisuudet harrastaa ja liikkua. (Valtioneuvoston selonteko liikuntapolitiikasta 2018).

1.3 Viitekehys lapsilähtöiselle budjetoinnille

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisussa tunnistettiin kotimaisten ja valtakunnallisten lapsibudjetoinnin mallien parhaita käytäntöjä ja rakennettiin viitekehys ja työvälineet lapsilähtöiselle budjetoinnille kunnissa ja valtionhallinnossa (Jokiranta ym. 2020). Selvityksen tuloksena luodussa lapsilähtöisen budjetoinnin viitekehyyksen indikaattorivalinnoissa hyödynnettiin kansainväliset kriteerit täyttävää Unicefin C-PEM eli Child-focused Public Expenditure Measurement -viitekehystä. Taulukossa 1 kuvataan valtioneuvoston julkaisussa esitetyt C-PEMin mukaiset yleiset ja temaattiset indikaattorit ja alustavaan valtionhallinnon lapsilähtöiseen budjetointiin valitut indikaattorit.

TAULUKKO 1 C-PEMin mukaiset yleiset ja temaattiset indikaattorit (Cummins 2016, viitattu lähteessä Jokiranta ym. 2020) ja valtionhallinnon lapsibudjetointiin valitut indikaattorit yhdistelmänä yleisistä ja temaattisista kustannusindikaattoreista.

C-PEM: Yleiset kustannusindikaattorit	C-PEM: Temaattiset kustannusindikaattorit	Valtionhallinnon lapsilähtöiseen budjetointiin valitut indikaattorit
Lapsiin kohdistuvat kokonaiskustannukset	Lapsiin kohdistuvat menot toimintojen, ministeriöiden ja/tai toimialojen yms. mukaan	Lapsiin kohdistuvat kokonaiskulut yhteensä ja osuus kokonaisbudjetista
Lapsia kohden lasketut menot (ja päivittäiset menot lasta kohden)	Lapsiin kohdistuvat menot elämänskaaren mukaan (esim. kuinka paljon rahaa kohdistuu 0–5, 6–12 ja 13–17-vuotiaille)	Lapsiin kohdistuvien kulujen osuus kokonaisbudjetista
Menot lasta kohden (ja päivittäin lasta kohden)	Lapsiin kohdistuvat menot niiden kohdistumisen mukaan (kuinka paljon suoria, epäsuoria, jne.)	Lapsiin kohdistuvien kulujen osuus BKT:sta
Lapsiin kohdistuvien menojen prosenttiosuus kokonaisbudjetista	Millä tavalla menot kohdistuva lapsiin (mikä on toistuvien menojen osuus, mikä osuus yksittäisiä investointeja, esim. lasten sairaalan rakentaminen)	Lapsiin kohdistuvat suorat ja kollektiiviset kulut
Lapsiin kohdistuvien menojen prosenttiosuus kaikista sosiaalihuollon menoista	Missä määrin lapsille kohdistetut menot vastaavat toteutuneita menoja (esimerkiksi talousarviossa lapsille kohdennettujen menojen suhde lopulliseen toteumaan).	Lapsiin kohdistuvat kulut per lapsi (+ euroa/päivä/lapsi)
Lapsiin kohdistuvat menot prosenttina BKT:sta		Lapsiin kohdistuvat kulut ministeriöittäin ja osuudet ministeriöiden budjeteista
		Suorien/kollektiivisten kulujen tarkastelu ministeriöittäin

Lapsilähtöinen budjettianalyysi toteutettiin valtion vuoden 2020 talousarviosta (Jokiranta ym. 2020). Ensisijaisena tietolähteenä olivat valtion talousarvion momenttikohtaiset perustelut sekä ministeriöiden päätökset määrärahojen kohdentamisesta, esimerkiksi avustuspäätökset. Mikäli määrärahojen kohdentuminen lapsiin ei avautunut näistä tai määrärahojen luonteesta, arvioinnin tukena käytettiin luotettavinta ja uusinta saatavilla olevaa tilastotietoa. Lapsibudjetoinnin ikäkausiryhmittelyn perusteeksi valittiin 0–17-vuotiaiden ikäryhmä eli virallinen 18 vuoden ikäraja. Poikkeuksina olivat toisen asteen koulutus, joka laskettiin mukaan kokonaan, lasten vammaistuki (alle 16-vuotiaat) sekä kuntien peruspalvelujen valtionosuudet, joissa mukana olivat myös 18-vuotiaat. Kulut jaoteltiin kahteen kategoriaan 1) suoriin kuluihin ja 2) kollektiivisiin kuluihin. Suora kulu oli kyseessä, kun määräraha koski etuutta (ts. tulonsiirtoa) tai palvelua, joka kohdistuu suoraan lapseen tai lapsen perheeseen lapsen ollessa perusteena tai, kun määräraha kohdistuu lasten hyvinvoinnin ja oikeuksien vahvistamiseen väestöryhmänä. Esimerkkinä lapsilisät tai oppivelvollisten perusopetuksen määrärahat. Kollektiiviseksi kuluksi määräraha laskettiin silloin, kun lapset ovat suoraan osallisia palveluista tai hyödykkeistä, jotka ovat laajemman väestöryhmän saatavilla. Lapsella pitää kuitenkin olla pääsy palveluun. Esimerkkeinä kollektiivisista kuluista ovat kirjastoihin tai liikenneinfraan kohdistuvat määrärahat. Lapsiin kohdistuvan kollektiivisen määrärahan laskennassa käytettiin pääsääntöisesti 0–17-vuotiaiden osuutta Suomen väestöstä. Vuoden 2018 lopussa Suomen väkiluku oli 5 517 919, joista 0–17-vuotiaita oli 1 058 091, eli 19,2 % koko väestöstä. Kollektiivisiksi kuluiksi laskettiin myös määrärahat, jotka kohdistuvat eri väestöryhmiin, joissa on edustettuina lapsia. Tällöin lasten osuus pyrittiin selvittämään. (Jokiranta ym. 2020.)

1.4 Liikunnan valtionavustusanalyysin aineistot ja menetelmät

Lapsilähtöiseen liikunnan valtionavustusten analyysiin käytettiin valtionhallinnon lapsibudjetointiin käytettyjä indikaattoreita soveltaen. Tässä selvityksessä liikunnan valtionavustuksia tarkastellaan seuraavilla kustannusindikaattoreilla:

- 1) lapsiin kohdistuvat kokonaiskulut yhteensä
- 2) lapsiin kohdistuvien kulujen osuus liikunnan valtionavustuksista
- 3) lapsiin kohdistuvat suorat ja kollektiiviset kulut
- 4) lapsiin kohdistuvien kulujen osuus eri valtionapuviranomaisten jakamista avustuksista
- 5) lapsiin kohdistuvat kulut avustusmuodoittain.

Liikunnan valtionavustusten analyysi toteutettiin ajanjaksolla 1.1.2019–31.12.2019 myönnettyistä liikunnan valtionavustuksista, joiden myöntäjänä oli opetus- ja kulttuuriministeriön liikunnan vastuualue tai aluehallintovirastot OKM:n määrärahoista. Analyysin havaintoyksiköinä toimivat yksittäiset avustusmyönnot ja avustuskokonaisuudet, joihin avustusmyönnot kuuluvat. Yksittäiset avustusmyönnot laskettiin lapsiosuuteen aina kokonaisuudessaan – rahoitettu hanke tai toiminta joko kohdistui lapsiin tai ei kohdistunut. Tämä tarkastelutaso valittiin esiselvitysten jälkeen ja alustavan selvityksen mallia noudattaen. Nykymuotoiset avustusprosessit eivät ohjaa avustuksen saajia allokoimaan avustuksenkäyttöään eri kohderyhmille toiminnan tai rahoituksen osalta. Vain yhdessä väestöryhmäperusteisessa avustuksessa kohderyhmien osuus toiminnasta ohjattiin arvioimaan prosenttiosuuksina. Väestöryhmäperusteinen kohderyhmätarkastelu tehtiin monen avustuskokonaisuuden osalta ensimmäistä kertaa tässä selvityksessä. Kohderyhmätarkastelun jälkeen pystyttiin usein arvioimaan,

kohdistuivatko avustuksensaajan suunnittelemat toimenpiteet pääosin lapsiin vai pääosin muihin kohderyhmiin. Tietojen muuttaminen prosenttiosuuksiksi yksittäisistä avustusmyönnöistä ei ollut saatavissa olevien aineistojen kautta mahdollista.

Vuosi 2019 valittiin tarkasteluvuodeksi kahdesta syystä. Ensinnäkin liikunta-avustusten kokonaisuus oli niin sanotusti vielä normaali ennen koronapandemiaa. Vuosi 2020 toi tarpeen merkittävälle määrälle erityisavustuksia eri toimijoiden toiminnan turvaamiseen koronatilanteesta johtuen. Tämän vuoksi vuosi 2020 on ollut hyvin erilainen verrattuna edeltäviin vuosiin ja mahdollisesti myös tuleviin. Toisekseen uusimmat liikuntatoimen tilastot olivat selvityksen aikaan saatavilla vuodelta 2019 (OKM 2020).

Valtionavustusten analyysissa käytetyt aineistot olivat valtion talousarviopäätös vuodelle 2019, liikunta-avustusten hakuilmoitukset, avustusten hakulomakkeet, myönnettyjen avustusten listat, osa avustushakemuksista sekä OKM:n liikuntatoimen tilinpäätös vuodelta 2019 (VM 2019). Lisäksi lähteenä käytettiin Liikuntatoimi tilastojen valossa -tilastojulkaisua vuoden 2019 liikuntamäärärahojen jakautumisesta (OKM 2020) ja aineistoina Likesin seurantatietoja avustusten jakautumisesta. Analyysin ensisijaisena tietolähteenä olivat avustusmuotojen kriteerit eli hakuilmoitukset OKM:n verkkosivuilla. Jos rahojen tarkka kohdentuminen ei määrittynyt hakuilmoitusten perusteella, hyödynnettiin yhtä tai useampaa edellä listatuista muista aineistoista.

Lapsiosuuden perusteena käytettiin 0–17 vuoden ikää ja lisäksi lapsiosuuteen laskettiin täysimääräisinä valtionavustukset, joiden tarkoituksena oli edistää toisen asteen opiskelijoiden liikuntaa tai hyvinvointia. Lapsiin kohdistuvat eurot jaettiin suoriin ja kollektiivisiin kuluihin. Suora kulu oli kyseessä, kun valtionavustus kohdistui lasten hyvinvoinnin tai oikeuksien vahvistamiseen väestöryhmänä tai avustuksen perusteena oli suoraan lapsi, nuori tai lapsen perhe lapsen edun näkökulmasta. Analyysissa lapsiin kohdistuviksi suoriksi kuluiksi laskettiin valtionavustukset kunnille, rekisteröityneille yhteisöille tai muille jokaisen avustusmuodon kriteereissä erikseen mainituille toimijoille, jotka tavoittelivat avustuksella lasten edun toteutumista. Ainoa yksityishenkilölle suoraan maksettava avustusmuoto oli urheilijoiden valmennus- ja harjoitteluapuraha. Tarkasteluissa keskityttiin vertailukelpoisiin tietoihin, jotka edellyttivät mahdollisimman vähän täysin laskennallisia arvioita määrärahojen kohdentumisesta. Laskentaperusteet kuvattiin avustusmuotokohtaisesti analyysin tuloksissa. Analyysissa lapsiosuuteen ei laskettu sellaisia valtionavustuksia, jotka välillisesti tai epäsuorasti liittyvät tai voivat liittyä lapsiin, mutta joiden huomioiminen lapsibudjetoinnissa kuvaa suoraan lapsiin kohdistuvaa päätöksentekoa vain heikosti tai ei lainkaan.

Kollektiivinen kulu oli kyseessä, kun lapset olivat osana laajempaa kohderyhmää, mutta heidän osuutensa avustuksen kohdentumisessa ei ollut ainakaan toistaiseksi arvioitavissa. Kollektiivisten kulujen laskennassa käytettiin valtioneuvoston selvityksen mukaisesti 0–17-vuotiaiden osuutta Suomen väestöstä vuoden 2018 lopussa, eli kohdentumisperuste oli 19,2 prosenttia avustuksesta. Nämä edellä kuvatut menetelmät noudattivat valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan asettamaa viitekehystä lapsilähtöisen budjettianalyysin toteuttamiselle, ja lisää yksityiskohtia valintojen perusteista on luettavissa valtioneuvoston julkaisusta (Jokiranta ym. 2020).

Selvityksessä ovat mukana kaikki OKM:n ja avien jakamat liikunnan valtionavustukset, jotka myönnettiin vuoden 2019 aikana. Mukana eivät ole Kunnossa kaiken ikää -ohjelman vuonna 2019 jakamat terveystuettujen hanketuet. Mukana eivät ole myöskään avustukset, joille myönnettiin käyttöajan pidennys vuoden 2018 puolelta.

Lapsiosuus selvitettiin niiden avustuskokonaisuuksien osalta, joiden kohdalla ei jouduttu turvautumaan täysin laskennallisiin menetelmiin, jotka eivät perustu realistiseen arvioon avustusten käytön todellisesta lapsiin kohdistuvasta osuudesta. Loput avustusmuodot käytiin läpi siitä näkökulmasta, mikä estää tällä hetkellä lapsiosuuden laskemisen ja millainen ohjaustieto mahdollistaisi lapsibudjetoinnin toteuttamisen. Otoksen luotettavuutta kuvaamaan koko liikunnan valtionavustusten lapsiosuutta arvioitiin testaamalla kollektiivista laskukaavaa analyysien ulkopuolelle jääneisiin avustuskokonaisuuksiin.

2 LIKUNNAN RAHOITUS

2.1 Valtion liikuntamäärärahojen jakautuminen

Valtion liikuntamäärärahat osoitetaan valtion talousarviopäätöksessä osaksi OKM:n määrärahoja. Määrärahat muodostuvat valtionalouden kehyksen ulkopuolisista rahapelitoiminnan tuotoista sekä valtion yleiskatteisista budjettivaroista. Nykyinen kaksijakoinen rahoitusmalli perustuu arpajaislakiin (1286/2016), jonka mukaan rahapelitoiminnan tuotot jaetaan tieteillemme, taiteelle, liikunnalle ja nuorisotyöhön. Lisäksi rahojen jakautumista ohjaavat mm. liikuntalaki (390/2015), valtionavustuslaki (688/2001), valtioneuvoston asetus liikunnan edistämisestä (550/2015), laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986), yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) sekä keskeiset kansainväliset säädökset ja ihmisoikeussopimukset. Lisäksi valtiosuusia säädellään omilla laeillaan. Liikuntamäärärahojen jakautumista ja käyttöä on tilastoitu vuosittain Liikuntatoimi tilastojen valossa -julkaisussa (OKM 2020).

Suurin osa liikuntamäärärahoista koostuu rahapelitoiminnan tuotoista. Yleiskatteisten budjettivarojen määrät ovat vaihdelleet vuosittain laajasti. Esimerkiksi vuonna 2013 budjettivarojen osuus liikuntamäärärahoista oli 0,1 prosenttia eli noin 110 000 euroa. Vuosina 2014 ja 2015 budjettivaroista myönnettiin ennätysmäärä liikuntamäärärahoja, molempina vuosina 40 miljoonaa euroa Olympiastadionin perusparannukseen. Vuonna 2019 valtion liikuntamäärärahoista 5,3 miljoonaa euroa katettiin budjettivaroilla. Määrärahoilla katettiin Liikkuva opiskelu -toiminnasta aiheutuvia kuluja 3,8 miljoonaa euroa, liikuntatieteellisten tutkimusten arviointikustannuksia Suomen Akatemialle 80 000 euroa sekä valtiosuusia valtakunnallisille liikunnan koulutuskeskuksille noin 1,4 miljoonaa euroa (VM 2019b).

Rahapelitoiminnan tuotoilla rahoitetaan liikunnan lisäksi tiedettä, taidetta ja nuorisotyötä. Liikunnan jako-osuus rahapelitoiminnan tuotoista on vaihdellut viime vuosikymmeninä 21–60 prosentin välillä. Vuosien 2010–2019 aikana liikuntatoimen osuudesta muodostunut määräraha on ollut vähimmillään 135,8 miljoonaa euroa (2010) ja enimmillään 187,3 miljoonaa euroa (2014). Vuonna 2019 OKM jakoi rahapelitoiminnan tuottoja yhteensä 563,3 miljoonaa euroa, josta liikuntatoimen osuus oli noin 154 miljoonaa euroa eli 27,3 % rahapelitoiminnan tuotoista (taulukko 2). (OKM 2020.)

TAULUKKO 2 Valtion liikuntamäärärahojen (M€) osoittaminen vuonna 2019 (OKM 2020).

Liikuntamäärärahat	Budjetti	Tilinpäätös
Rahapelitoiminnan tuotoista	154,6	154,0
Budjettivaroista	5,3	5,3
Yhteensä	159,9	159,3

Valtion liikuntamäärärahat ovat jakautuneet eri momenteille lähes samalla tavalla vuosina 2016–2019 (OKM 2020) (taulukko 3). **Liikunnan kansalaistoiminnan** momentin määrärahat ovat suurimmaksi osaksi liikuntajärjestöjen yleisavustuksia ja hankkeille myönnettyjä erityisavustuksia. **Liikunnan yhdenvertaisen saavutettavuuden** määrärahoista osoitetaan avustuksia liikuntapaikkojen perustamis- ja parannushankkeisiin, liikunnan koulutuskeskusten liikunta- ja vapaa-aikatilojen perustamishankkeisiin sekä liikunnan yhdenvertaisuuteen liittyviin

hankkeisiin. **Kuntien liikuntatoiminnan** momenttiin sisältyvät rahapelitoiminnan tuotoista kunnille osoitetut valtionosuudet. **Liikunnan koulutuskeskusten** momenttiin kuuluvat rahapelitoiminnan tuotoista alueellisille ja valtakunnallisille koulutuskeskuksille osoitetut valtionosuudet vapaan sivistystyön koulutukseen sekä koulutuskeskusten saamat opintoseteli-, rakentamis- ja kehittämisavustukset. **Huippu-urheilun** määrärahat jakautuvat Suomen Olympiakomitean organisoimalle huippu-urheiluyksikölle, urheilijoiden apurahoihin, Kilpa- ja huippu-urheilun tutkimuskeskus KIHUlle (nyk. Huippu-urheilun instituutti KIHU), urheiluakatemoille, Urheilijoiden ammattinedistämissäätiölle (URA), ylimääräisiin urheilijaeläkkeisiin ja tunnustuspalkintoihin. **Liikunnallisen elämäntavan** ja sen kehittämisen määrärahat ohjautuvat suurimmaksi osaksi valtakunnallisiin hankkeisiin ja ohjelmiin: pääministeri Sipilän hallituksen (2015–2019) kärkihankkeenakin olleeseen Liikkuva koulu -ohjelmaan ja Kunnossa kaiken ikää (nyk. Liikkuva aikuinen) -ohjelmaan. Loput määrärahoista jaetaan Liikunta elämäntavalla -hanketukiin. **Tutkimus- ja kehitysyhteisöille sekä koulutustoimintaan** osoitetut määrärahat jakautuvat tieteellisille tiedonvälitys- ja kehittämisyhdistyksille, urheilualueiden professuuriin, Suomen Urheilumuseosäätiölle ja kansainvälisiin tieteellisiin konferensseihin. **Liikuntatieteen ja tutkimusten** momentti sisältää liikuntatieteellisiin tutkimusprojekteihin, Suomen Akatemialle tieteellisen tason arviointiin, liikunta-alan tiedolla johtamisen kehittämiseen sekä liikuntapaikkarakentamisen tutkimukseen ja kehittämiseen kohdistetut määrärahat. **Muihin momentteihin** sisältyvät liikunnan ja urheilun suurtahtumiin, eettiseen toimintaan, kansainväliseen yhteistyöhön sekä aluehallinnon toimintaan kohdistetut määrärahat. Myös valtion liikuntaneuvoston (VLN) toimintaan ja opetus- ja kulttuuriministeriön käyttöön osoitetut varat sisältyvät näihin määrärahoihin. (OKM 2020.)

TAULUKKO 3 Valtion liikuntamäärärahojen jakautuminen eri momenteille 2019 (1 000 €) (OKM 2020; Valtion talousarvioesitys 2019).

Määrärahojen jakautuminen	Budjetti	Tilinpäätös
Liikunnan kansalaistoiminta	42 270	47 227
Liikunnan yhdenvertainen saavutettavuus	33 865	33 711
Kuntien liikuntatoiminta	19 545	19 544
Liikunnan koulutuskeskukset	18 238	18 233
Huippu-urheilu	12 650	12 468
Liikunnallisen elämäntavan edistäminen	8 700	8 671
Tutkimus- ja kehitysyhteisöt sekä koulutustoiminta	4 120	4 095
Liikuntatiede ja tutkimukset	3 960	3 921
Muut momentit	11 593	11 433
Yhteensä	159 941	159 302

2.2 Valtionavustukset liikuntaan

Opetus- ja kulttuuriministeriö jakaa suurimman osan valtion liikuntamäärärahoista harkinnanvaraisesti valtionavustuksina (OKM 2021b). Valtion talousarvion linjaukset rajaavat käytötarkoitukset, joihin avustuksia voidaan myöntää. Valtionavustusten tavoitteet ja kriteerit avustettaville kohteille määritellään avustusmuodoittain. Niitä voidaan myöntää toimintaan tarkoitettuna yleisavustuksena tai kokeilu-, käynnistämisen-, tutkimus- tai kehittämishankkeisiin tarkoitettuna erityisavustuksena tai investointiavustuksena. Yleisavustusten ja erityisavustusten ehdot ja rajoitukset poikkeavat toisistaan, ja investointiavustuksille on olemassa erilliset ehdot ja rajoitukset. Lisäksi OKM myöntää apurahoja ja stipendejä. (OKM 2021b.)

Valtionavustuksia voivat hakea avustuksen kriteereistä riippuen esimerkiksi kunnat, yhdistykset, säätiöt, osakeyhtiöt ja muut rekisteröidyt yhteisöt. Avustuksia ei myönnetä yksityishenkilöille, urheiluapurahoja lukuun ottamatta (OKM 2021b). Avustettavien kohteiden määrä ja avustuskokonaisuudet määräytyvät talousarvion ja hallitusohjelman mukaisesti, mutta avustusten määrärahojen kirjaaminen valtion talousarvioon on turvattu myös liikuntalaissa (390/2015). Liikuntalain 14 momentin nojalla talousarvioon otetaan vuosittain määräraha, josta myönnetään avustuksia ja apurahoja liikuntatieteelliseen tutkimus- ja kehitystyöhön, liikuntapaikkarakentamisen tutkimus- ja kehittämishankkeisiin, liikuntatieteellisten yhteisöjen toimintaan, liikunnan tietohuoltoon, koulutukseen, kansainväliseen yhteistyöhön, huippu-urheilun edistämiseen sekä liikunnan ajankohtaisiin yhteistyö- ja kehittämishankkeisiin. Liikuntalain 13 momentin mukaisesti talousarvioon otetaan vuosittain määräraha avustusten myöntämiseksi liikuntapaikkojen ja niihin liittyvien vapaa-aikatilojen perustamishankkeisiin.

Suomen hallitusohjelman kirjaukset, Valtioneuvoston selonteko liikuntapolitiikasta (2018) ja muut ohjaavat asiakirjat ja yhteiskunnalliset tarpeet vaikuttavat talousarvion määrärahariveihin. Juha Sipilän hallituksen vuoden 2015 ohjelman kärkihankkeeksi otettu Liikkuva koulu (VN 2015) ja Sanna Marinin hallituksen vuoden 2019 ohjelman kirjaus toiminnan laajentamisesta eri elämänvaiheisiin (VN 2019) toi kolmevuotisia siirtomäärärahoja paikallisten koulutuksenjärjestäjien avustuksiin valtion yleiskatteisista budjettivaroista vuosina 2016–2021. Vuonna 2020 taas koronaviruspandemia aiheutti liikuntatoimijoille kriisitilanteen, jonka ratkaisemiseksi eduskunta myönsi jälkikäteen lisäystä talousarvioon ensin 19,6 miljoonaa euroa ja myöhemmin vielä noin 6,8 miljoonaa euroa tilanteesta aiheutuvien kustannusten ja tulonmenetysten korvaamiseksi liikuntatoimijoille (VM 2020). OKM julkisti lisämäärärahan jakamiseksi useita uusia avustusmuotoja. Pandemian jatkuessa tukia on jaettu uudelleen.

Liikunnan valtionavustukset tulevat OKM:n määrärahoista. Valtionapuviranomaisina toimivat OKM ja aluehallintovirastot. Hakemista on keskitetty viimeisen vuosikymmenen aikana. Esimerkkinä ennen vuotta 2013 seuratuki haettiin liikuntajärjestöiltä, joilta se siirtyi OKM:n toimivaltaan (Turpeinen ym. 2018). Vuoteen 2019 asti Kunnossa kaiken ikää -ohjelma jakoi KKI-hanketukea terveysliikunnan edistämiseen. Tuki lakkautettiin vuodesta 2020 alkaen. Taus-talla valtionavustuspäätösten keskittämisessä on Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV 2012) Veikkauksen tuottojen jakoa käsitellyt laillisuustarkastusraportti, joka nosti esiin OKM:n valtionavustusten edelleen jakamisen perustuslaillisen ongelman liittyen julkisen vallan käyttöön. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan perustuslain nojalla antaa vain viranomaiselle (Perustuslaki 731/1999). Vaikka valtionavustusten päätösvalta on nykyään keskitetty pois järjestöiltä ja säätiöiltä, on useilla kolmansilla tahoilla yhä vastuita liikunnan valtionavustusprosesseissa lausuntojen muodossa. Valtion liikuntaneuvosto antaa lausuntoja ministeriölle järjestöjen valtionapukelpoisuudesta. Aluehallintovirastot pyytävät lausunnot liikuntapaikkarakentamisen investointihankkeista alueellisilta liikuntaneuvostoilta. Lajiliitot ja Liikunnan aluejärjestöt antavat ministeriölle lausunnot uusista seuratuksihakemuksista ennen seuratuksipäätöksiä (OKM 2021c).

Taulukossa 4 on lueteltuna OKM:n sekä aluehallintovirastojen vuoden 2019 aikana jakamat liikunnan avustukset avustusmuodoittain.

TAULUKKO 4

Opetus- ja kulttuuriministeriön liikunnan vastualueen avustusilmoitukset vuodelle 2019.

AVUSTUSMUOTO	AVUSTUKSENSAAJAT
Valtionapuviranomainen: opetus- ja kulttuuriministeriö	
Erytisavustus liikunnan kehittämishankkeisiin	Järjestöt, säätiöt ja yhteisöt
Liikunnallisen elämäntavan valtakunnalliset kehittämisavustukset	Järjestöt, säätiöt ja yhteisöt
Liikunnan ja urheilun suurtahtumat	Järjestöt, säätiöt ja yhteisöt
Liikunnan koulutuskeskusten perustamishankkeet	Liikunnan koulutuskeskukset (urheiluopistot)
Liikuntaa edistävien järjestöjen yleisavustus	Lajiliitot, Liikunnan aluejärjestöt, Liikunnan palvelujärjestöt ja muut liikuntaa edistävät järjestöt
Liikuntapaikkojen rakentamista, ylläpitoa tai käyttöä palveleva tutkimus- ja kehitystyö	Yhteisöt, säätiöt, yhtiöt, kunnat
Liikuntatiede: tutkimusprojektit	Tutkimus- ja tiedonvälitysyhteisöt
Liikuntatiede: tutkimusyhteisöt ja tiedonvälitysyhteisöt	Tutkimus- ja tiedonvälitysyhteisöt
Seuratoiminnan kehittämistuki (seuratuki)	Paikalliset liikunta- ja urheiluyhdistykset
Urheilijoiden valmennus- ja harjoitteluapurahat	Urheilijat
Urheiluakatemioiden ja valmennuskeskusten harkinnanvaraiset kehittämisavustukset	Urheiluakatemit ja valmennuskeskukset
Urheiluopistojen harkinnanvaraiset valtionavustukset	Liikunnan koulutuskeskukset (urheiluopistot)
Valtionapuviranomainen: aluehallintovirasto	
Liikkuva opiskelu -avustukset lukio- ja ammatillisen koulutuksen järjestäjille	Kunnat, kuntayhtymät, yksityiset koulutuksen järjestäjät
Liikunnallisen elämäntavan paikalliset kehittämisavustukset	Kunnat, kuntayhtymät, yksityiset varhaiskasvatuksen järjestäjät
Liikuntapaikkojen ja niihin liittyvien vapaa-aikatilojen perustamishankkeiden investointiavustukset*	Kunnat, kuntayhtymät (yhteisöt tietyin ehdoin).
Erytisavustus maahanmuuttajien kotoutumiseen liikunnan avulla	Kunnat, vastaanottokeskustoimintaa järjestävät yhteisöt, säätiöt ja yritykset
Erytisavustus vähävaraisten perheiden lasten ja nuorten liikunnan harrastuksen tukemiseksi	Kunnat

*OKM toimii valtionapuviranomaisena kustannusarvioltaan yli 700 000 euron liikuntapaikkarakentamishankkeille. Avustukset haetaan aluehallinnon asiointipalvelusta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön liikunnan vastuualue valmistelee ja julkaisee valtionavustusten hakemista varten avustuskokonaisuuksia. Rahoitettavan hankkeen tai toiminnan tavoitteet ja tarkemmat myöntökriteerit määritellään avustusten hakuilmoituksissa. Hakuilmoitukset julkaistaan ministeriön verkkosivuilla. Hakuilmoitus määrittelee avustuksen kohderyhmän, avustuksen tarkoitukset ja tavoitteet, haku- ja käsittelyajat sekä myöntöperusteet. Ilmoituksessa on määritelty, miten avustusta haetaan sekä millaisia ehtoja avustuksen käyttöön liittyy.

Valtionavustusten hakeminen on hajautettua eri asiointipalveluihin. Liikunta-avustukset haetaan valtaosin OKM:n, Taiteen edistämiskeskuksen ja Museoviraston yhteisestä sähköisestä valtionavustusten asiointipalvelu Salamasta. Aluehallinnon sähköisestä asiointipalvelusta haetaan liikunta-avustukset, joiden valtionapuviranomaisena toimii aluehallintovirasto. Vuodelle 2019 aluehallinnon asiointipalvelusta haettiin liikunnallisen elämäntavan paikalliset kehittämisyavustukset, Liikkuva opiskelu -avustukset, avustukset maahanmuuttajien kotouttamiseen liikunnan avulla ja vähävaraisten perheiden lasten ja nuorten liikuntaharrastamisen avustukset. Liikuntapaikkarakentamisen investointiavustukset haettiin aluehallinnon asiointipalvelun kautta, mutta osa päätöksistä tehtiin ministeriössä. Kolmas liikunta-avustusten hakemiseen käytössä oleva asiointipalvelu on Olympiakomitean ylläpitämä digitaalinen Suomisport-palvelu, jonka kautta toteutetaan seuratoiminnan kehittämistuen eli seuratuon hakuprosessi. Suomisport on ollut käytössä vuodesta 2019 lähtien, jolloin se korvasi edeltäjänsä Seuraverkon.

Liikuntatoimi ei ole ainoa hallinnonala, jonka avustusten hakemisessa asiointi tapahtuu hajautetusti eri järjestelmiin. Valtiovarainministeriö asetti keväällä 2019 valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen, jonka tavoitteena on lisätä valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta, tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä kehittämällä koko valtionhallinnon kattava digitalisoitu valtionavustusprosessi (VM 2019a). Vuonna 2021 hanke oli noin puolivälissä. Hankkeen tarkoituksena on muun muassa, että jatkossa valtionavustuksia haetaan yhteisestä verkko-osoitteesta, joka kokoaa eri valtionapuviranomaisten valtionavustushaut yhteen paikkaan. Yksi lähtökohta valtionavustustoiminnan kehittämiselle on ollut se, ettei valtionavustusten kohdentamisesta ja käytöstä ole tällä hetkellä selkeää kokonaiskuva ja valtionapuviranomaisten avustusprosessit ovat tarpeettoman erilaisia keskenään (VM 2021b). Hankkeen toteutuessa myös liikunnan valtionavustusten hakeminen siirtyy yhteiseen asiointipalveluun.

2.3 Valtionosuudet liikuntaan

Osa valtion liikuntamäärärahoista jaetaan valtionosuuksina. Valtionosuuksia saavat kunnat ja liikunnan koulutuskeskukset. Kuntien valtionosuuksien perustana toimii laki opetus- ja kulttuuriministeriön rahoituksesta (1705/2009). Lain mukaan liikuntatoiminnan käyttökustannuksiin myönnetyn valtionosuuden laskentaperusteena käytetään kunnan asukasmäärää ja asukasta kohden määrättyä yksikköhintaa liikuntatoimintaa varten. Yksikköhinta on määritelty vuosittain valtion talousarviossa. Kunnalle myönnetään valtionosuutta 29,7 prosenttia euromäärästä, joka saadaan, kun kunnan asukasmäärä kerrotaan asukasta kohden määrättyllä yksikköhinnalla. Yksikköhinta on ollut vuodesta 2009 alkaen tasan 12 euroa (OKM 2020). Liikunnan koulutuskeskukset saavat vapaan sivistystyön koulutustoimintaan suoriteperusteista valtionosuutta, josta säädetään vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (1998). Valtakunnallisten liikunnan koulutuskeskusten valtionosuuden laskennallisena perusteena käytetään

vahvistettujen opiskelijavuorokausien määrällä opiskelijavuorokautta kohden määrätty yksikköhinta. Alueellisten liikunnan koulutuskeskusten yksikköhinta on 16,60 euroa opiskelijapäivää kohden, ja valtakunnallisten liikunnan koulutuskeskusten keskimääräinen arvolisäveroton yksikköhinta on 88,20 euroa opiskelijapäivää kohden (VM 2019b). Liikunnan koulutuskeskuksen ylläpitäjälle myönnetään valtionosuutta 65 prosenttia lasketusta euromäärästä.

Vuonna 2019 valtionosuuksia myönnettiin yhteensä noin 37,4 miljoonaa euroa (taulukko 5). Osuus on noin 23,5 prosenttia koko liikuntabudjetista. Määrärahat muodostuivat sekä rahapelitoiminnan tuotoista että budjettivaroista. Valtionosuutta saivat kaikki Manner-Suomen 295 kuntaa (OKM 2020).

TAULUKKO 5 Valtionosuudet liikuntamäärärahoista budjetissa ja lopullisen jakautumisen mukaan 2019 (1 000 €) (OKM 2020).

Valtionosuudet	Budjetti	Tilinpäätös
Valtionosuudet kuntien liikuntatoimintaan	19 545	19 544
Valtionosuudet valtakunnallisille liikunnan koulutuskeskuksille	15 922	15 917
Valtionosuudet alueellisille liikunnan koulutuskeskuksille	572	572
Valtionosuus budjettivaroista liikunnan koulutuskeskuksille	1 394	1 394
Yhteensä	37 433	37 427

2.4 Erityishuomioita liikunnan rahoituksesta

Arpajaislakiin (1286/2016) perustuen liikunnan rahoituksesta valtaosa muodostuu rahapelitoiminnan tuotoista. Jakomallin perusta on saanut alkunsa jo 1930-luvulla Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) perustamisesta samalla voimaan astuneesta asetuksesta, jonka mukaan kertyvät tuotot tuli ohjata kansanterveyden edistämiseen (Veikkaus 2021). Urheilu ja liikuntakasvatus olivat ensimmäiset Veikkauksen edunsaajat vuodelta 1940 (OKM 2020). Arpajaislakia on uudistettu moneen otteeseen mm. tuloutusprosenttien osalta, mutta tuottojen merkitys liikuntakasvatukselle, liikunnan kansalaistoiminnalle ja urheilulle on säilynyt nykypäivään asti.

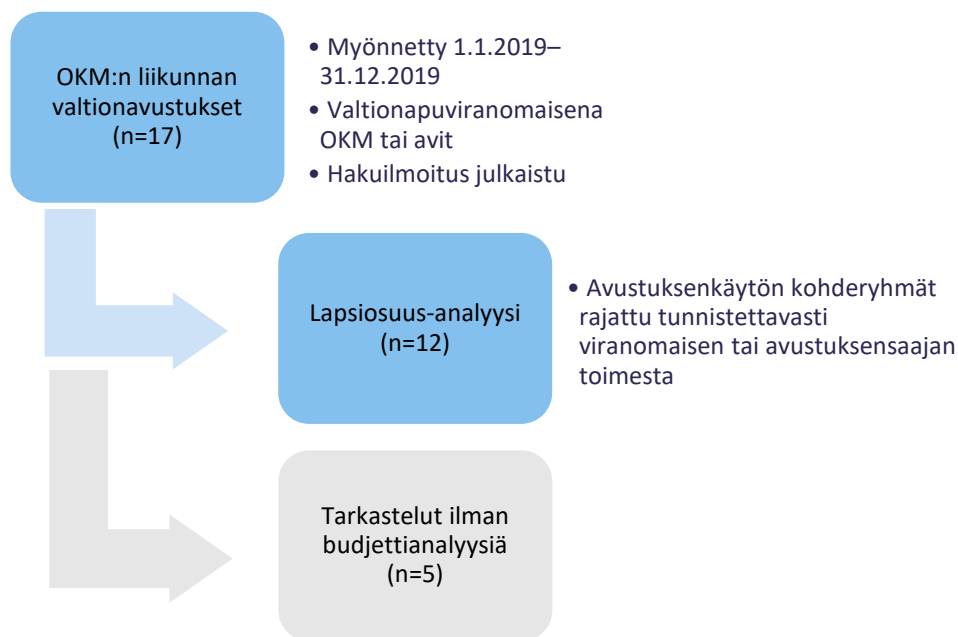
Liikunnan nykyisen rahoitusmallin vaikutuksesta liikuntaan osoitetut määrärahat eivät ole olleet samassa määrin uhattuina talouden yleisille heilahteluille kuin budjettivaroilla pääosin rahoitetut sektorit. Rahapelitoiminnan tuottojen jakamiseen perustuva rahoitusmalli on kuitenkin hiljalleen tulossa tiensä päähän. Veikkauksen tuotot ovat laskeneet koronapandemiatilanteen aiheuttaman rahapelitoiminnan tulonaleneman ja pelihaittojen ehkäisemiseksi tehtyjen toimien vuoksi. Vuonna 2020 valtion budjettivaroista ohjattiin jo ennätysmäärä määrärahoja liikuntasektorin tilanteen helpottamiseksi (OKM 2021a). Rahapelitoiminnan tuottoja suunnitellaan liitettäväksi kokonaan osaksi valtion budjettivaroja. Keväällä 2022 valtiosiihteereistä koostuva hankeryhmä sai valmiiksi ensimmäisen konkreettisen ehdotuksen uudeksi rahapelituotoilla rahoitettavien yleishyödyllisten toimintojen rahoitusmalliksi. Uuden rahoitusmallin mukainen toiminta on tarkoitus käynnistyä vuoden 2024 alusta. Ehdotus hallitukselle on tarkoitus jättää vuoden 2022 syksyllä. (VN 2022.)

Voidaan olettaa, että vaikka liikunnan valtionavustusten lapsiosuutta ei ole ennen selvitetty, ei liikunnan määrärahojen laskennallinen kohdistuminen eri väestömomentteihin ole eronnut merkittävästi 2010-luvulla. Liikunnan rahoitus rahapelitoiminnan tuotoista ei ole merkittävästi vaihdellut vuosien välillä ja liikuntatoimen momentit ovat pysyneet vuosittain melko lailla samanlaisina (OKM 2020). Nyt suunniteltu rahapeliteottojen tulouttaminen yleiskatteellisina valtiolle ja siirtäminen osaksi yleiskatteellista kehysrahoitusta katkaisee yhteydet arpa-jaislaissa säädettyjen yksilöityjen käyttötarkoitusten väliltä. Muutos asettaa liikunnan määrärahat muiden rahoitettavien kohteiden tavoin alttiiksi taloustilanteiden vaihteluille. Yleiskatteisista budjettivaroista ohjatut määrärahat ovat jo aikaisemmin vaihdelleet liikuntatoimen momenteilla vuosittain laajasti. Jatkossa vaihtelu todennäköisesti laajenee koko rahoitukseen. Muutoksen jälkeen myös liikunnan valtionavustusten lapsiosuus voi vaihdella vuosittain laajemmin kuin ennen.

3 LIKUNNAN VALTIONAVUSTUSTEN ANALYYSIN TULOKSET

3.1 Liikunnan valtionavustusten lapsiosuus

Opetus- ja kulttuuriministeriön liikunnan vastuualue avasi vuonna 2019 yhteensä seitsemäntoista valtionavustushakua. Valtionavustukset olivat lapsilähtöisen tarkastelun lähtökohdista kahden tyyppisiä. Avustukset olivat joko ikä- ja väestöryhmäperusteisia (n=7) tai toimenpideperusteisia (mm. tutkimus- ja rakentamisavustukset) (n=10). OKM toimi valtionapuviranomaisena kahdentoista avustuskokonaisuuden osalta, aluehallintovirastot neljän ja molemmat viranomaiset yhdessä yhden. Valtionavustusanalyysissä kymmenen avustuskokonaisuuden osalta lapsiosuus laskettiin suorina kuluina, kahden osalta käytettiin kollektiivisten kulujen laskentakaavaa ja viiden osalta lapsiosuuden laskentaa ei tehty. Näiden viiden avustuskokonaisuuden kohdalla esteitä ja mahdollisuuksia lapsiosuuden laskemiselle tarkastellaan luvussa 3.3.



KUVIO 1 Liikunnan valtionavustusten lapsilähtöiseen budjettianalyysiin mukaan otetut avustusmuodot ja poissulkukriteerit.

Liikunnan valtionavustuksia myönnettiin vuonna 2019 yhteensä 121,9 miljoonaa euroa. Kahdeentoista tarkasteltuun avustuskokonaisuuteen myönnettiin yhteensä 66,3 miljoonaa euroa eli 54,4 prosenttia kaikista myönnetyistä liikunnan valtionavustuksista. Analysoituja avustusmyöntöjä oli yhteensä 1 516 eli 89,4 prosenttia kaikista vuonna 2019 myönnetyistä liikunnan valtionavustuksista. Seuraavaksi kuvataan lapsilähtöisen liikunnan valtionavustusanalyysin tulokset valittujen indikaattoreiden mukaisesti.

1) *Lapsiin kohdistuvat kokonaiskulut yhteensä:* Liikunnan valtionavustusten lapsiin kohdistuvat kustannukset olivat yhteensä 18,8 miljoonaa euroa kahdessatoista tarkastellussa avustuskokonaisuudessa. Lapsiin kokonaan tai lähes kokonaan kohdistuvia avustusmyöntöjä oli yhteensä 811 kappaletta. Lapsiin kohdistuvia kokonaiskuluja ja -myöntöjä kaikkien avustusten osalta ei ollut tämän selvityksen puitteissa mahdollista selvittää. Todellinen lapsiin kohdistuvien avustusmyöntöjen euro- ja kappalemäärä on tässä laskettua suurempi.

2) *Lapsiin kohdistuvien kulujen osuus liikunnan valtionavustuksista:* Liikunnan valtionavustusten lapsiosuus kahdessatoista avustusmyönnoissä oli 28,4 prosenttia myönnetystä euromäärästä ja 53,5 prosenttia avustusmyöntöjen lukumäärästä. Arviona näitä osuuksia voidaan käyttää kuvaamaan kaikkien valtionavustusten euro- ja kappalemäärien lapsiosuutta.

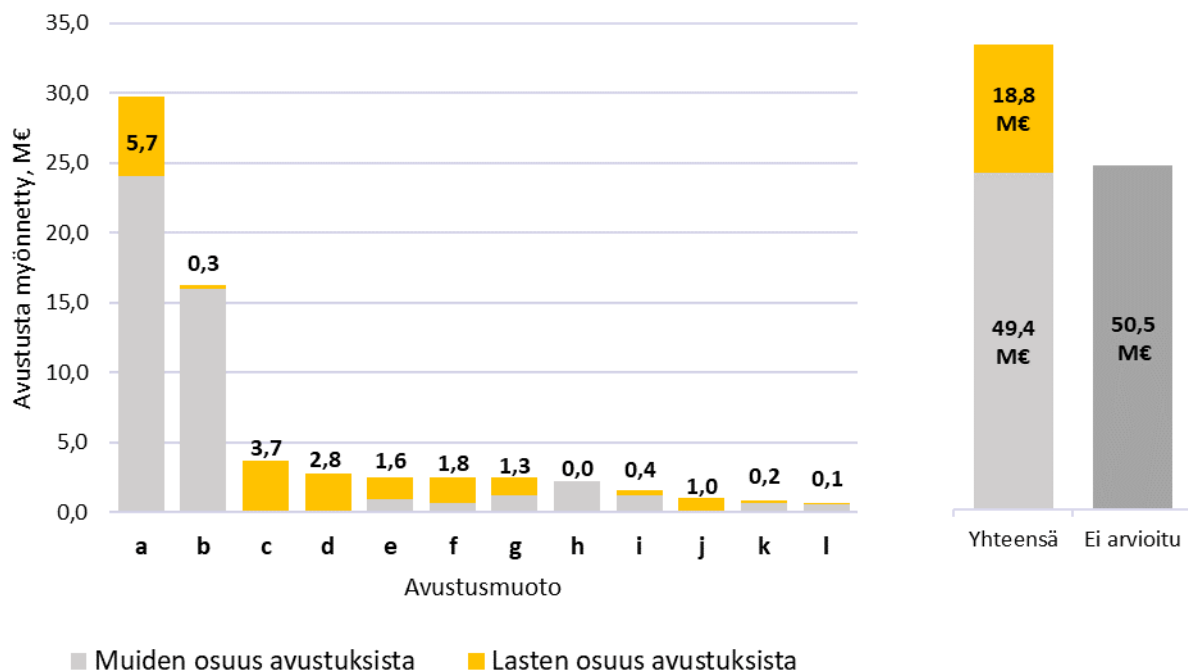
Kaksi ensimmäistä kustannusindikaattoria kuvaavat, että liikunnan valtionavustusmyöntöjen lukumäärästä yli puolet kohdistui lapsiin ja euromäärästä reilu neljännes. Keskimäärin lapsiin kohdistuvat avustukset olivat euromäärältään pienempiä kuin muille kohderyhmille myönnetty avustukset. Muille kohderyhmille myönnettyihin avustuksiin lukeutui laajoja erityisavustuksia valtakunnalliseen toimintaan ja rakentamiseen, joten jako on luonnollinen. Osuus avustusten lukumäärästä oli selvästi suurempi kuin alustavassa valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan lapsilähtöisessä budjettianalyyssissä oli laskettu. Alustavassa budjettianalyyssissä rahapelitoiminnan tuottojen menomomentin lapsiosuudeksi laskettiin 14 prosenttia (140 avustusmyöntöä) ja Liikkuvat-ohjelmiin budjettivaroista myönnettyjen avustusten lapsiosuudeksi 50 prosenttia. Määräraharivit yhdistettynä menojen lapsiosuus oli 16 prosenttia.

3) *Lapsiin kohdistuvien kulujen osuus eri valtionapuviranomaisten jakamista avustuksista:* Aluehallintovirastojen myöntämistä liikunnan valtionavustuksista lapsiin kohdistui 7,4 miljoonaa euroa. Osuutena se on 47,4 prosenttia tarkastelluista avien jakamista liikunta-avustuksista. Liikunnan valtionavustusten lapsiin kohdistuvista kokonaiskuluista (18,8 M€) avien osuus kattoi 39,4 prosenttia. Avien myöntämistä avustuksista lapsiin kohdistuvien myöntöjen lukumäärä oli 365 kappaletta eli 45 prosenttia kaikista lapsiin kohdistuvista liikunnan valtionavustuksista. Osuus on kollektiivisella laskentakaavalla tarkasteltujen avustusten osalta laskennallinen (19,18 %). OKM:n myöntämistä liikunnan valtionavustuksista lapsiin kohdistui 11,4 miljoonaa euroa. Osuutena se on 22,4 prosenttia tarkastelluista ministeriön myöntämistä liikunnan valtionavustuksista ja 60,6 prosenttia lapsiin kohdistuvista liikunnan valtionavustuksista. OKM:n myöntämänä lapsiin kohdistui 446 kappaletta valtionavustuksia eli 55 prosenttia kaikista lapsiin kohdistuvista avustusmyönnoistä.

Kolmas kustannusindikaattori kuvaa eri valtionapuviranomaisten suhteellista painoarvoa lapsiin kohdistuvien avustusten myöntämisessä. Aluehallinnon paikalliset tuet kohdistuvat suuremmin lapsiin kuin monet ministeriöstä jaetut valtakunnalliseen asiantuntija-, tutkimus-, rakentamis- ja kehittämistoimintaan tarkoitetut avustukset. OKM jakaa kuitenkin myös jonkin verran paikallista tukea, kuten seuratuksia. Valtakunnallisen toiminnan tukemisella voi olla suuri merkitys lasten hyvinvoinnille, mutta merkityksen arviointi ei ole suorilla menetelmillä yleensä mahdollista.

4) *Lapsiin kohdistuvat suorat ja kollektiiviset kulut:* Valtionavustusanalyysissä kymmenen avustuskokonaisuuden osalta lapsiosuus laskettiin suorina kuluina, ja kahden osalta käytettiin kollektiivisten kulujen laskentakaavaa. Euromääräisesti noin 12,9 miljoonaa euroa eli 68,6 prosenttia tarkastelluista avustuksista kohdistui lapsiin suorina kuluina ja noin 5,9 miljoonaa euroa kollektiivisinä.

Neljännän kustannusindikaattorin perusteella avustusprosesseista saadaan riittävällä tarkkuudella tietoja lapsiosuuden selvittämiseksi suuresta osaa avustuskokonaisuuksia. Tässä selvityksessä ei käytetty tilastotietokantoja. Mikäli tulevaisuudessa budjettianalyysiin sisällytetään laskennallisia malleja ja arviointia tilastojen perusteella, on niiden valinta suoritettava erikseen. Ensimmäiseksi järkevintä on kuitenkin selvittää mahdollisuudet ohjata avustuksen käyttöä tai saada kerättyä luotettavaa tietoa avustusten todellisesta käytöstä. Mahdollisimman suuri osa valtion budjetin määrärahoista tulee laskea suorina lapsiin kohdistuvina kuluina. Myös kollektiivinen laskentakaava on enemmän vaihdettava suorien kulujen laskemiseen, jos se on mahdollista.



KUVIO 2 Lasten osuudet vuoden 2019 liikunnan edistämisen avustusten kohdentumisesta (M€). Avustusmuotojen nimiin on viitattu kirjaimilla (a–l), joiden selitykset löytyvät taulukosta 6.

5) *Lapsiin kohdistuvat kulut avustusmuodoittain:* Kokonaan lasten ja nuorten kohderyhmälle kohdistuivat seuratoiminnan kehittämistuki, Liikkuva opiskelu -avustukset ja erityisavustukset vähävaraisten perheiden lasten ja nuorten liikunnan harrastuksen tukemiseksi (taulukko 6). Liikunnallisen elämäntavan paikallisista kehittämisavustuksista, liikunnallisen elämäntavan valtakunnallisista kehittämisavustuksista ja liikuntatieteellisistä tutkimusprojekteista lasten ja nuorten kohderyhmälle kohdistui yli puolet myönnetystä avustuksesta. Liikunnan ja urheilun

suur tapahtumien avustuksista hieman alle neljännes kohdistui lasten ja nuorten kohderyhmän tapahtumiin. Liikuntapaikkarakentamisen valtionavustuksista, avustuksista maahanmuuttajien kotouttamiseen liikunnan avulla ja liikuntapaikkojen tutkimus- ja kehitystyön avustuksista melko pieni osa kohdistui lasten ja nuorten kohderyhmälle. Urheilijoiden valmennus- ja harjoitteluapurahojen lapsiosuus oli nolla prosenttia ja liikunnan kehittämishankkeisiin tarkoitettujen erityisavustusten lapsiosuus alle kaksi prosenttia.

Viidennen kustannusindikaattorin perusteella lähes kaikilla liikunnan valtionavustuksilla tuetaan lasten ja nuorten liikunnan edistämistä, vaikka kohderyhmä ei kävisi suoraan ilmi avustuksen tarkoituksesta. Monet liikunnan edistämisen teemat liittyvät erityisesti lapsiin ja nuoriin. Haasteena on tunnistaa ne lasten, nuorten tai lapsiperheiden kohderyhmään kohdistuvat toimet, jotka tehdään osana avustettua hanketta tai toimintaa. Porautuminen yksittäisten hankkeiden tai muun avustettavan toiminnan lapsiosuuteen vaatii tarkempien tietojen keräämistä avustettavilta.

TAULUKKO 6 Lasten osuudet liikunnan edistämisen valtionavustuksista vuonna 2019 (M€).

Avustusmuoto	Avustus, M€	Lasten osuus, M€	Lasten osuus, %	Suorat, M€	Kollektiiviset, M€
a. Liikuntapaikkojen ja niihin liittyvien vapaa-aikatoimien perustamishankkeiden investointiavustukset	29,784	5,713	19,18 %	-	5,713
b. Erityisavustus liikunnan kehittämishankkeisiin/muut	16,255	0,280	1,72 %	0,280	-
c. Seuratoiminnan kehittämistuki	3,701	3,701	100,00 %	3,701	-
d. Liikkuva opiskelu -avustukset	2,767	2,767	100,00 %	2,767	-
e. Liikunnallisen elämäntavan valtakunnalliset kehittämisasiavustukset	2,528	1,606	63,51 %	1,606	-
f. Liikunnallisen elämäntavan paikalliset kehittämisasiavustukset	2,471	1,835	74,27 %	1,835	-
g. Liikuntatiede: tutkimusprojektit	2,450	1,253	51,14 %	1,253	-
h. Urheilijoiden valmennus- ja harjoitteluapurahat	2,258	0,000	0,00 %	0,000	-
i. Liikunnan ja urheilun suur tapahtumat	1,600	0,385	24,06 %	0,385	-
j. Erityisavustus vähävaraisten perheiden lasten ja nuorten liikunnan harrastuksen tukemiseksi	1,000	1,000	100,00 %	1,000	-
k. Maahanmuuttajien kotouttaminen liikunnan avulla	0,866	0,166	19,18 %	-	0,166
l. Liikuntapaikkojen rakentamista, ylläpitoa tai käyttöä palveleva tutkimus- ja kehitystyö	0,577	0,054	9,36 %	0,054	-
Yhteensä	66,258	18,760	28,3 %	12,881	5,879

3.2 Liikunnan valtionavustusten analyysimenetelmät

Seuraavissa alaluvuissa kuvataan menetelmät, joilla lapsilähtöinen liikunnan valtionavustusten analyysi toteutettiin. Menetelmissä noudatettiin valtionhallinnon lapsibudjetoinnin viitekehystä, joka on määritelty valtioneuvoston julkaisussa. Tässä luvussa kuvatut työmenetelmät täsmentävät ohjetta liikunnan valtionavustusten tarkastelun osalta.

Liikunnan valtionavustusten analyysin menetelmät valittiin erikseen jokaiselle avustusmuodolle. Valinta suoritettiin avustusmuoto ja avustusprosessin vaihe kerrallaan. Jokaisen avustuksen kohdalla tunnistettiin joko avustuksenkäyttöä ohjaavat tai selittävät tekijät. Prosesseista tunnistettiin neljä vaihetta. Vaiheet sijoittuvat avustuksen hakemiseen (ohjaava), avustuspäätöksiin (selittävä), avustuksen käyttövaiheeseen (selittävä) ja loppuraportointiin (selittävä). Jokaisesta prosessin vaiheesta kerättiin aineistoja lapsiosuuden määrittämiseen, lukuun ottamatta loppuraportointivaihetta. Avustusten käytön loppuraportointi tapahtuu ajallisesti kauimpana avustusten myöntämishetkestä. Loppuraporttien käyttömahdollisuuksien selvittäminen ilmiöpohjaisen budjettianalyysin aineistona vaatisi selvän lisäpanostuksen. Aineistoja ei ole aikaisemmin käytetty kokonaisuudessaan valtionavustusten käytön kollektiiviseen seurantaan, jolloin selvittäminen tulisi suorittaa koeponnistuksena. Tässä selvityksessä lapsisuus selvitettiin hakuilmoitusten (hakemisivaihe), valtionavustuspäätösten (päätös-vaihe) ja avustusten seurantatiedon (käyttövaihe) perusteella.

Liikunnan valtionavustuskokonaisuuksista useat ovat selkeästi ikä- ja väestöryhmäperusteisia. Näiden osalta lapsiosuuden laskeminen oli luontaista. Väestön liikkumista ja liikunnan harrastamista edistävien hankkeiden seurannassa ikä- ja väestöryhmittäisen tiedon kerääminen on ollut olennaista jo aiemmin, jotta valtionavustamisen tuloksia ja vaikuttavuutta on ollut mahdollista arvioida. Tietoja näiden avustusten jakautumisesta ja käytöstä on saatavilla osin valtionapuviranomaisen tietokannoissa ja osin seurantaraporteissa. Muiden kuin ikä- ja väestöperusteisten avustusmuotojen merkitys lapsille on välillisempi. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset liikunnan tutkimusavustukset, rakentamisavustukset ja tapahtuma-avustukset.

Menetelmäksi pyrittiin valitsemaan yksinkertaisin analyysitapa, jolla pystyttiin määrittämään avustettavan toiminnan lapsisuus riittävällä tarkkuudella. On selvää, että jokaisen avustusmuodon lapsiosuudesta olisi saatu tarkempia tietoja yksittäisten hakemusten läpikäynnillä tai etsimällä toimenpiteistä välillisiä merkityksiä lasten hyvinvoinnille. Tarkoitus oli kuitenkin kehittää toistettavissa olevat ja annetun viitekehyksen raameissa pysyvät menetelmät lapsiosuuden laskemiseen. Tämä huomioiden oli tarkoituksenmukaista käyttää sitä tietoa, joka voidaan kerätä maltillisella panostuksella.

Sellaiset avustusmuodot, joiden ikä- tai väestöryhmäperusteista kohdentumista ei ollut mitään valtionavustusprosessin vaiheesta kerääntyviä tietoja tarkastelemalla mahdollista eritellä, mutta väestö oli avustuksissa selvästi perusteena, kohdennettiin kollektiivisesti lasten vuoden 2019 väestönosan mukaisesti (19,18 %). Seuraavassa taulukossa 7 esitetään avustusmuodoittain valittu analyysitaso. Liikuntapaikkarakentamisen investointiavustuksissa kollektiivisten kulujen laskentakaavaan päädyttiin ensisijaisesti avustuksen tarkoituksen perusteella, mutta myös päätös- ja seurantatietoja tarkasteltiin ennen lopullista valintaa. Avustukset maahanmuuttajien kotouttamiseen liikunnan avulla tarkasteltiin seurantatietojen perusteella ennen päätöstä valita kollektiivinen laskukaava.

TAULUKKO 7 Käytetyt menetelmät lapsilähtöisessä liikunnan valtionavustusten analyysissä avustusmuodon mukaan.

Avustusmuoto	Haku-ilmoitus	Avustuspäätös	Seuranta
Liikuntapaikkojen ja niihin liittyvien vapaa-aikatiilojen perustamishankkeiden investointiavustukset	✓	✓	✓
Erityisavustus vähävaraisten perheiden lasten ja nuorten liikunnan harrastuksen tukemiseksi	✓		
Seuratoiminnan kehittämistuki	✓		
Liikkuva opiskelu -avustukset	✓		
Urheilijoiden valmennus- ja harjoitteluapurahat	✓		
Erityisavustus liikunnan kehittämishankkeisiin	✓	✓	
Liikuntapaikkojen rakentamista, ylläpitoa tai käyttöä palveleva tutkimus- ja kehitystyö	✓	✓	
Liikunnallisen elämäntavan valtakunnalliset kehittämisavustukset	✓	✓	
Liikuntatiede: tutkimusprojektit	✓	✓	
Liikunnan ja urheilun suurtahtumat	✓	✓	
Liikunnallisen elämäntavan paikalliset kehittämisavustukset	✓	✓	✓
Maahanmuuttajien kotouttaminen liikunnan avulla	✓	✓	✓

3.2.1 Menetelmän valinnassa eteneminen

Liikunta-avustusten myöntökriteerit kuvataan avustusmuotokohtaisesti OKM:n julkaisemissa avustusten hakuilmoituksissa. Erityisavustusten hakuilmoituksissa hyväksyttävät käyttötarkoitukset on kuvattu usein tarkasti. Ikä- ja väestöryhmäperusteisissa avustusmuodoissa kriteereillä rajataan yleensä avustuksen käyttöä joihinkin ikä- tai väestöryhmiin. Hakuilmoituksessa voidaan määrittää, että liikunta-avustuksen tulee kohdistua lasten kohderyhmälle. Samoin hakuilmoituksessa voidaan suoraan poissulkea lapsiin kohdistuvan toiminnan tukeminen.

Avustusmuodot, joiden hakuilmoituksissa avustettava hanke tai toiminta linjattiin kohdennettavaksi alle 18-vuotiaiden kohderyhmälle, toisen asteen opiskelijoihin tai lapsiperheisiin lapsen edun mukaisesti, laskettiin suoraan kokonaisuudessaan lapsiin kohdistuviksi. Esimerkkinä seuratoiminnan kehittämistuki (seuratuki). Hakuilmoituksen perusteella lapsisuus laskettiin nolaksi prosentiksi koko avustusmuodon osalta, jos avustusta ei saanut hakuilmoituksen kriteerien perusteella käyttää lainkaan lapsiin. Esimerkkinä urheilijoiden valmennus- ja harjoitteluapurahan (tarkemmat avustuskohdaiset perustelut luvussa 3.2.2).

Avustuspäätökset ovat valtionapuviranomaisen listauksia avustetuista kohteista. Tiedot tehdyistä avustuspäätöksistä julkaistaan yleensä valtionapuviranomaisen tiedotteina pian päätösten tekemisen jälkeen. Läpinäkyvyyssperiaatteen mukaisesti tiedot avustetuista kohteista ovat näissä tapauksissa saatavilla useilta vuosilta valtionapuviranomaisen verkkosivuilta. Avustustiedot ovat tallennettuina luonnollisesti myös asiointipalveluihin, joiden kautta avustuksen hakeminen on tapahtunut. Pääsy asiointipalvelun tietoihin vaatii oikeudet tarkastella päätöksiä. Päätöslistauksista käyvät yleensä ilmi vähimmillään avustuksensaajat, avustettavan toiminnan tai hankkeen nimet sekä myönnetyn avustuksen määrä. Osaan päätöksistä on kirjattu nähtävälle toiminnan kuvaus tiivistettynä.

Avustuspäätösten tarkasteluun siirryttiin, jos ikäryhmää ei ollut rajattu hakuilmoituksessa. Avustuspäätöstietojen perusteella yksittäiset avustusmyönnot laskettiin lapsiosuuteen, jos avustettavan toiminnan katsottiin kohdistuvan kokonaan tai lähes kokonaan lapsiin. Avustuspäätöksistä tarkastettiin hankkeen nimi ja toiminnan kuvaus. Jos edellä mainituista kävi ilmi avustettavan hankkeen tai toiminnan kohderyhmä, laskettiin lapsiosuus päätösten perusteella. Avustusmuodon lapsiosuus määritettiin laskemalla lapsiin kohdistuvien avustusmyöntöjen osuus kaikista kyseiseen tarkoitukseen myönnetyistä avustuksista sekä kappale- että euro- määräisesti.

Liikunta-avustusten seuranta on toteuttanut avustusviranomaisten itsensä lisäksi esimerkiksi Likes OKM:n toimeksiannosta. Seurantatietoja kootaan osittain heti avustuspäätösten julkistamisen jälkeen, mutta tarkennettujen seurantatietojen raportointi tapahtuu usein, kun hanke tai toiminta on jo käynnissä. Seurantatietojen perusteella on joissain tapauksissa mahdollista määrittää niiden avustusten lapsiosuus, joiden osalta hakuilmoitus tai avustuspäätökset eivät tarjoa riittävästi tietoa. Seurantatietoa on täytynyt tätä varten olla kerättyä, ja näkökulman on täytynyt olla ikä- tai väestöperusteinen.

Seurantatietoa käytettiin, jos ikäryhmää ei ollut rajattu hakuilmoituksessa eikä tieto selvinnyt avustuspäätöksistä. Esimerkiksi liikunnallisen elämäntavan paikallisten kehittämisavustusten lapsiosuus määritettiin Likesin seurantaraportin tietojen perusteella. Kaikista liikunta-avustuksista ei kerätä vastaavanlaista seurantatietoa.

3.2.2 Menetelmän valinta avustuskokonaisuuksittain

Ikä- ja väestöryhmäperusteiset liikunnan valtionavustukset

Liikunnallisen elämäntavan kehittämisavustukset. Avustuksia myönnetään sekä paikallisiin että valtakunnallisiin kehittämishankkeisiin. Valtakunnalliset kehittämisavustukset myönnetään OKM:n toimesta rekisteröidyille yhteisöille ja säätiöille yleishyödylliseen valtakunnalliseen, alueelliseen tai valtakunnallisesti merkittävään toimintaan. Paikalliset kehittämisavustukset myönnetään aluehallintovirastoista kunnille, kuntayhtymille tai varhaiskasvatusta järjestäville rekisteröidyille yhteisöille tai säätiöille paikallisiin liikunnallista elämäntapaa edistäviin hankkeisiin. Avustukset korvasivat vuosien 2015 ja 2016 jälkeen aikaisemmat tuet aikuisten terveyttä edistävään liikuntaan ja lasten ja nuorten liikunnan kehittämiseen. Hakuilmoitusten perusteella kehittämisavustuksilla tuetaan hankkeita, jotka kohdistuivat yksittäisiin kohderyhmiin, kuten varhaiskasvatus, ikäihmiset tai erityisryhmät tai ne yhdistävät eri ikä- ja

kohderyhmiä ilmiöpohjaisesti, kuten luontoliikunta tai perheliikunta. Valtion talousarviossa liikuntatoimen rahapelitoiminnan tuottojen menomomentti ja info-osa liikunnallisen elämäntavan edistämiseen linjasivat vuonna 2019 liikunnallisen elämäntavan kehittämisavustuksiin käytettäviä määrärahoja. Määrärahoja avustuksiin myönnettiin myös kolmen vuoden siirtomäärärahoina valtion budjettivaroista. Valtiovarainvaliokunta lisäsi Liikkuva opiskelu -ohjelman avustusten momentille miljoona euroa varhaiskasvatuspilottien käynnistämiseen (VM 2019b). Valtakunnallisten kehittämisavustusten lapsiosuus määritettiin avustuspäätösten perusteella. Paikallista kehittämisavustusta saaneista hankkeista ei julkaista kohderyhmiä sisältävää päätöslistaa. Paikallisista avustuksista on kerätty kohderyhmätietoa seuranta- ja arviointitoimeksiantona (Likes 2022). Lapsiosuuteen laskettiin näillä tiedoilla niiden hankkeiden saama avustus, joiden toiminta kohdistui pääasiallisesti varhaiskasvatusikäisille, lasten ja nuorten kohderyhmille, toisen asteen opiskelijoille tai lapsiperheille.

Liikkuva opiskelu -avustukset lukio- ja ammatillisen koulutuksen järjestäjille. Avustuksia myönnettiin aluehallintovirastojen toimesta vuosina 2019–2021. Eduskunta myönsi avustuksiin erillisen kolmen vuoden siirtomäärärahan valtion yleiskatteisista budjettivaroista. Avustuksen tavoitteena oli lisätä toisen asteen opiskelijoiden fyysistä aktiivisuutta ja liikkumista sekä edistää opiskelukykyä kehittämällä fyysisesti aktiivista toimintakulttuuria toisen asteen oppilaitoksissa. Lapsiosuus määritettiin hakuilmoituksen perusteella. Toisen asteen koulutukseen kohdistuvat määrärahat tulee valtakunnallisia ohjeita noudattaen laskea kokonaisuudessaan mukaan lapsiosuuteen, vaikka toiminta koskisi myös yli 18-vuotiaita.

Erytisavustus vähävaraisten perheiden lasten ja nuorten liikunnan harrastuksen tukemiseksi. Avustukset myönnettiin aluehallintovirastojen toimesta kunnille, jotka myönsivät avustusta edelleen valitsemilleen paikallisille rekisteröityneille liikuntaa edistäville yhdistyksille. Avustuksen tavoitteena oli edistää vähävaraisten perheiden 7–15-vuotiaiden lasten ja nuorten liikunnan harrastamista liikuntaseuroissa. Avustuksella edistettiin valtion vuoden 2019 talousarvioesitykseen sisältyvää strategista tavoitetta liikunnan aktiivisesta ja osallistavasta kansalaistoiminnasta. Erytisavustus oli tavoitteensa ja ikärajansa perusteella täysimääräisenä lapsiin ja nuoriin kohdistuva avustusmuoto, jonka lapsiosuus voitiin määrittää hakuilmoituksen perusteella.

Erytisavustukset maahanmuuttajien kotoutumiseen liikunnan avulla. Avustukset myönnettiin vuosina 2011–2019 aluehallintovirastoista. Avustusta myönnettiin kunnille ja vuodesta 2016 lähtien myös rekisteröityneille yhteisöille, säätiöille ja yrityksille, jotka järjestivät vastaanottokeskustoimintaa. Erytisavustuksen päätavoitteena oli lisätä ulkomaalaistaustaisen väestön aktiivista osallistumista liikuntatoimintaan inklusioperiaatteella. Vuosina 2011–2014 avustuksen myöntämisen painotus oli maahanmuuttajataustaisissa lapsissa ja nuorissa, jolla tarkoitettiin alle 29-vuotiaiden ikäryhmää. Painotus poistettiin vuonna 2015. Vuodesta 2014 eteenpäin keskeiseksi toiminnoksi lisättiin perheliikunta. Sen lisäksi määriteltiin erityiskohderyhmiä, jotka olivat tytöt ja naiset sekä vaikeimmin tavoitettavat ryhmät. Tytöt ja naiset valittiin erityiskohderyhmäksi sukupuolten yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumiseksi. Erytis kohderyhmät pidettiin samana kehittämishankkeen loppuun saakka. Lähes kaikissa kehittämisavustuksella tuetuissa hankkeissa toteutettiin liikuntatoimintaa lapsille ja nuorille. Samoin lähes kaikissa toteutettiin aikuisten terveyttä edistävää liikuntaa sekä perheliikuntaa. Seurantakyselyjen perusteella lasten ja nuorten osuus osallistujista saattoi olla jopa 60 prosenttia hankkeiden kokonaisosallistujamäärästä. (Peotta ym. 2022.) Silti avustukset olivat

merkittäviä myös aikuisväestölle. Koska avustusmuodon tarkoituksena oli tukea inklusioperiaatteella toteutettavaa liikuntaa, ja seurannan perusteella hankkeiden toiminta kohdistui eri väestöryhmille, avustusmuodon lapsiosuuden laskentaan valittiin kollektiivinen alle 18-vuotiaiden väestönsaan perustuva tarkastelutapa.

Seuratoiminnan kehittämistuki eli seuratuki. Seuratuki on lasten ja nuorten liikuntaharrastuksen lisäämiseen sekä monipuolisen organisoidun liikunnan kehittämiseen tarkoitettu erityisavustus. OKM myöntää seuratukea liikuntaa tai urheilua järjestäville paikallisille rekisteröityneille yhdistyksille. Seuratukea on jaettu eri liikuntajärjestöjen toimesta (mm. Nuori Suomi ry) jo vuodesta 1999 lähtien, ja OKM:n vastuulle avustus siirtyi vuonna 2013. Seuratuella on tuettu vuosina 2009–2012 lasten ja nuorten liikunnan ohella myös aikuisten liikuntaa, mutta vuonna 2013 avustus palautettiin kokonaisuudessaan lasten ja nuorten liikunnan edistämiseen (Turpeinen ym. 2018). Nykymuotoisena seuratuki on täysimääräisesti lasten ja nuorten liikunnan harrastamisen edistämiseen tarkoitettu avustus, jonka lapsiosuus voidaan määrittää sen tarkoituksen (hakuilmoituksen) perusteella.

Urheilijoiden valmennus- ja harjoitteluapurahat. Urheiluapurahojen tavoitteena on luoda urheilijan ammattimaiselle ja päätoimiselle valmentautumiselle taloudelliset edellytykset siten, että urheilijalla on mahdollisuus menestyä kansainvälisissä arvokisoissa. Apurahaa myönnettäessä otetaan ensisijaisesti huomioon urheilijan tulos- ja menestyskehitys suhteessa lajin kansainväliseen tasoon tai urheilijan menestys kansainvälisissä arvokisoissa. Avustusta voidaan myöntää myös nuorelle uransa kehitysvaiheessa olevalle urheilijalle, mutta ei alle 16-vuotiaille. Nuoren urheilijan kohdalla arvioidaan urheilijan näyttöjä aikuisten kansainvälisissä arvokisoissa tai menestysmahdollisuuksia niissä tulevaisuudessa. Urheilijoiden valmennus- ja harjoitteluapurahojen kohdalla tehtiin päätös olla laskematta apurahoja mukaan lapsiosuuteen. Hyväksyttävinä apurahan saajina 17-vuotiaat ovat 18 vuoden ikärajan puitteissa lapsiosuuden piirissä, mutta avustuksen tarkoitus on tulkittavissa aikuisten arvokisoissa menestymisen tukemiseksi. Lisäksi urheilijoiden iän todentaminen vaatisi henkilötietojen käsittelyä, mikä kasvattaa selvittämisen tietoturvariskejä.

Muut avustukset liikunnan ja huippu-urheilun edistämiseen

Liikuntatiede: liikuntatieteelliset tutkimushankkeet. Liikuntatieteellisiä tutkimushankkeita rahoitetaan valtion talousarviossa linjattujen yhteiskunnallisten vaikuttavuuden tavoitteiden mukaisesti. Rahoituspäätöksissä painotetaan tutkimuksen korkeaa tasoa, innovatiivisuutta, monitieteisyyttä, laajaa rahoituspohjaa ja suunnitelmallista tiedeviestintää. Rahoitusta voivat hakea tutkimusyhteisöt, ja se voi kohdistua palkkoihin, tutkimuslaitosten yleiskustannuksiin sekä muihin kustannuksiin. Tutkimushankkeet voivat kohdistua neljälle teema-alueelle: fyysisesti aktiivisen elämäntavan edistämiseen, liikunnan yhdenvertaiseen saavutettavuuteen, liikuntaan ja urheiluun osallistumisen lisäämiseen tai huippu-urheilun tuloksellisuuteen ja vastuullisuuteen. Avustusta myönnetään sekä uusiin että jatkohankkeisiin erillisillä avustushauilla. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan lapsilähtöisessä budjettianalyysissä kulut tutkimustoimintaan, jonka kohderyhmänä ovat lapset tai nuoret, on hyväksytty lapsiin kohdistuviksi suoriksi kuluiksi. Esimerkiksi valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan määrärahoista lapsiosuudeksi on laskettu 3,75 prosenttia. Osuuden laskennassa on käytetty selvitys- ja tutkimustoiminnan hankesuunnitelman taustamuistiota. Taustamuistiosta lapsiin

kohdistuviksi suoriksi määrärahoiksi laskettiin koulupäivän välipaloihin liittyvän hankkeen kulut ja kollektiivisiksi määrärahoiksi kävelyyn ja pyöräilyyn sekä sovitteluun liittyvien hankkeiden kulut. Osa määrärahoista laskettiin poikkeavalla jako-osuudella. Seksuaalirikosten ehkäisyyn liittyvien hankkeiden määrärahoista laskettiin lapsiosuudeksi 37 prosenttia, joka oli vuonna 2018 poliisille ilmoitetuista seksuaalirikoksista lapsiin kohdistuvien rikosten osuus. Kansainvälistä suojelua hakeneiden asemaan liittyvästä hankkeesta laskettiin lapsiosuudeksi 30,4 prosenttia, joka oli selvityksen tekoa edeltäneiden 12 kuukauden aikana oleskelulupaa Suomesta hakeneiden ja kansainvälistä suojelua hakeneiden 0–17-vuotiaiden osuus. Liikuntatieteellisistä tutkimushankkeista lapsiin kohdistuvien tutkimushankkeiden osuus vuonna 2019 oli 11 hanketta 23:sta. Tutkimushankkeiden lapsiosuus arvioitiin avustuspäätösten nimitietojen ja sisältökuvausten perusteella. Uusien hankkeiden päätökset ministeriö julkaisi verkkosivuillaan, ja jatkohankkeiden tiedot saatiin Salama-asiointipalvelusta.

Liikuntapaikkojen rakentamista, ylläpitoa tai käyttöä palveleva tutkimus- ja kehitystyö. Tutkimus- ja kehittämishankkeilla pyritään edistämään liikuntapaikkarakentamisen laatua toiminnallisuuden, terveellisuuden, turvallisuuden, esteettömyyden ja kestävän kehityksen näkökulmista. Hankkeet tuottavat vuosittain mm. oppaita ja ohjeita liikuntapaikkojen suunnitteluun ja rakentamiseen sekä liikuntapaikkoja koskevia RT-kortteja. Liikuntatieteellisten tutkimushankkeiden tarkastelun kanssa yhteisessä linjassa lapsiosuuteen otettiin mukaan liikuntapaikkarakentamisen tutkimus- ja kehittämishankkeet, jotka kohdistuivat lasten ja nuorten käyttämien liikuntapaikkojen kehittämiseen. Vuonna 2019 avustusta sai kaksi lasten leikkimisen olosuhteita edistävää liikuntapaikkarakentamisen tutkimushanketta, jotka laskettiin mukaan lapsiosuuteen. Lapsiosuus laskettiin avustuspäätösten perusteella.

Erityisavustukset liikunnan kehittämishankkeisiin. Avustukset myönnetään hankkeisiin, joihin ei voida käyttää OKM:n myöntämiä muita avustummäärärahoja. Avustuksia ja apurahoja myönnetään järjestöille ja yhteisöille liikuntatieteelliseen tutkimus- ja kehitystyöhön, liikuntapaikkarakentamisen tutkimus- ja kehittämishankkeisiin, liikuntatieteellisten yhteisöjen toimintaan, liikunnan tietohuoltoon, koulutukseen, kansainväliseen yhteistyöhön, huippu-urheilun edistämiseen sekä liikunnan ajankohtaisiin yhteistyö- ja kehittämishankkeisiin. Avustuksia myönnetään ensisijaisesti valtakunnallisesti merkittävälle liikunnan ja urheilun kehittämishankkeille. Avustuspäätöksiä pyritään tekemään kolme kertaa vuodessa ja avustushaku on jatkuvasti auki. Vuonna 2019 avustuksia myönnettiin eniten liikunnan yhdenvertaisuuteen ja opetus- ja kulttuuriministeriön käytettäväksi määritellyiltä menomomenteilta. Salama-asiointipalvelusta saatujen päätöstietojen perusteella hankkeista neljä kohdistui lasten ja nuorten kohderyhmään. Myönnetyn avustuksen lapsiosuus oli 1,72 % myönnetystä rahoituksesta. Kaikkien avustusten kohdistuminen ei auennut asiointipalvelun tietojen perusteella.

Liikunnan ja urheilun suurtapahtumat. Avustusten tarkoituksena on luoda edellytykset hakea Suomeen ja tukea Suomessa järjestettäviä urheilun arvokisoja sekä muita merkittäviä liikuntakulttuuriin liittyviä tapahtumia. Avustukset myönnetään harkinnanvaraisina erityisavustuksina. Avustus on tarkoitettu liikunnan ja urheilun kansainvälisten suurtapahtumien ja arvokisojen järjestäjille. Arvokisat, joita tuetaan, ovat nuorten tai aikuisten EM- tai MM-kisoja tai vakiintuneita lajien MM-sarja-, maailman cup- tai vastaavia osakilpailuja. Muita liikuntakulttuurimme kannalta kansallisesti merkittäviä tapahtumia tuetaan tapauskohtaisesti. Vuosittain järjestettäviä kansallisia tapahtumia tai kilpailuja ei tueta. (OKM 2021c.) Lapsiosuus

laskettiin Salama-asiointipalvelusta saadun päätöslistan nimitietojen perusteella. Yhteensä seitsemän tapahtumaa kohdistui ainakin osaksi nuorten kilpailujen järjestämiseen.

Liikuntapaikkojen ja niihin liittyvien vapaa-aikatojen perustamishankkeiden investointiavustukset. Investointiavustukset haetaan aluehallinnon sähköisestä asiointipalvelusta. Avustukset myönnetään aluehallintovirastosta, kun hankkeen kustannusarvio on alle 700 000 euroa ja ministeriöstä, kun kustannusarvio ylittää 700 000 euroa. Liikuntapaikkojen valtionavustuksia myönnetään laajojen käyttäjäryhmien tarpeisiin tarkoitettujen liikuntapaikkojen rakentamiseen, hankkimiseen, perusparannukseen ja näihin liittyvään varustamiseen. Vuonna 2019 liikuntapaikkarakentamisen avustuksia myönnettiin kappalemääräisesti eniten ulkokenttiin ja liikuntapuistoihin, kuten lähiliikuntapaikkoihin (59 hanketta). Euromääräisesti eniten avustuksia myönnettiin sisäliikuntatiloihin, kuten liikuntahalleihin (5,69 M€) (Turunen ym. 2022). Liikuntapaikkarakentamisen investointiavustusten lapsiosuutta voidaan tarkastella samaan tapaan kuin lapsibudjetoinnin alustavassa budjettianalyysissä suhtauduttiin liikenneinfran kevyen liikenteen väyliin kohdistuviin kuluihin. Liikuntapaikat ovat lähtökohtaisesti kaikkien väestöryhmien käytettävissä. Käyttäjajakaumat ovat kuitenkin luonnollisesti erilaiset esimerkiksi ulkoilumaastojen ja jääkiekkokaukaloitten välillä. Tietoa yksittäisten liikuntapaikkojen kävijäjakaumista on mahdollista täsmentää liikuntapaikkavarausten, kävijätilastojen tai erilaisen laskentojen perusteella. Yksittäisen liikuntapaikan kävijöiden selvittäminen on kuitenkin selvästi yksinkertaisempaa kuin tehdä johtopäätöksiä tietyn liikuntapaikkatyyppin tyyppillisestä kävijäjakaumasta valtakunnallisesti. Yksittäistapauksessa liikuntapaikan käyttöön vaikuttavat liikuntapaikkatyyppin ohella esimerkiksi alueen väestöjakauma, liikuntapaikan sijainti, lähellä olevat palvelut ja asuinalueet sekä niiden saavutettavuus. Myös yhteiskunnalliset muutokset ja trendit voivat muuttaa ajan myötä kävijäjakaumaa. Liikuntapaikkarakentamisen avustusten lapsiin kohdistuvat kulut kohdennettiin kollektiivisena väestönosaan perustuvana kuluna. Liikuntapaikkarakentamisen investointiavustusten kohteena oleva väestö on jatkossa mahdollista selvittää tai tehdä siitä arvio paikka-, kävijä- tai seurantatietoa analysoimalla. Ennen jatkoselvityksiä on tosin pohdittava, onko tarkempi selvitys tarpeellista.

3.3 Analyysien ulkopuolelle jääneiden valtionavustusten jatkotarkastelu

Osaa vuoden 2019 liikunnan valtionavustuksista ei sisällytetty analyysiin, mutta niiden tarkastelun rajoitteita ja mahdollisuuksia tarkastellaan tässä luvussa (taulukko 8). Pääsyitä avustusmuotojen poissulkemiseen oli kaksi. Ensinnäkin liikunnan valtakunnallisista ja alueellisista koulutuskeskuksista valmistuu arviointi vuoden 2022 aikana (VLN 2021b). Valtion liikuntaneuvoston käynnistämän arvioinnin on tarkoitus tuottaa tietoa koulutuskeskusten valtionrahoituksesta toiminnasta ja sen vaikuttavuudesta tarkastelemalla yksittäisten urheilupuistojen toiminnan eri alueita (VLN 2021a). Pällekkäisen työn välttämiseksi avustusten kohdentumisen tarkasteluja ei sisällytetty tämän selvityksen analyysiin. Toinen syy pätee kaikkien analyysistä hylättyjen avustusmuotojen kohdalla. Avustusten käyttötarkoitusta ei ollut rajattu kovinkaan tarkasti vielä päätösvaiheessa, jolloin lapsiosuuden riittävän luotettava laskeminen ei käytettävissä olleilla tiedoilla ollut mahdollista. Eri lapsiosuuden tarkastelun vaihtoehdoista hallinnon tarpeisiin käyttökelpoisimpia ovat ne, jotka voidaan toistaa myös muilla vastuualueilla käytettävissä olevalla tiedolla ja järjestelmillä riittävän yhdenmukaisesti ja yhteisin kriteerein.

TAULUKKO 8 Lapsilähtöisen liikunnan valtionavustusten analyysin ulkopuolelle jääneet valtionavustukset vuodelta 2019.

Valtionavustuksen nimi	Avustusten lukumäärä	Myönnetty avustus
Urheiluopistojen harkinnanvaraiset valtionavustukset	16	350 000 €
Liikunnan koulutuskeskusten perustamishankkeet	9	2 440 250 €
Urheiluakatemioiden ja valmennuskeskusten harkinnanvaraiset kehittämisavustukset	21	1 935 000 €
Liikuntaa edistävien järjestöjen yleisavustus	123	42 268 000 €
Liikuntatiede: tutkimusyhteisöt ja tiedonvälitysyhteisöt	11	3 500 000 €
Yhteensä	180	50 493 250 €

Liikunnan koulutuskeskusten valtionosuudet ja valtionavustukset

Suomessa on 11 valtakunnallista ja lisäksi kolme alueellista liikunnan koulutuskeskusta eli urheiluopistoa. Liikunnan koulutuskeskuksissa järjestettävä koulutus kuuluu vapaan sivistystyön piiriin (laki vapaasta sivistystyöstä 1998/632). Liikunnan koulutuskeskukset saavat vapaan sivistystyön koulutustoimintaan suoriteperusteista valtionosuutta, joka rahoitetaan pääosin rahapelitoiminnan tuotoista. Liikunnan koulutuskeskusten kokonaisrahoitus muodostuu lisäksi harkinnanvaraisista rakentamis-, kehittämis-, laatu- ja opintoseteliavustuksista sekä suoriteperusteisista ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen valtionosuuksista. Valtakunnallisten liikunnan koulutuskeskusten kokonaisrahoitus (pl. ammatillisen koulutuksen rahoitus) oli vuonna 2019 yhteensä noin 20,1 miljoonaa euroa (taulukko 9). Alueellisten liikunnan koulutuskeskusten kokonaisrahoitus (pl. ammatillisen koulutuksen rahoitus) oli 576 870 euroa (OKM 2020).

TAULUKKO 9 Liikunnan koulutuskeskusten saamat valtionosuudet ja valtionavustukset vuonna 2019.

Liikunnan koulutuskeskusten avustukset 2019	Summa (1 000 €)
Liikunnan koulutuskeskusten perustamishankkeiden avustukset	2 440
Urheiluopistojen harkinnanvaraiset valtionavustukset	350
Valtionosuudet valtakunnallisille liikunnan koulutuskeskuksille	15 917
Valtionosuudet alueellisille liikunnan koulutuskeskuksille	573
Valtionosuus budjettivaroista liikunnan koulutuskeskuksille	1 394
Yhteensä	20 674

Liikunnan koulutuskeskusten valtionosuudet ovat laskennallisia, eivätkä ne ole korvamerkitäjä. Alustavassa valtionhallinnon lapsilähtöisessä budjettianalyysissä ja laaditussa viitekehiksessä ei annettu ohjeistusta koulutuskeskusten valtionosuuksien laskentaan, mutta työryhmä nosti huomioita kuntien peruspalvelujen valtionosuuksista (Jokiranta ym. 2020). Kuntien valtionosuuksien lapsiosuus arvioitiin laskennallisesti hyödyntämällä valtionosuuksien

laskentaperusteita avaavaa talousarviokirjaa ja sen valtionavustusmomentin 28.90.30 selitysosaa (HE 29/2019 vp). Laskelma oli kuitenkin suuntaa antava. Kunta päättää loppukädessä rahojen käytöstä, eivätkä laskentaperusteet sido rahoja käyttökohteisiin. Jokirannan ym. (2020) selvityksessä huomautetaan, että valtionosuuksien vaikuttavuuden seurannan kehittämiseksi on yleisestikin tarvetta, ja jo nykyisillä tiedoilla yksittäinen kunta voi lapsibudjetoinnissaan tarkastella, panostaako se lapsiin enemmän vai vähemmän kuin mitä valtionosuuksien laskennassa on laskettu kunnan osuudeksi. Jatkossa voisi olla mahdollista tarkastella yhdessä kuntien valtionosuuksien kanssa, onko vastaavanlaista mallia mahdollista hyödyntää myös liikunnan koulutuskeskusten valtionosuuksien tarkasteluun.

Liikunnan koulutuskeskusten harkinnanvaraiset valtionavustukset ovat erityis- ja investointiavustuksia. Liikunnan koulutuskeskusten perustamishankkeiden hakemuksia arvioidaan Liikuntapaikkarakentamisen suunta-asiakirjassa esitetyin kriteerein, joissa rakentamishankkeen edellytetään palvelevan liikunnan koulutuskeskuksille määrättyjä tehtäviä. Kehittämisen-, laatu- ja opintoteli-hankkeissa on omat kriteerinsä ja käyttötarkoituksensa. Tietoja avustusten kohdentumisesta ei toistaiseksi ole kerätty systemaattisesti, ja hakemuslomakkeista saatava kohderyhmätieto on oletettavasti vaihtelevaa.

Liikunnan koulutuskeskuksille maksettavia avustuksia ja valtionosuuksia analysoidessa olisi yksinkertaistavaa tarkastella keskuksia vain koulutuksen järjestäjinä ja laskea lapsiosuus opiskelijajakaumista. Tilastokeskus keräsi (2020) OKM:n sekä Opetushallituksen toimeksiannosta vapaan sivistystyön opiskelijoiden taustatietoja oppilaitoksilta. Tiedot koskivat vuotta 2019. Liikunnan koulutuskeskusten noin 96 000 opiskelijasta alle 20-vuotiaita oli lähes puolet (48 %). Kaikista opiskelijoista 47 prosenttia oli suorittamassa ensimmäistä perusasteen jälkeistä tutkintoa (SVT 2020). Koulutuskeskukset tarjoavat kuitenkin palveluita laajasti myös vapaan sivistystyön koulutuksen järjestämisen ohella, joten opiskelijajakauman tarkastelu ei riitä kuvaamaan koko toiminnan kohderyhmää. Palvelutoimintaan sisältyvät esimerkiksi ammattikorkeakoulun ostama tutkintotavoitteinen koulutus, työvoimapolitiittinen koulutus, oppisopimuskoulutus, työnantajien tilaama henkilöstökoulutus, liikuntajärjestöjen ja urheiluseurojen koulutus sekä muu järjestetty koulutus, joka ei täytä valtionavustuslain vähimmäisvaatimuksia valtionosuuskelpoiselle koulutukselle (OKM 2020).

Valtion liikuntaneuvoston marraskuussa 2021 julkaisemassa liikunnan koulutuskeskusten arviointisuunnitelmassa todetaan, että vuonna 2022 toteutettavan arvioinnin tuloksena tuotetaan suosituksia muun muassa koulutuskeskusten valtionohjauksen kehittämiseksi. Yhtenä erityiskysymyksenä on koulutuskeskusten valtionosuuksien ja -avustusten määrien ja merkitysten kuvailu koulutuskeskuksittain (VLN 2021).

Urheiluakatemioiden ja valmennuskeskusten harkinnanvaraiset kehittämisavustukset

Urheiluakatemit ovat alueellisia verkostoja, joihin kuuluu oppilaitoksia (yläkoulu, toinen aste ja korkea-aste), urheiluseuroja ja asiantuntijaorganisaatioita. Valmennuskeskuksissa tarjotaan valmentautumisen olosuhteita huippu-urheilijoille. Suomessa oli vuonna 2021 yhteensä 19 Suomen Olympiakomitean tunnustamaa valtakunnallista tai alueellista urheiluakatemiaa ja yhdeksän valmennuskeskusta (Suomen Olympiakomitea 2022).

Urheiluakatemioiden ja valmennuskeskusten kehittämisavustukset myönnetään ministeriöstä alueellisille tai valtakunnallisille urheiluakatemoille. Urheiluakatemit voivat hakea avustusta johtamiseen ja koordinaatioon, asiantuntijatoimintojen ja valmennuksen kustannuksiin sekä Suomen Olympiakomitean määrittämän valtakunnallisen osaamisen kehittämisen erityistehtävän toteuttamiseen. (OKM 2020.)

Urheiluakatemioiden kehittämisavustuksilla tuetun toiminnan kohderyhmää ja osallistuvien henkilöiden määrää arvioidaan sanallisesti valtiovastushakemuksissa, joista tieto on saatavissa. Arvion laadun ja tarkkuuden voi olettaa vaihtelevan hakemuskohtaisesti. Ikäryhmäkohtaiseen kuvailuun ei hakijaa ohjata. Seurantatietoja ei kohderyhmistä ole kerätty. Valtiovastushakemusten liitteinä olevissa aiempien vuosien toimintakertomuksista voi olla apua kohderyhmätiedon tarkentamisessa, mikäli niissä on kuvattu avustusten käyttöä. Urheilijamäärien tai muiden akatemiatilastojen limittyminen avustusten kohdentumisen kanssa on erittäin epävarmaa, vaikka näitä tietoja on kiitettävästi kerätty. Leiritettyjen määrästä oppilaitostasoittain ja toisaalta maajoukkueleiritettyjen alle 18-vuotiaiden määrästä ilmoitetaan tietoja urheiluakatemioiden ja valmennuskeskusten toimintatietojen yhteiseen tietokantaan Urheiluakatemiapulssiin. Vuonna 2021 urheiluakatemiohjelmassa oli mukana yhteensä 10 400 yläkouluikäistä urheilijaa, 6 700 toisen asteen opiskelijaa, 1 600 korkeakouluopiskelijaa ja 84 paraurheilijaa (SOK 2022). Yläkouluikäisten ja toisen asteen opiskelijoiden osuus urheilijoista oli näin ollen enemmän kuin yhdeksän kymmenestä (91 %), kun paraurheilijoiden ikää ei ole tiedossa (SOK 2022). Mikäli tätä osuutta käytetään kehittämisavustuksen lapsiosuuden laskennassa, on lasten osuus avustuksen hyötyjinä 1,76 miljoonaa euroa. Kuten sanottua, urheilijamäärien linkittyminen avustusten kohdentumisen kanssa on kuitenkin epävarmaa. Luotettavampaa on suunnitella avustusten käytön seuranta tuottamaan soveltuvaa tietoa.

Yleisavustukset järjestöille ja yhteisöille

Opetus- ja kulttuuriministeriö rahoittaa liikuntaa edistävien järjestöjen ja liikuntatieteellisten tiedonvälitys- ja tutkimusyhteisöjen toimintaa yleisavustuksilla. Liikuntaa edistävien järjestöjen yleisavustusta myönnetään lajiliitoille, liikunnan aluejärjestöille, liikunnan palvelujärjestöille ja muille liikuntaa edistäville järjestöille. Liikuntatieteellisten tiedonvälitys- ja tutkimusyhteisöjen yleisavustusta myönnetään liikuntalääketieteellistä, liikuntatieteellistä, tai liikuntatieteellistä tiedonvälitystä päätoimintamuotonaan harjoittaville yhteisöille. (OKM 2021c.)

Yleisavustusten ehdot poikkeavat erityis- ja investointiavustusten ehdoista. Selkeimpänä erotuksena on, ettei yleisavustusta kohdenneta mihinkään yksilöityyn, rajattuun tarkoitukseen, vaan avustuksensaajan koko toimintaan tai toiminnan osaan yleisesti. Tarkoituksena on tukea järjestön tai yhteisön toimintaa yleisesti. Lajiliittojen aiemmassa tulosohjauksessa valtiovastuksen kriteerit olivat elämäntapa- ja ilmiöpohjaisia. Kriteerinä lapsiin kohdistuvan toiminnan painoarvo oli puolet, aikuisten terveystieteellisen ja huippu-urheilun kummankin neljännes (Lehtonen 2014). Myöhemmin katsottiin, että yhteismitalliset kriteerit eivät ole täysin vertailukelpoisia toiminnan erilaisesta luonteesta johtuen. Kriteereihin nostettiin vuonna 2017 tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyö (Kurki 2018). Avustuksen suuruuden kriteeri ja sen käyttötarkoitus eivät ole sama asia, mutta viimeistään tässä yhteydessä katkesi ajatuksellinen yhteys määräosasta. Tästä johtuen ei voida ajatella, että valtiovastuksesta tietty osuus kuuluisi kohdistaa lapsiin. Vaikka lasten osuus kaikista harrastajista esimerkiksi lajiliiton alaisen

toiminnan piirissä tiedetään tai voidaan arvioida, ei voi sanoa, että valtionavustuksesta sillä perusteella määräosa kohdistuisi lapsiin ja nuoriin. Avustus on yleensä pieni osa liiton ja käytännössä myös sen hallitsemien yhtiöiden ja säätiöiden taloutta. Liikuntatieteellisen Seuran ja KIHUn toteuttamassa selvityksessä liikunnan taloudesta todettiin lisäksi, että liittojen kirjaamiskäytännöt vaihtelevat, ja esimerkiksi erilaiset tavat kerätä rahaa seuroilta ja harrastajilta sekä ohjata sitä takaisin poikkeavat huomattavasti toisistaan (Ala-Vähälä ym. 2021).

Liikunnan aluejärjestöjen kohdalla vuoden 2022 yleisavustuksen arviointikriteerejä olivat toiminnan laatu, laajuus, vaikuttavuus ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Aluejärjestöjen toimintaan kuuluu muun muassa koulutus- ja kehittämispalveluja kunnille ja seuroille (OKM 2021c). Vuonna 2015 aluejärjestöjen oman arvion mukaan toiminnasta tyypillisesti 20–50 prosenttia kohdistui lapsiin (Lehtonen & Mäkinen 2015). Toimintaan kuuluu myös liikunnan alueellista edunvalvontaa. Osa työstä, kuten laaja ohjaajakoulustoiminta, on lapsia hyödyttävää välillisesti. Suoraan lapsiin kohdistuvat etenkin liikuntatapahtumat ja -leirit. OKM:n yleis- ja erityisavustukset kattavat aluejärjestöjen varsinaisen toiminnan kuluista 20–60 prosenttia (OKM 2020).

Yleisavustusten lapsiosuuksien laskennassa yksi mahdollisuus on hyödyntää erilaisia aineistoja, kuten järjestöjen toimintakertomuksia tai toiminnan tilastoja. Tällä hetkellä toimintakertomuksia ei ole yhtenäisesti saatavilla, eikä niissä välttämättä kerrota toimintaan osallistuvien ikäryhmiä tai toiminnan painotuksia kohderyhmäkohtaisesti. OKM käy liikunnan tiedonvälitysyhteisöjen ja liikuntalääketieteen keskusten kanssa tavoiteohjauskeskusteluja, joiden lisäksi on laadittu tavoiteohjausasiakirjoja. Näistä voi olla mahdollista saada joitain tietoja toiminnan kohderyhmistä. Keskuksilla ja yhteisöillä on kuitenkin kullakin omat profiilinsa. Yhteisöjen saamat yleisavustukset eivät merkittävästi kohdistu suoraan lapsiin, mutta niiden toimintaan voi sisältyä laajojakin lasten etua edistäviä projekteja tai kokonaisuuksia, kuten esimerkiksi tutkimukseen kohdistettujen erityisavustusten kohdalla. Laskentaperusteiden valinnassa tulee pohtia, onko yleisavustuksen lapsiosuus yhtä kuin järjestön koko toiminnan lapsiosuus ja jos on, miten järjestön toiminnan lapsiosuus lasketaan. Mahdollisia tarkastelukohteita ovat ainakin yleisavustuksen kriteerit, toiminnan kohdistuminen ja lasten osuus toiminnan piirissä.

4 JOHTOPÄÄTÖKSET JA EHDOTUKSET

Tämän selvityksen tavoitteena oli tarkastella, mikä osuus liikunnan valtionavustuksista kohdistuu lapsiin, nuoriin ja lapsiperheisiin. Tarkoituksena oli kehittää toistettavat menetelmät liikunta-avustusten lapsiosuuden laskemiseksi. Oleellista oli noudattaa valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan lapsibudjetoinnin määrittämää viitekehystä valtionhallinnolle. Samassa julkaisussa esitetyt lisäselvitystarpeet olivat pohjana tämän selvityksen tutkimuskysymyksille. Liikunnan rahoitus on omaleimainen osa valtiontalouden kehystä, ja tämän vuoksi valtion liikuntarahoituksen kuvaus otettiin osaksi selvitystä. Seuraavassa kuvataan tiiviisti selvityksen keskeiset johtopäätökset. Johtopäätösten yhteydessä esitetään ehdotukset jatkotoimenpiteiksi.

Tähän mennessä valtaosa liikunnan avustuksista on rahoitettu rahapelitoiminnan tuotoilla. Nyt suunnitelmassa on, että liikunnan uusi rahoitusmalli, jossa rahapelitoiminnan tuotot tuloutetaan osaksi budjettivaroja, astuisi voimaan vuoden 2024 alusta. Muutos tuo epävarmuutta liikunnan yksittäisten rahoituskohteiden jatkuvuudelle, vaikka rahoitusten jatkuvuus on ollut uhattuna jo rahapelituottoihin nojaavassa järjestelmässä tuottojen voimakkaan laskun vuoksi. Samanaikaisesti muutos tuo toivottua yhtenäisyyttä valtionavustusten rahoituspohjaan. Vaikka valtionavustusprosesseja on pyritty jo viimeisen vuosikymmenen ajan yhdenmukaistamaan, ovat ne yhä toisiinsa nähden erilaisia. Avustusten hakeminen, päätöstenteko, julkistaminen ja käytön seuranta ovat kaikki jakautuneet useisiin erilaisiin prosesseihin ja järjestelmiin. Tämä hajauttaa myös valtionavustusten lapsivaikutusten arviointia. Käynnissä olevan valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen tuloksena kaikki valtionavustustoiminta on tarkoitus siirtää yhteiseen järjestelmään. Nämä uudistamishankkeet ovat nivelvaiheita, joissa myös lapsibudjetoinnille on mahdollisuudet luoda parempia edellytyksiä.

Liikunta-avustuksista tunnistettiin lapsilähtöisen tarkastelun näkökulmasta kahdenlaisia avustusmuotoja: ikä- ja väestöryhmäperusteisia tai muita, kuten avustuksia tieteelle tai infrastruktuurin kehittämiseen. Ikä- ja väestöperusteisten erityisavustusten tarkastelu lapsilähtöisesti oli pienillä muutoksilla toteutettavissa melko tarkasti, ja arviointia on joidenkin avustusten osalta tehty jo useiden vuosien ajan. Muut kuin ikä- ja väestöperusteiset erityisavustukset ja yleiskatteellisesti toimintaan suuntautuvat yleisavustukset eivät taivu väestöperusteiseen tarkasteluun yhtä luontaisesti. Selvityksen tulosten mukaan OKM:n liikunnan vastuualueen myöntämistä valtionavustuksista merkittävä osa kohdistui vuonna 2019 lapsiin, nuoriin tai lapsiperheisiin. Varsinkin aluehallintovirastojen jakamista liikunta-avustuksista iso osa kohdistui lasten liikkumisen tai hyvinvoinnin edistämiseen. Lapsiosuuden laskeminen hanketoimintaan myönnettävistä erityisavustuksista oli toteutettavissa suurimmaksi osaksi kohtuullisella työmäärällä. Samalla on huomioitava, että arviot lapsiosuuksista ovat todennäköisesti yläkanttiin, koska hyötyjinä on usein muitakin lasten ja nuorten lisäksi. Realistisempien lukujen selvittämiseksi avustusten kohdentumisesta ja käytöstä saatavia tietoja on lisättävä. Osa avustusmuodoista, kuten yleisavustukset ja liikunnan koulutuskeskusten avustukset olivat nykyisten valtionavustuskriteerien perusteella sellaisia, ettei näiden lapsiosuuden tarkastelua ollut toteutettavissa. Näiden avustusten poisjättämisen seurauksena OKM:n toimivallassa olevien liikunta-avustusten lapsiosuus jäi melko pieneksi. Liikuntajärjestöjen, liikunnan koulutuskeskusten ja urheiluakatemioiden toiminnasta kuitenkin merkittävä osa kohdistuu lapsiin. Osuus on luultavasti selvästi suurempi kuin lasten ja nuorten väestönosa 19,18

prosenttia. Ongelmana oli se, ettei avustusten käytöstä ilmoiteta näiden avustusten hakuprosessissa riittävän tarkasti, jotta avustukset olisi mahdollista allokoida väestömomenteille.

Jos valtionavustusanalyysin ulkopuolelle jätetyt viisi avustusmuotoa lasketaan mukaan kollektiivisella alle 18-vuotiaisen väestönosaan perustuvalla kaavalla, valtionavustusten lapsiin kohdistuneiksi kuluiksi saadaan 28,4 miljoonaa euroa eli 9,6 miljoonaa euroa enemmän kuin otoksessa. Lapsiosuudeksi tulee tällä laskukaavalla 24 prosenttia valtionavustuksista. Ero prosenttiosuuteen myönnetystä euromäärästä on 4,4 prosenttiyksikköä. Viisi analyysien ulkopuolelle jäänyttä avustusmuotoa kasvattavat kollektiivisella kaavalla mukaan otettuina lapsiin kohdistuvia kustannuksia siis noin puolella, mutta lapsiosuus kasvaa vain joitakin prosenttiyksiköitä.

Yleisavustusten, liikunnan koulutuskeskusten avustusten ja valtionosuuksien lapsilähtöinen tarkastelu kaipaa jatkotoimia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan lapsilähtöisen budjetoinnin selvityksessä huomioitiin kuntien valtionosuudet, mutta muista valtionosuuksista ei ollut mainintoja. Kuntien valtionosuuksia kuvailtiin julkaisussa erityiskysymyksenä yleiskatteellisuutensa vuoksi. Tämä tarkoittaa, ettei valtionosuuksia korvamerkitä tiettyyn käyttötarkoitukseen. Julkaisussa todettiin, että jo nykyisillä tiedoilla voidaan selvittää kunnan talousarviosta, osoittaako se budjetistaan määrärahoja lapsiin ikäkertoimensa mukaisesti. Mikäli tilinpäätöstietoja on jatkossa saatavissa entistä kattavammin, voidaan vertailla, toteutuuko valtion tahtotila kuntien budjetissa. Liikunnan koulutuskeskuksille maksettavia vapaan sivistystyön valtionosuuksia ei myöskään korvamerkitä, ja niiden tilanne on näin ollen kuntien valtionosuuksien kanssa yhtäläinen. Kuntien valtionosuuksien tarkastelun kehittämisen yhteydessä tulisi huomioida vapaan sivistystyön valtionosuudet. Vapaan sivistystyön organisaatiot ovat kuntaorganisaatiota rajatumpia, joten toinen mahdollisuus on kehittää koulutuskeskusten tarkastelua omana palanaan tai osana yleisavustusten tarkastelua. Liikunnan koulutuskeskusten lapsibudjetoinnin lähtökohdat saatetaan huomioida myös valtion liikuntaneuvoston vuonna 2022 toteutettavassa arvioinnissa. Liikunnan rahoituksen kokonaisarviointia on toteutettu aiemmin esimerkiksi Ala-Vähälän ym. (2021) toimesta. Rahoitus- ja avustusjärjestelmän uusimisen ja digitalisoinnin yhteydessä on järkevää tarkastella, miten vapaana yleisavustuksen käyttö halutaan säilyttää ja mitä tietoa käytöstä halutaan joka tapauksessa kerätä. Tähän uudistukseen on järkevää sisällyttää kaikki tärkeät ilmiöt. Esimerkiksi yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutuminen on jo niihin liittyvien lakien nojalla toteuduttava, ja avustuksen myöntäjän on seurattava toteutumista.

Valtion budjetin määräraharivien laskentaperusteiden valinnassa tulee tehdä päätös, hyväksytäänkö täysin laskennalliset arviot rahojen käytöstä. Laskennalliset arviot esimerkiksi valtakunnallisten tilastoaineistojen perusteella mahdollistavat lapsiosuuden laskemisen myös niiden määrärahojen kohdalla, joiden kohdalla se olisi muuten nykyisillä tiedoilla mahdotonta. Mutta onko järkevämpää kehittää laskentamalleja vai hallinnon prosesseja? Kansallisen lapsistrategian toteutumiseksi valtion tulisi tuoda todellinen lapsivaikutusten tarkastelu osaksi päätöksentekoa. Valtionhallinnon lapsilähtöinen budjetointi ja budjettianalyysi voivat parhaimmillaan tuoda näkyväksi eri hallinnonalojen lapsiin kohdistuvia kuluja, mutta miten tieto hyödynnetään suunnittelussa ja päätöksenteossa? Tämän selvityksen tuloksena tärkein tunnistettu kehittämiskohde lapsiosuuden arvioimiseksi on valtionavustusprosessien yhtenäistäminen ja kehittäminen avustuksenkäytön arvioinnin näkökulmasta. Avustuksenkäytön arviointia on järkevintä tarkastella laajasti tulosten ja vaikuttavuuden arvioinnin näkökulmasta.

Laaja tieto avustusten tuloksista voi olla hyödyksi myös tulevaisuuden liikuntarahoituksen vo-lyymin säilyttämisessä.

Lapsiosuuden arvioimiseksi liikunnan määrärahoista tavoitteena olevalla tarkkuudella, on valtionavustusprosesseja uudistettava. Uudistukset voivat liittyä avustusten kriteereihin, hakemiseen tai seurantaan. Menetelmiä valitessa on järkevää pohtia valintojen mielekkyyttä tiedon tarkkuuden vaatimuksen ja toteutettavuuden kannalta. Lisäksi on huomioitava avustuksia ohjaavat lait ja säädökset sekä avustusten tarkoitus. Lapsibudjetoinnin on määrä toteutua hallinnonalat yhdistävässä viitekehyksessä, joten myös sektorirajat ylittävää vuoropuhelua tarvitaan.

Seuraavaksi esitetään ehdotuksia avustusprosessien uudistamiselle ja lapsibudjetoinnin käyttöönotolle. Osa ehdotuksista on suunnattu lapsibudjetoinnista tulevaisuudessa vastaavalle taholle ja osa avustusten myöntäjälle eli OKM:n liikunnan vastuualueelle. Ehdotukset on tarkoitettu pohdittaviksi. Niistä osa on keskenään vaihtoehtoisia.

A) Lapsiosuuden laskeminen

Avustusten tavoitteiden tarkastelu lapsinäkökulmasta. Lapsilähtöisen budjetoinnin toteuttamiseksi OKM:n liikuntatoimelle osoitettujen määrärahojen lapsiosuutta tulee pystyä arvioimaan budjetointivaiheessa. Tässä selvityksessä toteutettu lapsilähtöinen valtionavustusten analyysi toimii katsauksena avustusten kohdentumisesta vuonna 2019. Seuraavassa lapsibudjetoinnin toteutuksessa ministeriö voi käyttää harkintansa mukaan tässä selvityksessä esitetyt valtionavustusten lapsiosuuksia ja lisäksi valita sopivimmat tavat yleisavustusten ja valtionosuuksien tarkastelutavoiksi. Yleisavustusten ja valtionavustusten lapsiosuuden tarkastelu voi vaatia lisäselvityksiä.

Osuuden laskeminen myönnetyn euromäärän mukaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisussa laskettiin rahapelitoiminnan tuottojen momentilta lapsiin kohdistuvien kulujen osuudeksi lasten ja nuorten liikuntakasvatukseen kohdistuvien hankkeiden lukumäärää vastaava osuus myönnettyistä avustuksista. Kun puhutaan määrärahojen kohdistumisesta, lapsiosuutta ei ole järkevää laskea hankkeiden lukumäärän vaan myönnetyn euromäärän mukaan. Laskentatavalla on merkittävä vaikutus lopputulokseen: vuonna 2019 lapsiin kohdistui kahdentoista tarkastellun avustuskokonaisuuden sisällä 53,5 prosenttia myöntöjen lukumäärästä, mutta vain 28,4 prosenttia myönnetystä euromäärästä.

Tarkastelun eteneminen kolmiportaisesti. Lapsilähtöinen liikunnan valtionavustusten analyysi toteutettiin kolmesta eri avustusprosessin vaiheesta, jotka olivat avustuksen hakeminen, avustuspäätösvaihe ja avustusten seuranta. Tarkasteluissa keskityttiin avustuksenkäyttöä suoraan kuvaavaan tietoon, ei ulkopuolisiin tilastoaineistoihin. Tulevaisuudessa tarkastelu voidaan tehdä samoja vaiheita noudattaen. Jatkossa laskentaperusteisiin voidaan tarvittaessa sisällyttää myös ulkopuolisia aineistoja, kuten organisaatioiden toimintatietoja ja tilastoaineistoja.

B) Tiedot avustusprosessista

Avustuksen hakemisen ohjaaminen. Lapsilähtöisen arvioinnin yhteydessä voidaan pohtia myös avustuksen hakemisen ohjaamista. Avustusten käyttöä voidaan ohjata hakuilmoituksen ja raportoinnin linjauksilla. Käytännössä liikunta-avustusten jakautumiseen vaikuttaa käytävissä olevien määrärahojen ja kriteerien lisäksi hakijoiden aktiivisuus hakea avustuksia. Esimerkiksi seuratuon seurannassa on havaittu, että avustusta hakevat kerta toisensa jälkeen seurat, joilla on osaamista avustusten hakemiseen ja hallintaan (Turpeinen ym. 2018). Hakijatahon resurssit ja osaaminen vaikuttavat siihen, onko hakijalla mahdollisuuksia täyttää avustuksensaannin ja -raportoinnin velvollisuuksia. Polarisaation vahvistumista on toisinaan pyritty ehkäisemään vaikuttamisen ja viestinnän keinoin esimerkiksi hakuinfojen järjestämisellä, mikä ei ole poistanut polarisoitumista.

Kysymysten lisääminen haku- ja loppuseelvitysloMAKEISIIN. Liikunnan valtionavustusten hakulomakkeiden kysymyksiä ei ole optimoitu lapsiosuuden selvittämiseen. OKM:n, Taiken ja Museoviraston asiointipalvelussa niin erityis- kuin yleisavustuksen hakijoilta kysytään avoimella kysymyksellä, mihin tahoihin tai ryhmiin hankkeen vaikutukset kohdistuvat. Avoimien kysymysten käyttö tiedonkeruussa on arviointien kannalta työlästä. Saatua informaatio on hienojakoista, mutta hankalasti luokiteltavissa. Lajiliittojen yleisavustuslomakkeessa täytetään liiton rekisteröidyt harrastajat ikäryhmittäin ja sukupuolittain. Se ei vielä kerro avustusten kohdentumisesta. Lapsibudjetoinnin tulosten tulkitsemiseksi tarvitaan tietoa avustusten kohdentumisesta. Erityisavustusten hakulomakkeisiin voidaan tehdä lisäyksiä lapsiosuuden laske-
miseksi samaan tapaan eri avustuskokonaisuuksista. Hakulomakkeessa avustuksen hakijalta voidaan kysyä ikä- ja väestöryhmien prosenttiosuusarviot hankkeen tai toiminnan kohderyhmästä tai kustannuksista ja toteuma raportoidaan avustuksen käyttöajan päättyessä. Tämä malli on käytössä aluehallinnon asiointipalvelussa liikunnallisen elämäntavan paikallisissa kehittämisyhteistyöprojekteissa. Ennen muutosta on järkevää selvittää ensinnäkin, ollaanko lapsiosuuden arviointia tässä muodossa jatkossa toteuttamassa, ja onko samassa muutoksessa mahdollista parantaa muuta avustuskäytön arviointia.

Toteuman arviointi. Valtionavustusten arviointiin kuuluu, että avustuskäytön toteutumisesta ja vaikutuksista arvioidaan. Lapsivaikutusten arvioinnin toteuttaminen edellyttää, että budjetoidun lapsiosuuden toteutumista arvioidaan. Arviointiaineistoina voidaan käyttää avustuskäytön raportointia tai erillistä tiedonkeruuta.

5 KÄSITTEET JA LYHENTEET

Avi	Aluehallintovirasto
Avustusmuoto	<i>Myös avustuskokonaisuus.</i> Haettavien avustusten erillinen kokonaisuus, joilla jokaisella on omat edellytykset ja kriteerit. OKM julkaisee avustusmuotojen hakuilmoitukset verkkosivuillaan.
Inklusioperiaate	Monikulttuurisen liikunnan toteuttamisessa inklusioperiaate tarkoittaa toiminnan markkinointia, järjestämistä ja toteutumista ryhmissä, joissa on sekä monikulttuurista väestöä että suomalaista syntyperää olevia.
Lapsibudjetointi	<i>Myös lapsilähtöinen budjetointi.</i> Valtiohallinnon (ministeriöt), kunnan, kuntayhtymän tai maakunnan talousarvion tarkasteleminen lapsenoikeus- ja etunäkökulmasta.
Lapsilähtöinen budjettianalyysi	Lapsiin kohdistuvien määrärahojen jäljittäminen ja seuranta.
Lapsivaikutusten arviointi	Lapsivaikutusten arvioinnilla tarkoitetaan sitä, että päätöksiä valmisteltaessa tarkastellaan ja arvioidaan etukäteen esityksen vaikutuksia lasten hyvinvointiin ja kehitykseen.
OKM	opetus- ja kulttuuriministeriö
Salama	Asianhallintajärjestelmä/asiointipalvelu, jota käyttävät Museovirasto, Taiden edistämiskeskus (Taike) ja opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM).
Valtionapuviranomainen	Valtionavustusten myöntämisestä vastaava viranomainen. Usein alueellisissa ja valtakunnallisissa liikunnan avustuskohteissa opetus- ja kulttuuriministeriö ja paikallisissa aluehallintovirasto. OKM vastaa avustushakuilmoitusten julkaisusta ja myöntää edelleen jaettavat määrärahat Aveille.
Valtionavustus liikuntaan	<i>Myös liikunnan edistämiseen myönnetty valtionavustus (lyh. liikunnan valtionavustus tai liikunta-avustus).</i> Opetus- ja kulttuuriministeriön liikunnan vastuualueen valtionavustukset, jotka jaetaan opetus- ja kulttuuriministeriön määrärahoista Valtion talousarviopäätöksen mukaisesti.
Valtionosuus	Laskennallinen pääosin päälukuun ja ennalta määritettyyn yksikköhintaan perustuva osuus toiminnan tai peruspalveluiden järjestämiseen.
Väestölähtöinen budjetointi	Julkisen talouden menojen esittäminen väestömomenteittain.

LÄHTEET

- Ala-Vähälä, T., Lämsä, J., Mäkinen, J. & Pusa S. 2021. *Liikunnan talous Suomessa vuonna 2018*. Liikuntatieteellisen Seuran tutkimuksia ja selvityksiä 19.
- Arpajaislaki 21.12.2016/1286.
- HE 29/2019 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020.
- livonen, E. & Pollari, K. 2021. *Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirja lainvalmistelijoille*. Valtioneuvoston kanslian julkaisu 2021:5.
- Jokiranta, V., Peltonen, M., Rissanen, A., Rosenqvist, S., Voltti, S., Käsmä, L., Luoma, J., Falk, S. & Kuokkanen, J. 2020. *Lapsilähtöinen budjetointi*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:23. Valtioneuvoston kanslia.
- Kansallinen lapsistrategia. 2021. Komiteamietintö. Valtioneuvoston julkaisu 2021:8.
- Kurki, K. 2018. *Periaatteet, velvoitteet ja edut liikkeessä: Systeemiteoreettinen tulkintalajiliit-tojen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvotyöstä*. Sosiologian pro gradu. Jyväskylän yliopisto.
- Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 29.12.2009/1705.
- Lehtonen, K. 2014. *Onks yhteistä todellisuutta? Liikuntajärjestöjen rakenneuudistus 2009–2012*. Liikunnan ja kansanterveyden julkaisu 283. Likes.
- Lehtonen, K. & Mäkinen, J. 2015. *Liikuntajärjestöjen valtionavustusjärjestelmän kehittäminen ja tietopohjan vahvistaminen: Valtakunnallisille ja alueellisille järjestöille toteutetun kyselyn raportointi*. Liikunnan ja kansanterveyden julkaisu 310. Likes.
- Liikuntalaki 1.5.2015/390.
- Likes 2022. Paikallisten hankkeiden arviointi. Viitattu 16.3.2022. <https://www.likes.fi/tutkimus/paikallisten-hankkeiden-arviointi>.
- Oikeusministeriö (OM) 2007. *Säädösehdotusten vaikutusten arviointi: ohjeet*. Julkaisu 2007:6.
- Oikeusministeriö (OM) 2020a. Paremman sääntelyn toimintaohjelma. Hanke OM044:00/2020.
- Oikeusministeriö (OM) 2020b. Säädösehdotusten vaikutusarvioinnin ohje. Hanke OM076:00/2020.
- Oja, S., Turunen, M., Inkinen, V., Turpeinen, S. & Lehtonen, K. 2020. Seuratukihakemusten arviointi 2019. Seurantaraportti. Likes.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) 2020. *Liikuntatoimi tilastojen valossa. Perustilastot vuodelta 2019*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2020:32.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) 2021a. *Liikuntatoimi tilastojen valossa. Perustilastot vuodelta 2020*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2021:49.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) 2021b. Opas valtionavustusten hakemisesta, käytöstä ja käytön valvonnasta. Päivitetty kesäkuussa 2021. Viitattu 18.10.2021. <https://minedu.fi/documents/1410845/3505134/Hakijan+opas.pdf/06389db2-40ec-9e9b-6484-8be39ef48595/Hakijan+opas.pdf?t=1628849419356>.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) 2021c. Opetus- ja kulttuuriministeriön avustukset. Viitattu 14.2.2022. <https://okm.fi/avustukset>.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) 2022. Linjaukset ja kehittäminen. Viitattu 16.3.2022. <https://okm.fi/liikunta/linjaukset>.
- Peotta, H-M., Inkinen, V. & Laine, K. 2022. *Monipuolistuva liikunta – erilaiset liikkujat. Arviointitutkimus kehittämisavustuksesta Maahanmuuttajien kotoutuminen liikunnan*

- avulla 2011–2019*. Liikunnan ja kansanterveyden julkaisuja 409. Likes, Jyväskylän ammattikorkeakoulu.
- Perustuslaki 11.6.1999/731.
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (STM) 2016. Lapsibudjetointi. Suunnitelma kansallisen ja maakunnallisen toimeenpanon tueksi (projektisuunnitelma).
- Suomen Olympiakomitea (SOK) 2022. Urheiluakatemiaohjelma. Viitattu 4.2.2022.
<https://www.olympiakomitea.fi/huippu-urheilu/urheiluakatemiaohjelma>.
- Suomen virallinen tilasto (SVT) 2019. Väestörakenne [verkojulkaisu]. Tilastokeskus. Viitattu 27.10.2021. Saantitapa: https://www.stat.fi/til/vaerak/2018/vaerak_2018_2019-03-29_tie_001_fi.html.
- Suomen virallinen tilasto (SVT) 2020. Oppilaitosten aikuiskoulutus [verkojulkaisu]. Opiskelijaprofiili 2019. Tilastokeskus. Viitattu 3.11.2021. Saantitapa: https://www.stat.fi/til/oiop/2019/oiop_2019_2020-12-10_kat_001_fi.html
- Turpeinen, S., Hakamäki, M., Hentunen, J., Laine, K. & Lehtonen, K. 2018. *Seuratuki kansalaistoiminnan tukimuotona. Havaintoja seuratuun seurannasta vuosilta 2013–2017*. Liikunnan ja kansanterveyden julkaisuja 343. Likes.
- Turunen, M., Kukko, T., Inkinen, V., Turpeinen, S. & Laine, K. 2022. *Liikuntapaikkarakentamisen valtionavustusten valtakunnallinen ja alueellinen jakautuminen*. Tutkimustiivistelmä. Likes, Jyväskylän ammattikorkeakoulu.
- Valtion liikuntaneuvosto (VLN) 2020. Liikunnan arviointitoiminta Suomessa. Työpaperi. Valtion liikuntaneuvosto.
- Valtion liikuntaneuvosto (VLN) 2021a. Julkiset hankinnat: Liite 1. Liikunnan koulutuskeskusten arviointisuunnitelma. Hilma.
- Valtion liikuntaneuvosto (VLN) 2021b. Liikunnan koulutuskeskusten arviointi käynnistyy – Toteutuksesta vastaa Owl Group. Tiedote 20.12.2021. Viitattu 12.1.2022.
<https://www.liikuntaneuvosto.fi/2021/12/20/liikunnan-koulutuskeskusten-arviointi-kaynnistyy/>
- Valtioneuvosto (VN) 2015. *Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategien ohjelma 29.5.2015*. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.
- Valtioneuvosto (VN) 2018. Valtioneuvoston selonteko liikuntapolitiikasta 2018.
- Valtioneuvosto (VN) 2019. *Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi. Sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta*. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31.
- Valtioneuvosto (VN) 2022. Rahapelituotoilla rahoitettavien yleishyödyllisten toimintojen uusi rahoitusmalli. Yhteisymmärrysmuistio 8.2.2022. Valtioneuvosto.
- Valtioneuvoston kanslia (VNK) 2018. Valtioneuvoston päätöksentekoa tukeva selvitys- ja tutkimussuunnitelma 2019. Valtioneuvoston yleisistunto 20.9.2018.
- Valtiovarainministeriö (VM) 2019a. Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke: Järjestöjen valtionavustuskäytänteiden kehittämisjaoston uudelleen asettaminen. Hankenumero: VM212:00/2018. Valtiovarainministeriö.
- Valtiovarainministeriö (VM) 2019b. Yhdistelmä ajantasaisesta talousarviosta 20.11.2019. Valtiovarainministeriö. Viitattu 27.10.2021. https://budjetti.vm.fi/in-dox/tae//2019/aky_2019.jsp.
- Valtiovarainministeriö (VM) 2020. Yhdistelmä ajantasaisesta talousarviosta 27.11.2020. Valtiovarainministeriö. Viitattu 27.10.2021. https://budjetti.vm.fi/in-dox/tae//2020/aky_2020.jsp.

Valtiovarainministeriö (VM) 2021a. Lapsibudjetoinnin pilotointi ja vakiinnuttaminen – Työryhmän mietintö lapsibudjetoinnin kehittämismahdollisuuksista valtion talousarviossa sekä kunnissa ja hyvinvointialueilla. Talouspolitiikka. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:29. Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö (VM) 2021b. Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke. Viitattu 2.11.2021. <https://vm.fi/perustiedot-hankeesta>

Veikkaus. Historia. Viitattu 7.12.2021.

<https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!/yritystietoa/historia>

YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista SopS 59–60/1991.