

SELVITYS HUIPPU-URHEILULAIN TARPEELLISUUDESTA

Lauri Tarasti

VALTIONEUVOSTON JULKAISUJA 2020:15

vn.fi



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Valtioneuvoston julkaisu 2020:15

Selvitys huippu-urheilulain tarpeellisuudesta

Lauri Tarasti

Valtioneuvosto

ISBN PDF: 978-952-287-859-5

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtioneuvosto	10.6.2020
Tekijät	Lauri Tarasti	
Julkaisun nimi	Selvitys huippu-urheilulain tarpeellisuudesta	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston julkaisuja 2020:15	
ISBN PDF	978-952-287-859-5	ISSN PDF 2490-0966
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-859-5	
Sivumäärä	54	Kieli suomi
Asiasanat	huippu-urheilu, liikuntalaki, valtionavustukset	
Tiivistelmä	<p>Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan hallituskauden aikana tehdään selvitys huippu-urheilulain tarpeellisuudesta. Opetus- ja kulttuuriministeriö nimesi tämän johdosta 27.11.2019 ministeri Lauri Tarastin tekemään tällaisen selvityksen.</p> <p>Selvityksen selkeä johtopäätös on, että erillinen huippu-urheilulaki ei nykyoloissa ole tarpeellinen eikä tarkoituksenmukainen. Syyt ovat monet. Miten huippu-urheilulaki ja liikuntalaki järjestettäisiin keskenään? Mihin lakiin kuuluisivat lajiliitot ja seurat, joissa suurin osa huippu-urheilun käytännön työstä tehdään? Olympiakomitea edustaa nykyisin koko liikuntaa, ei vain huippu-urheilua. Huippu-urheilulaki vaikuttaisi todennäköisesti Suomen urheilun perusrakenteeseen: valtio luo edellytyksiä, mutta itse toiminta tapahtuu liitoissa, seuroissa ja muussa kansalaisjärjestöissä. Tästä selvityksessä on pidetty kiinni.</p> <p>Mahdollisesti tarvittavat lisäsäännökset huippu-urheilusta ovat hyvin otettavissa liikuntalakiin. Selvityksessä ehdotetaan kahta muutosta liikuntalakiin: 14 §:ään lisättäisiin säännös huippu-urheilun edistämisen viidestä tavoitteesta, joiden toteuttamista Olympiakomitea tukisi. Olympiakomitea mainittaisiin nyt ensimmäistä kertaa liikuntalaissa. 16 §:n säännös valtionapujen suorittamisesta pääsääntöisesti rahapeliyhtiön tuotoista muutettaisiin neutraaliksi "suoritetaan rahapeliyhtiön tuotoista ja muista valtion talousarvioon otettavista määrärahoista".</p> <p>Urheiluakatemioiden ja valmennuskeskusten valtionavuista päättäminen siirrettäisiin Olympiakomitealle opetus- ja kulttuuriministeriön valvonnan säilyessä. Selvityksessä on myös muita pienempiä ehdotuksia huippu-urheilun edistämisestä.</p>	
Kustantaja	Valtioneuvosto	
Julkaisun jakaja/ myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi	

Presentationsblad

Utgivare	Statsrådet	10.6.2020
Författare	Lauri Tarasti	
Publikationens titel	Utredning om behovet av en lag om elitidrott	
Publikationsseriens namn och nummer	Statsrådets publikationer 2020:15	
ISBN PDF	978-952-287-859-5	ISSN PDF 2490-0966
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-859-5	
Sidantal	54	Språk finska
Nyckelord	statsunderstöd, elitidrott, idrottslagen	
Referat	<p>Enligt regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering ska det under regeringsperioden göras en utredning om behovet av en lag om elitidrott. Med anledning av detta utsåg undervisnings- och kulturministeriet den 27 november 2019 minister Lauri Tarasti för uppdraget.</p> <p>En klar slutsats av utredningen är att det under nuvarande förhållanden inte är nödvändigt eller ändamålsenligt med en separat lag om elitidrott. Orsakerna är många. Hur skulle en lag om elitidrott och idrottslagen organiseras sinsemellan? Vilken lag skulle tillämpas i fråga om grenförbund och föreningar där största delen av det praktiska arbetet inom elitidrotten utförs? Finlands Olympiska Kommitté representerar numera all idrott, inte bara elitidrotten. En lag om elitidrott skulle sannolikt påverka den finländska idrottens grundläggande struktur: staten skapar förutsättningar för verksamhet, men själva verksamheten sker inom förbund, föreningar och andra frivilligorganisationer. Detta har man hållit fast vid i utredningen.</p> <p>Om det eventuellt behövs tilläggsbestämmelser om elitidrott, kan sådana med fördel tas in i idrottslagen. I utredningen föreslås två ändringar i idrottslagen: Till 14 § fogas en bestämmelse om fem mål för främjande av elitidrott, och Olympiska Kommittén ska stödja förverkligandet av dessa. Olympiska Kommittén kommer då för första gången att nämnas i idrottslagen. Bestämmelsen i 16 § om att statsunderstöd i första hand ska betalas med penningspelsbolagets avkastning ska enligt utredningen ändras till det mer neutrala "ska betalas med penningspelsbolagets avkastning och med andra anslag som tas in i statsbudgeten".</p> <p>Det föreslås att beslut om statsunderstöd till idrottsakademier och träningscenter ska börja fattas av Olympiska kommittén, medan undervisnings- och kulturministeriet fortfarande ska utöva tillsyn. Utredningen innehåller också andra mindre förslag om främjande av elitidrott.</p>	
Förläggare	Statsrådet	
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi	

Description sheet

Published by	Finnish Government		10 July 2020
Authors	Lauri Tarasti		
Title of publication	Study on the Need for an Elite Sports Act		
Series and publication number	Publications of the Finnish Government 2020:15		
ISBN PDF	978-952-287-859-5	ISSN (PDF)	2490-0966
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-859-5		
Pages	54	Language	Finnish
Keywords	discretionary government transfers, elite sports, Sports Act		
<p>Abstract</p> <p>According to the Programme of Prime Minister Sanna Marin's Government, the need for an Elite Sports Act will be explored during the government term. On 27 November 2019, the Ministry of Education and Culture appointed Minister Lauri Tarasti to carry out such a study.</p> <p>The clear conclusion of the study is that a separate Elite Sports Act is neither necessary nor appropriate in the current circumstances. There are many reasons speaking against a separate act. What would be the division of organisation between an Elite Sports Act and the Sports Act? Which act would cover the sports associations and sports clubs, where a major part of the work on elite sports is conducted? Today, the Olympic Committee represents all sports, not just elite sports. It is likely that an Elite Sports Act would change the basic structure of Finnish sports. The current structure is one where the state creates the conditions for sports activities while the sports associations, clubs and other NGOs carry out the work itself. The report highlights the need to keep the structure as it is.</p> <p>Any provisions on elite sports deemed necessary could be added to the existing Sports Act. The report proposes two amendments to the Sports Act: A provision would be added to section 14, listing the five objectives for elite sports that would be promoted by the Olympic Committee. This would be the first time the Olympic Committee is mentioned in the Sports Act. The provision in section 16, prescribing that discretionary government transfers are chiefly paid from gaming operator proceeds, would be amended as follows: "paid from gaming operator proceeds and other appropriations included in the Budget."</p> <p>Discretionary government transfers to sports academies and training centres would be granted by the Olympic Committee under the control of the Ministry of Education and Culture. The report includes even some other, smaller proposals for the promotion of elite sports.</p>			
Publisher	Finnish Government		
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti.fi		

Sisältö

	Opetus- ja kulttuuriministeriölle	9
1	Johdanto	12
2	Erillisen huippu-urheilulain tarpeellisuus	16
3	Huippu-urheilun edistäminen	20
3.1	Valmennuksen ja valmentajien tiedon ja taidon kehittäminen	22
3.2	Valmennuksen teknologisten, fysiologisten ja lääketieteellisten keinojen sekä valmennuksen asiantuntijapalvelujen käyttö	23
3.3	Nuorten urheilijoiden huippu-urheilumahdollisuuksien edistäminen	28
3.4	Huippu-urheilijoiden talouden turvaaminen valmentautumiseen	30
3.5	Tuki huippu-urheilutapahtumille	31
3.6	Lainmuutos	33
4	Valtionavustukset huippu-urheilun edistämässä	35
4.1	Valtionavustusten rahoitus	36
4.2	Lainmuutos	37
4.3	Huippu-urheilun määrärahat yleisesti	38
4.4	Työnjako valtionavustuksissa	40
4.5	Lain muutos	48
5	Yhteenveto	50
6	Sammanfattning	52

OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖLLE

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan hallituskauden aikana tehdään selvitys huippu-urheilulain tarpeellisuudesta liikuntapoliittisen selonteon mukaisesti. Opetus- ja kulttuuriministeriö on tämän johdosta 27.11.2019 nimennyt allekirjoittaneen selvityshenkilöksi tekemään tällainen selvitys huippu-urheilulain tarpeellisuudesta ja käymään läpi sekä mahdollisen huippu-urheilulain hyödyt että haitat. Selvityksen määräajaksi asetettiin 30.6.2020.

Olen selvitystyötä varten perehtynyt huolellisesti valtioneuvoston liikuntapoliittiseen selontekoon eduskunnalle (2018) ja sen tausta-aineistoon kuin myös eduskuntakäsittelyyn. Huippu-urheiluun tavalla tai toisella liittyville tahoille, etenkin valikoiduille urheilujärjestöille, lähetettiin 9.12.2019 kysely huippu-urheilulain tarpeellisuudesta. Vastauksia, yhteensä 40 kpl, on lyhyesti käsitelty jäljempänä. Ne on toimitettu opetus- ja kulttuuriministeriöön.

Suomen Olympiakomitea on ollut tärkeä yhteistyökumppani selvitystyössä. Olen tavannut toimitusjohtaja Mikko Salosen, huippu-urheiluyksikön johtajan Mika Lehtimäen, yhteiskuntasuhteiden päällikön Ilmari Nalbantoglun ja erityisasiantuntija Petri Heikkisen. Olen saanut myös erikseen kommentteja Mika Lehtimäeltä ja keskustellut selvityksestäni Olympiakomitean puheenjohtajan Timo Ritakallion kanssa. Olen pääsääntöisesti käyttänyt termiä Olympiakomitea silloinkin, kun sen omien sääntöjen mukaan toimivalta kuuluu Olympiakomitean huippu-urheiluyksikölle.

Kävin Jyväskylässä tapaamassa Jyväskylän yliopiston liikuntatieteellisen tiedekunnan edustajia dekaani, professori Ari Heinosta ja professori Antti Meroa ja sain erikseen kommentteja professori Hannu Itkoselta. Samalla matkalla vierailin Kilpa- ja huippu-urheilun tutkimuskeskus KIHUssa keskustelemassa huippu-urheilulain tarpeellisuudesta KIHUn johtajan Aki Salon ja johtavan asiantuntijan Jari Lämsän kanssa.

Esittelin selvitystehtävääni valtion liikuntaneuvostolle ja keskustelin siitä neuvoston kokouksessa 3.3.2020.

Osallistuin selvitystehtävän vuoksi liikuntalääketieteen keskusten johtajien ja Olympiakomitean ylilääkärin yhteiskokoukseen. Itä-Suomen yliopiston liikuntalääketieteen professori Heikki Tikkanen, puheenjohtaja Esko Heikkinen ja Olympiakomitean ylilääkäri Maarit Valtonen lähettivät käyttööni asiantuntevan muistion Huippu-urheilulaki ja terveydenhuolto.

Edellä mainittujen lisäksi olen vaihtanut ajatuksia huippu-urheilulain tarpeellisuudesta monien henkilöiden ja tahojen kanssa: URHEAn toimitusjohtaja Simo Tarvosen, Jyväskylän yliopiston apulaisprofessori Juha Hulmin, Suomen Valmentajat ry:n toiminnanjohtaja Sari Tuunaisen, liikuntalääketieteen erikoislääkäri Tapio Kallion, entisen huippuhihtäjän Matti Heikkisen ja Paralympiakomitean edustajien pääsihteeri Riikka Juntusen ja asianajaja Niko Jakobssonin kanssa. Olen haastatellut huippu-urheilun käytännöstä kolmea huippu-urheilijaa so. kestävyysjuoksija Topi Raitasta, jääkiekkoilija Frans Tuohimaata ja taitoluistelija Juulia Turkkilaa.

Olen tietenkin keskustellut tehtävästäni toimeksiantajani opetus- ja kulttuuriministeriön virkamiesten kanssa: ylijohdaja Esko Ranton, johtaja Tiina Kivisaaren, ylitarkastaja Hannu Tolosen ja ylitarkastaja Samuli Rasilan.

Pyysin ja sain neuvoja valtioneuvoston tulkinnasta oikeuskansleri Tuomas Pöystiltä, joka vuonna 2000 oli keskeisesti osallistunut valtioneuvoston valmisteluun.

Kiitän kaikkia henkilöitä ja tahoja yhteistyöstä.

Olen maininnut suoraan tekstissä tärkeimmistä käyttämistäni, lähinnä nykyisen liikuntalain voimaantulon jälkeen julkaistuista lähteistä ja muutoin viittaaan Kimmo Lipposen olympiakomitean ulkoista arviointia koskevassa muistiossa olevaan laajaan lähdeluetteloon.

Olen perehtynyt liikuntapoliittisen selonteon sivuilla 48–55 ja liitteessä 1 olevaan selvitykseen Stenbacka, Mäkinen, Lämsä, 2018: Liikunnan ja huippu-urheilun julkinen tuki Suomessa, Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa sekä tavannut Tukholmassa näiden maiden johtavat urheilu-oikeuden asiantuntijat muun ohella tässä asiassa.

Olen pitäytynyt selvityksessäni toimeksiantajani opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan.

Olen päättänyt tässä selvityksessäni vastaamaan, että erillinen huippu-urheilulaki ei ole tarpeen eikä tarkoituksenmukainen, mutta olen ehdottanut liikuntalain kahta pykälää muutettavaksi sekä yhtä muutosta huippu-urheilun valtioneuvostusten jakoon. Olen myös pyrkinyt määrittämään liikuntalain termin ”huippu-urheilun edistäminen” ja tehnyt siinä yhteydessä joukon pienempiä ehdotuksia.

Työni aikana Suomeen levisi koronavirusepidemia. Sen vaikutusten arviointi voi kuitenkin tapahtua vasta selvitykseni jälkeen, mutta korjausliikkeet huippu-urheilun talouteen näyttävät väistämättömiltä. Olen vain lyhyesti kommentoinut tätä selvitykseni viimeisessä jaksossa.

Arviointini tässä selvitystyössä ovat henkilökohtaisia. Ne ovat myös konkreettisia. Siinä on muun ohella auttanut se, että olen ollut kymmenen vuotta kilpaurheilija ja toiminut kaksikymmentä vuotta yleisurheilupalmentajana sekä ollut neljä vuotta Liikuntatieteellisen seuran puheenjohtajana.

Selvitykseni valmistuttua pyydän saada luovuttaa sen opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Helsingissä kesäkuun 10. päivänä 2020

Lauri Tarasti

ministeri
selvityshenkilö

1 Johdanto

Ensimmäinen liikuntalaki annettiin joulukuun 21 päivänä 1979. Se uudistettiin liikuntalailla 18.12.1998/1054. Se puolestaan kumottiin voimassa olevalla liikuntalailla 10.4.2015/390. Siihen liittyy valtioneuvoston asetus liikunnan edistämisestä 30.4.2015/550.

Liikuntalain 3 §:n mukaan *liikunnalla* tarkoitetaan kaikkea omatoimista ja järjestettyä liikunta- ja urheilutoimintaa paitsi huippu-urheilua ja *huippu-urheilulla* kansallisesti merkittävää sekä kansainväliseen menestykseen tähtäävää tavoitteellista urheilutoimintaa. Jos huippu-urheilija määritellään pakollisen urheilijaturvakuutuksen lunastamisen perusteella (laki urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvasta 276/2009), mikä tällä hetkellä edellyttää 11 410 euron vuosittaista ansiotasoa urheilusta, oli Suomessa 2019 1387 huippu-urheilijaa, joista yli puolet jääkiekosta. Tähän ei sisälly yksilöurheilijoita. Huippu-urheilutyöryhmän mietinnössä vuonna 2004 arvioitiin huippu-urheilijoita olevan 2000. Tarkkarajaista määritelmää huippu-urheilulle ja huippu-urheilijalle tuskin voidaan esittää, vaan kysymys on arvioinnista.

Paitsi 3 §:ää huippu-urheilu mainitaan liikuntalaissa 1 ja 2 §:ssä lain soveltamisalasta ja tavoitteista säädettäessä sekä 14 §:ssä valtionavustuksen käyttämisestä muun ohella huippu-urheilun edistämiseen. Valtioneuvoston asetuksessa liikunnan edistämisestä huippu-urheilu mainitaan kolmesti valtion liikuntaneuvostoa koskeissa 1 ja 2 §:ssä.

Huippu-urheilu on sisällytetty liikuntalakiin sen alkujasta alkaen. Erillisen huippu-urheilulain säätäminen ei näinä noin neljänäkymmenenä vuotena ole ollut vakavasti esillä.

Voimassa olevan liikuntalain jälkeen tehdyissä raporteissa

- Huippu-urheiluverkoston ja -yksikön sisäinen arviointi (J.Lämsä, J.Mäkinen, M.Nieminen ja L.Paavolainen. KIHU ja Olympiakomitean huippu-urheiluyksikkö, 2016)
- [Liikuntajärjestöjen valtionavustukset – Selvitys valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä](#) (H.Halila, OKM 2016)

- [Menestyksen polulla – huippu-urheilun ulkoinen arviointi](#) (K.Lipponen, Valtion liikuntaneuvosto, 2017)
- [Valtion roolin ja ohjauskeinojen selkeyttäminen suomalaisessa liikunta- ja urheilukulttuurissa](#) (opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:40)

ei käsitelty huippu-urheilulakia. Se ei myöskään sisällynyt opetus- ja kulttuuriministeriön ja Suomen Olympiakomitean yhteiseen tavoiteasiakirjaan 2017–2020 (14.12.2017). Siinä kuitenkin todettiin (s. 4), että ”huippu-urheilun viihteellinen ja taloudellinen arvo on noussut tapahtumien, viestinnän ja urheilutuotteistuksen kautta viime vuosikymmeninä huippu-urheilun kenties merkittävimmäksi perusteeksi”.

Huippu-urheilulain tarpeellisuuden harkinta otettiin esiin valtioneuvoston liikuntapoliittisessa selonteossa vuonna 2018, vaikka tutkimuskatsauksessa liikuntapoliittisen selonteon tausta-aineistoksi (Valtion liikuntaneuvoston julkaisuja 2018:6) sitä ei lainkaan käsitelty. Se tuli sen sijaan esille selonteon laadinnan laajan kuulemiskierroksen yhteydessä Suomen Olympiakomitean lausunnossa. Siitä se siirtyi erillisenä lausumana liikuntapoliittiseen selontekoon.

Eduskunta hyväksyi liikuntapoliittisesta selonteosta kannanottonsa 14.3.2019 (VNS 6/2018 vp.), jossa muun muassa lausuttiin (kohta 8), että ”hallitus arvioi tarpeen säätää erillinen laki huippu-urheilusta tukemaan Olympiakomitealle annettua laajaa vetovastuuta huippu-urheilun johtamisesta ja kehittämisestä”.

Vaikuttiko tähän esiintuloon suomalaisten vaatimatonta menestystä etenkin huippu-urheilun yksilölajeissa, voi vain arvailla.

Sellaisia perusteluja, joiden nojalla huippu-urheilulaki olisi tarpeen, ei liikuntapoliittiseen selontekoon eikä hallitusohjelmaan ole sisällytetty. Lain tarpeellisuuden arviointi tapahtuu siten toistaiseksi vain tämän selvityksen yhteydessä.

Lähetin 9.12.2019 kyselyn 42 liikuntajärjestölle ja -taholle huippu-urheilulain tarpeellisuudesta. Näistä 36 vastasi, minkä lisäksi tuli neljä vastausta pyytämättä. Kannanottojen määrä oli kuitenkin pienempi, koska Olympiakomitean kokoamaan lausuntoon oli yhtynyt 21 tahoa, lähinnä lajiliittoja. Urheilu-oikeuden yhdistyksestä tuli kuuden yhdistyksen jäsenen erilliset henkilökohtaiset lausunnot. Paralympiakomitea allekirjoitti Olympiakomitean kokoaman lausunnon, mutta esitti myös oman lisälausuntonsa.

Esitin kysymykset, 1) pidätkö erillistä huippu-urheilulakia tarpeellisena, 2) jos pidätte, mistä siinä pitäisi säätää ja 3) mitä mahdollisia muita näkemyksiä haluatte lyhyesti esittää huippu-urheilun edistämisestä Suomessa.

Vastausten tulkinta oli joissain määrin hankalaa, koska niissä esitettiin runsaasti erilaisia näkemyksiä huippu-urheilulain tarpeellisuudesta ja huippu-urheilun edistämisestä. Huippu-urheilulakiin nähden selvästi kielteinen kanta oli 7 lausunnossa ja selvästi myönteinen 2 lausunnossa. Tämän lisäksi kielteisen kannan esitti 9 tahoja, mutta samalla katsoi liikuntalain muuttamisen tarpeelliseksi. Suurin ryhmä 26 kannatti sinällään huippu-urheilulakia, mutta katsoi mahdolliseksi myös vain liikuntalain muuttamisen. Tähän ryhmään sisältyivät Olympiakomitean kokoamat 21 kannanottoa.

Olympiakomitean kokoamassa lausunnossa todettiin, että ”on arvioitava huolella vaativatko tässä kirjeessä esitetyt lainsäädäntötarpeet erillisen huippu-urheilulain, vähintäänkin tarvitaan muutoksia liikuntalakiin ja muuhun lainsäädäntöön. Lainsäädäntötarpeet liittyvät laajaan kokonaisuuteen huippu-urheilun erityispiirteiden huomioimiseksi lainsäädännössä. Huippu-urheilun edistämisessä tulee huomioida ja hyödyntää opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan lisäksi muiden hallinnonalojen toimia. Tässä työssä tärkeä elin on hallitusohjelman mukaisesti perustettu liikuntapolitiikan koordinaatioelin, jonka tehtävä on edistää kaikkien olennaisten hallinnonalojen toimilla liikuntakulttuuria – mukaan lukien huippu-urheilu – ja sen hyötyjä yhteiskunnalle.”

Valtion liikuntaneuvoston kannanottona oli: ”Valtion liikuntaneuvosto nostaa esiin, että pohdittaessa huippu-urheilun johtamisen selkiyttämisen keinoja, tulee huomioida suomalaisen yhteiskunnan käytännöt ja huippu-urheilujärjestelmä kokonaisuudessaan. Liikuntaneuvosto toteaa, että erillinen huippu-urheilulaki ei näyttäytyä tarkoituksenmukaisimpana keinona huippu-urheilun johtamisen selkiyttämiseksi ja huippu-urheiluun liittyvien erityispiirteiden huomioimisessa. Sen sijaan on arvioitava lainsäädäntöön mahdollisesti tehtäviä muutoksia, joilla voidaan joustavammin, tehokkaammin ja taloudellisimmin vaikuttaa huippu-urheilun erityispiirteiden huomioimiseen sekä johtamisen prosessien selkeyteen ja avoimuuteen.”

Jyväskylän yliopiston liikuntatieteellinen tiedekunta lausui muun muassa, että erillisen huippu-urheilun säätäminen ei ole tarpeellista. ”Huippu-urheilu on ainoastaan yksi liikuntakulttuurin osa-alue... Huippu-urheilu on liikuntakulttuurin 1980-luvulla käynnistyneen voimakkaan eriytymisen seurauksena irtaantunut perinteisestä kansalaistoimijalähtöisestä kilpaurheilusta. Huippu-urheilusta on muodostunut sekä ammattimaista että media-markkinallista toimintaa.”

Suomen Paralympiakomitea totesi erillisessä lausunnossaan, että ”huippu-urheilusääntelyn tarkastelua voidaan pitää tarpeellisenä unohtamatta kuitenkin nykyisen liikuntalain merkitystä nykyisessä sääntelykokonaisuudessa.”

Liikuntatieteellinen seura, joka ei pitänyt huippu-urheilulakia tarpeellisenä, totesi, että ”huippu-urheilun käsitteen määrittelyminen omakseen johtuu siitä, että sen luonne on

muuttunut viime vuosikymmeninä ammattimaiseksi toiminnaksi, joka on saanut liiketoiminnan piirteitä. LTS katsookin, että liikuntalakia pitäisi tarkastella vielä huippu-urheilun näkökulmasta tulevaisuuden rahoituspohjan varmistamiseksi.”

Miltei kaikissa lausunnoissa tuotiin esiin huippu-urheilijoiden sosioekonomisen aseman kohentaminen ja siihen liittyvät moninaiset ongelmat. Toinen yleisteema oli huippu-urheilun rahoitus Veikkauksen tuoton mahdollisesti vähentyessä. Myös käsiteltiin huippu-urheilun asemaa yhteiskunnassamme, vammaisten yhdenvertaisuutta urheilussa, urheilun kurinpitomenettelyjä, vedonlyöntipetoksen lisäämistä rikoslakiin, Olympiakomitean yhdistysautonomiamia, huippu-urheilua vain yhtenä liikunnan osa-alueena jne. Yhdessä lausunnossa mainittiin selkeästi, että menestyksen perusta on edelleen seuratoiminnassa. Eräissä lausunnoissa tehdyt ehdotukset johtaisivat huippu-urheilun säännellyksi elinkeinotoiminnaksi tai ainakin Olympiakomitean julkisoikeudelliseksi yksiköksi.

Joka tapauksessa huippu-urheilun edistäminen, minkä tulisi purkautua menestykseen, on liikuntalain mukaisesti sekä Suomen Olympiakomitean että valtiovallan tavoitteena. Edellä mainitussa tavoiteasiakirjassa on nimenomaan todettu, että opetus- ja kulttuuriministeriön ja Olympiakomitean yhteisenä tavoitteena on muun ohella kasvattaa huippu-urheilun kansainvälistä menestystä, osaamista ja arvostusta eettisesti kestäväällä tavalla.

2 Erillisen huippu-urheilulain tarpeellisuus

Liikuntapoliittisessa selonteossa sen paremmin kuin pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa ei ole selvitetty, millaista ja mitä sisältävää huippu-urheilulakia on tarkoitettu. Ilmeisesti kysymykseen tulisi erillinen huippu-urheilulaki, muutoin olisi puhuttu liikuntalain täydentämisestä. Myös liikuntapoliittisessa selonteossa on mainittu huippu-urheilulain erillisuus.

Liikuntalaki on tarkoitettu sisältämään tarvittavat säännökset kaikenlaisesta liikunnasta mainiten erikseen huippu-urheilun. Liikuntapoliittisessa selonteossa (ks. s. 38) on todettu:

”Lainsäädännön tasolla huippu-urheiluasiat sisältyvät liikuntalakiin, mikä on osoittautunut toimivaksi ratkaisuksi. Suomalaisessa urheilujärjestelmässä on pidetty tärkeänä huippu-urheilun integraatiota muuhun liikuntaan kuten lasten ja nuorten urheiluun. Myös kansalaistoiminnan osalta saman urheiluseuran sisällä on useimmiten niin lasten ja nuorten liikuntaa, harrasteliikuntaa kuin kilpa- ja huippu-urheiluakin. Valtakunnallisestikin lasten ja nuorten liikunta, harrasteliikunta ja huippu-urheilu kuuluvat saman kattojärjestön eli Suomen Olympiakomitean alaisuuteen. Näin ollen liikuntalain muutokselle ei huippu-urheilun osalta ole tällä hetkellä tarvetta. Jatkossa on tarvittaessa tutkittava nykyisen lainsäädännön uudistamisen tarve ja arvioitava *erillisen* huippu-urheilulain tarpeellisuus.”

Liikuntalaissa huippu-urheilu esiintyy neljässä kohdin ja valtioneuvoston asetuksessa liikunnan edistämisestä vielä kolmessa kohdin. Jos liikuntalaista erikseen säädettäisiin huippu-urheilulaki, olisi ratkaistava, mitä tämä merkitsee liikuntalaille ja sen nykyiselle kokonaisuudelle, mutta myös Olympiakomitealle. Muutos olisi suurehko sekä periaatteellisesti että käytännössä.

Jäisikö huippu-urheilua koskemaan sekä liikuntalaki että erillinen huippu-urheilulaki vai pyyhittäisiinkö huippu-urheilu pois liikuntalain säännöksistä? Joka tapauksessa joitakin liikuntalain säännöksiä jouduttaisiin sisällyttämään huippu-urheilulakiin esimerkiksi tavoitteista (2 §) ja valtioneuvosta (14–15 §).

Mahdollisesta erillisestä huippu-urheilulaista riippumatta huippu-urheilu liittyy joka tapauksessa urheilun lajiliittojen ja seurojen toimintaan, tavalliseen kilpaurheiluun ja nuorten valmennukseen. Huippu-urheilun juuret ovat juuri niissä. Lajiliitoissa ja seuroissa suoritetaan suurin osa huippu-urheiluun liittyvästä toiminnasta eikä sitä käy erottaminen muusta toiminnasta. Saman urheiluseuran sisällä on useimmiten lasten ja nuorten urheilua, harrasteliikuntaa sekä kilpa- ja huippu-urheilua. Huippu-urheilua on asiaperusteisesti vaikeaa erottaa muista liikunnan osista.

Miten huippu-urheilulaissa eroteltaisiin Olympiakomitean ja lajiliittojen sekä vammaisurheilun suhteet. Lajiliitot ja seurat ilmeisesti kuitenkin jäisivät kaikissa vaihtoehdoissa liikuntalain piiriin.

Lajiliittojen valtiovastuun jakoperusteissa mainittiin aiemmin erikseen huippu-urheilu (merkitykseltään 25 % suuruisena). Nyt on tyydytty liikuntalain 12 §:n 3 momentin perusteisiin: toiminnan laatu, laajuus ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus sekä se, miten järjestö toteuttaa tämä lain tavoitteita sekä liikunnan ja urheilun eettisiä periaatteita, miten järjestö noudattaa Suomen sitovia kansainvälisiä säännöksiä ja miten järjestö edistää yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa. Jos näillä perusteilla jaetusta lajiliittojen valtiovastuksesta huippu-urheilun osuus erotettaisiin jaettavaksi huippu-urheilulain nojalla – sikäli kuin se yleensä olisi mahdollista -, lajiliittojen valtiovastus jakaantuisi jaettavaksi kahden eri lain mukaista reittiä pitkin.

Sen jälkeen kun urheilun keskusjärjestö Valo ry yhdistettiin Suomen Olympiakomitea ry:hyn, Olympiakomiteasta on tullut koko suomalaisen liikunnan keskusjärjestö. Se käy hyvin ilmi Olympiakomitean vuonna 2016 hyväksytyistä säännöistä. Niiden 2 §: 2 momentin mukaan ”järjestön tarkoituksena on

- edistää koko elämäntähtäyksen koskevaa liikuntaa ja urheilua, arjen fyysisestä aktiivisuudesta terävimpään huippu-urheiluun
- kehittää ja suojella olympialiikettä Suomessa olympialaisen peruskirjan mukaisesti sekä päättää ja huolehtia Suomen osanotosta olympiakisoihin
- vahvistaa liikunnan kansalaistoimintaa
- edistää ja kehittää suomalaista huippu-urheilua ja sen toimintamahdollisuuksia
- vahvistaa liikuntakulttuurin yhteiskunnallista asemaa
- tukea jäsentensä ja alueellisten organisaatioiden ja näiden jäsenten sekä näissä järjestöissä toimivien ihmisten monipuolista toimintaa liikunnan parissa
- edustaa suomalaisia liikuntajärjestöjä tehtäväalueensa kansallisessa ja kansainvälisessä toiminnassa

Huippu-urheilun erottaminen lailla muusta liikunnasta merkitsisi urheilujärjestöllisesti Suomen Olympiakomitean toiminnan jakaantumista asiallisesti lähes samaan tapaan kuin

ennen Valo ry:n ja Olympiakomitean yhdistymistä eli paluuta vanhaan jakoon: Olympiakomitea huippu-urheilussa yhtäällä, ”muu” liikunta toisaalla joskin nyt Olympiakomitean tehtävissä.

Olen kyllä itse pitänyt oikeana ajatella huippu-urheilua ja ”muuta” liikuntaa erillään, sillä tavoitteet ja toiminnan kohteet ovat siinä määrin erilaisia. Tämä näkökohta saattaisi puoltaa erillistä huippu-urheilulakia, mutta järjestöllinen ”soutaminen ja huopaaminen”, mihin tässä saatettaisiin joutua, ei ole järkevää. Suomen urheilun järjestörakennetta ei tule yhtä mittaa muuttaa.

Olisi tietenkin mahdollista, että huippu-urheilulakiin koottaisiin vain tietyt toiminnot kuten esimerkiksi valmennuskeskukset ja urheiluakatemit. Tällöin osa Olympiakomitean nykyisistä tehtävistä, voitaisiin erotella huippu-urheilulakiin, ellei suurempaa tehtävien siirtoa pidettäisi mahdollisena. Silloin lain nimeksi sopisi paremmin laki eräistä toiminnoista huippu-urheilun edistämiseksi. Seurauksena saattaisi olla – paitsi lainsäädännön hajaantumisen – julkisen vallan lisääntyvä puuttuminen Olympiakomitean toimintaan. Palaan tähän jäljempänä.

Myös olisi mahdollista, että huippu-urheilulaissa perustettaisiin kokonaan uusi valtion tukema yksikkö huippu-urheilun edistämiseksi. Pohjoismaista näin on tehty Tanskassa, kun taas Ruotsissa ja Norjassa ei ole erityisiä lainsäännöksiä huippu-urheilusta.

Tanskassa on voimassa vuonna 2013 korjattu laki huippu-urheilusta (bekendtgørelse af lov om eliteidræt 1155/25.9.2013), jolla vastuu huippu-urheilusta on siirretty pääasiassa Team Danmark nimiselle julkisoikeudelliselle yhteisölle. Sen 12-kohtainen tehtävluettelö käsittää lähes kaikki Suomen opetus- ja kulttuuriministeriön huippu-urheilutehtävät sekä suurimman osan Suomen Olympiakomitean tehtävistä. Kulttuuriministeri nimeää Team Danmarkin hallituksen, jossa on 8 jäsentä, puolet ministeriön ehdokkaista ja puolet Tanskan urheilun keskusjärjestön ehdokkaista. Ministeri myös nimeää puheenjohtajan, jonka ääni ratkaisee tasatuloksen äänestyksissä. Ministeri vahvistaa Team Danmarkin säännöt. Varansa Team Danmark saa veikkaustuloista, Urheilun keskusjärjestöltä sekä myymällä palveluja, oikeuksia ja sponsorointia.

Mutta tässä Tanskan laissa ei ole sanaakaan olympiakomiteasta tai olympiaurheilusta ilmeisesti sen vuoksi, että Kansainvälinen olympiakomitea KOK ei hyväksy kansallista olympiakomiteaa, jos sen valinta tapahtuu maan hallituksen toimin. Tämä linjaus, josta on paljon esimerkkejä, on pysyvä kuten saatoin havaita toimiessani 16 vuotta Kansainvälisen Olympiakomitean KOK:n Sport and Law -komission jäsenenä.

Team Danmark ei siten sellaisenaan sopine Suomessa esimerkiksi.

Eikä esimerkiksi sopine taiteen apurahoja ja avustuksia (noin 40 milj. euroa/v) jakava TAIKE, joka on opetus- ja kulttuuriministeriön alainen asiantuntijavirasto so. julkisoikeudellinen valtion virasto taidetoimikuntineen ja lautakuntineen (laki Taiteen edistämiskeskuksesta 657/2012). Näiden päätöksistä on muutoksenhakuoikeus hallinto-oikeuteen. Avustuksiin noudatetaan valtionavustuslakia (688/2001).

Erillinen huippu-urheilulaki todennäköisesti vaikuttaisi myös Suomen urheilun perusrakenteeseen: valtio vastaa liikunnan, myös huippu-urheilun, yleisten edellytysten luomisesta valtionhallinnossa ja yleisemminkin ja itse toiminta tapahtuu liitoissa, seuroissa ja muissa vapaan kansalaistoiminnan järjestöissä. Olen pitänyt tässä selvityksessä tätä jakoa edelleen perusteltuna. En kannata vastuun huippu-urheilusta siirtämistä nykyistä enemmän urheilujärjestöiltä valtiolle.

En sanotun mukaisesti ole ryhtynyt harkitsemaan Olympiakomitean muuttamista julkisoikeudelliseksi yksiköksi, vaikka tämä teema onkin esillä selvitykseni viimeisessä jaksossa. Julkisoikeudellisessa yksikössä jouduttaisiin pohtimaan hallintolain soveltamista, muutoksenhakua, asiakirjain julkisuutta yms. julkisoikeuden kysymyksiä.

Lähettämäni kyselyn toiseen kysymykseen, mistä huippu-urheilulaissa tulisi säätää, annetuissa vastauksissa käsiteltiin enimmäkseen opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnon alan ulkopuolisia säännöksiä työsuhteesta, sosiaaliturvasta, rangaistuksista jne., joiden paikka ei olisi huippu-urheilulaissa kuten jäljempänä totean.

Erillisen huippu-urheilulain aiheuttamat edellä todetut rakenteelliset seuraamukset eivät puolla sellaisen lain säätämistä. Eikä siihen itse asiassa ole tarvettakaan, sillä mahdolliset lisäsäännökset huippu-urheilusta ovat hyvin otettavissa liikuntalakiin. Ei ole tarkoituksenmukaista säätää kokonaan uutta lakia, jos halutut muutokset ovat tehtävissä voimassa olevaan lakiin. Näin myös ehdotan eräin osin tehtäväksi tämän selvityksen seuraavissa luvuissa.

Olen siten päätenyt siihen tulokseen, että erillinen huippu-urheilulaki ei nykyoloissa ole tarpeellinen eikä tarkoituksenmukainen.

3 Huippu-urheilun edistäminen

Huippu-urheilulain tarpeellisuuden arviointi on ollut paljolti juridiikkaa, mutta olen katsonut aiheelliseksi tässä yhteydessä tarkastella myös tarvetta liikuntalain muuttamiseen, mikä sekin on paljolti juridiikkaa.

Se, että huippu-urheilulaki on tullut pohdittavaksi, johtaa ajatukset huippu-urheilun edistämiseen, joka terminä sisältyy liikuntalakiin. Voitaisiinko huippu-urheilusta sen edistämiseksi antaa uusia säännöksiä, vaikka tarvetta erilliseen huippu-urheilulakiin ei olekaan?

Olen itse ajatellut kahta mahdollisuutta, vaikka muitakin voisi olla. Toinen koskee liikuntalaissa määrittelemättä olevaa termiä ”huippu-urheilun edistäminen”. Sen sisältöä ja tavoitteita voitaisiin määritellä, mistä voisi olla hyötyä sekä huippu-urheilun järjestämisessä että valtionavustuksia jaettaessa. Toinen koskee usein esillä olevaa kysymystä julkisesta tuesta so. valtionavustuksista huippu-urheilun edistämiseen.

Käsittelen ensin tässä luvussa huippu-urheilun edistämisen tavoitteita ja sen jälkeen seuraavassa luvussa valtion tukea huippu-urheiluun.

Olen ottanut esiin ne tärkeimmät tavoitteet, joita käsitykseni mukaan huippu-urheilun edistämässä tulisi tavoitella. Samalla se luo sisältöä huippu-urheilun edistäminen -termiin. En ole erikseen puuttunut liikuntalain 2 §:n 2 momentissa mainittuihin yleisiin, myös huippu-urheilua koskeviin tavoitteisiin, joita ovat tasa-arvo, yhdenvertaisuus, yhteisöllisyys, monikulttuurisuus, terveet elämäntavat sekä ympäristön kunnioittaminen ja kestävä kehitys.

En ole eräitä taloudellisia kysymyksiä lukuun ottamatta katsonut aiheelliseksi tehdä ehdotuksia huippu-urheilun järjestöistä ja sisäisestä hallinnosta, joita on laajalti käsitelty huippu-urheilun sisäisessä ja ulkoisessa arvioinnissa ja liikuntapoliittisessa selonteossa. Sitä paitsi niistä päättäminen kuuluu pääasiallisesti urheiluliikkeen autonomiaan.

Termiä ”huippu-urheilun edistäminen” voitaisiin siis käsitykseni mukaan selvittää säätämällä sen keskeisistä tavoitteista. Muitakin etenkin välillisiä tavoitteita voi olla kuten

esimerkiksi huippu-urheilijan sosiaaliekonomisen taustan turvaaminen, joka kuitenkin lähinnä kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön hallinnon alalle. Tähän kuuluvat muun muassa laki urheilijan tapaturma- ja eläketurvasta (276/2009), laki ylimääräisistä urheilijan eläkkeistä (1419/2014) ja tuloverolain (1535/1992) säännökset urheilijan rahastoista ja verovapaista valmennus- ja harjoitteluapurahoista (ks. myös verohallinnon ohje Urheilusta saatujen tulojen verotus 5.4.2019 VH/1384/00.01.00/2019) sekä työsopimuslaki (55/2001).

Tällaisten kysymysten selvittäminen on tärkeää, kun huippu-urheilusta on tullut ammatti, mutta niitä on tarkasteltava erikseen niitä koskevissa asiayhteyksissä, ei tässä opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaa koskevassa selvityksessä. Näin tehtiin myös sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa ammattiurheilijoiden sosiaalityöryhmässä 2012–2013, jossa ei ollut edes opetus- ja kulttuuriministeriön edustajaa.

Olympiakomitean antamassa vastauksessa lähettämäni kyselyyn on selvitettävänä aiheina esitetty muun muassa työoikeudellisia kysymyksiä kuten loma-aikoja, työaikaa ja määräaikaista sopimuksia, sosiaaliturvakysymyksiä kuten muiden kanssa yhdenvertaista sosiaaliturvaa, eläkkeitä, vammaispalvelulain ulottamista vammaishuippu-urheilun mahdollistamiseen, tietosuojaa-asioita, dopingin ja ottelumanipulaation rangaistuksia, monia urheilun verotuskysymyksiä jne. Näitä aiheita käsiteltiin myös useimmissa muissa lähettämäni kyselyyn tulleissa vastauksissa.

Mainittakoon, että Jyväskylän yliopiston liikuntatieteelliseen tiedekuntaan on vastikään perustettu työelämän professori, jonka toimialana on jalkapallon tutkimus ja kehitys, koska Suomen Palloliitto on rahoittanut professuuria.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on äskettäin eli 8.1.2020 asettanut pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti eri hallinnonalojen liikuntapoliittisia toimenpiteitä koordinoimaan virkamiestasaisen koordinaatioelimen. Vaikka huippu-urheilu ei ole sen toimeksiannossa keskeinen, se kuitenkin mahtuu toimeksiantoon. Sen puheenjohtajana on ylijohtaja Esko Ranto ja jäsenenä edustajat yhdeksästä ministeriöstä ja valtioneuvoston kansliasta. Edustettuina ovat siten kaikki hallinnonalat, joita huippu-urheilu voi koskea.

Esitän, että tämä liikuntapolitiikan koordinaatioelin ottaisi käsiteltäväkseen huippu-urheilijoiden ja huippu-urheilun nykyiset eri hallinnonaloja koskevat ongelmat ja sopisi, miten niiden selvittämisessä edetään.

Huippu-urheilijoiden opiskelua ja opintotukia käsitellen kuitenkin lyhyesti jäljempänä kohdassa Huippu-urheilijan talouden turvaaminen valmentautumiseen, koska niissä on kysymys opetus- ja kulttuuriministeriön toimialasta.

Käymieni laajahkojen keskustelujen perusteella esitän seuraavat viisi huippu-urheilun edistämisen keskeistä tavoitetta.

3.1 Valmennuksen ja valmentajien tiedon ja taidon kehittäminen

Keskeisiin tekijöihin huippu-urheilun edistämisen tavoitteissa kuuluu valmennuksen ja valmentajien tiedon ja taidon kehittäminen. Se esiintyy kaikissa huippu-urheilua koskevissa selvityksissä aina [Huippu-urheilutyöryhmän muistiosta vuodelta 2004](#) alkaen (opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2004:22).

Korkeakoulutasoinen valmentajakoulutus sisältyy Jyväskylän yliopiston liikuntatieteellisen tiedekunnan valmennus- ja testausopin kaksivuotiseen maisteriohjelmaan, jonka pääaineena on vuosittain suorittanut 10 opiskelijaa. Lisäksi saman verran opiskelijoita on sivuaineena käsitellyt valmennusta. Ammattikorkeakoulutasoista valmennusopetusta on Haaga-Heliassa, Lapin ammattikorkeakoulussa, Kajaanin ammattikorkeakoulussa ja Arcadassa. Kilpa- ja huippu-urheilun tutkimuskeskus KIHU osallistuu uusimman tutkimustiedon hankintaan ja asiantuntijatoiminnan kehittämiseen ja myös sitä kautta valmennuksen kehittämiseen.

Suomessa on lukuisia Olympiakomitean määrittelemiä ja koordinoimia valmennuskeskuksia, joista valtionapua nauttii vuonna 2020 kahdeksan (Kuortaneen, Varalan, Pajulahden, Vierumäen, Lapin urheiluopiston ja Eerikkilän urheiluopiston valmennuskeskukset sekä samalla olympiavalmennuskeskuksina toimivat Urhea pääkaupunkiseudulla ja Vuokatti-Ruka). Niissä tapahtuu muun ohella koulutusta valmennuksen ja valmentajien tietojen ja taitojen kehittämiseksi. Niiden tulee panostaa paikallisten valmentajayhteisöjen vahvistamiseen, asiantuntijatoiminnan kehittämiseen ja valmentajaosaamisen kehittämiseen yli lajirajojen tapahtuvalla yhteistyöllä. Suurin osa näistä keskuksista kuuluu urheiluopistoverkostoon liikunnan koulutuskeskuksina, joissa voi suorittaa myös valmentajan ammattitutkinnon (VAT) ja valmentajan erityisammattitutkinnon (VEAT).

Olympiakomitean huippu-urheiluyksiköllä on erityinen valmentajaohjelma, jossa ovat mukana nuorten olympiavalmentajat, olympia- ja paralympiavalmentajat sekä tukilajien, urheiluakatemioiden ja valmennuskeskusten valmennuspäälliköt. Ohjelmaan kuuluu 1) palkkatuki, 2) valmentajien työn tuki (yhteistyössä SAVALin kanssa), 3) valmennuspäälliköiden yhteisöt, 4) nuorten maajoukkuevalmentajien yhteisöt ja 5) yksilölliset räätälöidyt ratkaisut huippuvalmentajille.

Useilla lajiliitoilla on runsaasti oman lajinsa valmentaja- ja valmennuskoulutusta. Myös eräillä seuroilla on sitä. Suomen Valmentajat ry:llä on laajahko koulutusohjelma, vuosittain 50–90 koulutustapahtumaa.

Suomessa on nykyään noin 2500 ammattimaista valmentajaa, urheiluseurat suurimpina työnantajina. Vapaaehtoisia pääasiassa seuravalmentajia on kymmeniätuhansia, joista osa saa toiminnastaan kulukorvauksia ja palkkiota.

Olympiakomitean huippu-urheiluyksikkö tukee lajiliittoja valmennusjärjestelmien, valmennuksen ja valmennusosaamisen kehittämisessä. Lajien keskeistä yhteistyötä on luotu kuten esimerkiksi 13 kestävyyslajin yhteinen oppimis- ja kehittämisprosessi, ampumahiihdon, maastohiihdon ja yhdistetyn yhteinen arvokilpailuvalmistautumishanke ja joukkuepalloilulajien yhteinen menestysuunnitelma.

Itseopiskeluun on käytettävissä runsaasti ulkomaista valmennuskirjallisuutta etenkin englanninkielistä, mutta myös Suomessa sitä on julkaistu kuten esimerkiksi ansiokas kirja *Huippu-urheiluvalmennus. Teoria ja käytäntö päivittäisvalmennuksessa* (toim. Antti Mero, Ari Nummela, Sami Kalaja ja Keijo Häkkinen, VK-Kustannus Oy 2016).

Valmennuksen ja valmentajien tiedon ja taidon kehittämiseksi koulutusta on siten saatavissa monipuolisesti. Kehitysehdotukset tässä suhteessa ovat lähinnä koskeneet eri lajien keskinäistä tietojen ja taitojen vaihtoa sekä perehtymistä kansainväliseen tutkimustointaan ja ulkomaisiin esimerkkeihin. Myös kansainvälisellä valmentajavaihdolla voisi olla merkitystä.

Esimerkkinä tällaisesta voidaan mainita viime vuonna kolmannen kerran järjestetty liikunta- ja urheilutaitojen oppimisen, opettamisen ja valmentamisen tieteellinen kansainvälinen konferenssi, jossa järjestäjinä ovat olleet Kisakallion urheiluopiston taitovalmennuskeskus, Jyväskylän yliopisto ja KIHU. Siinä on käsitelty valmennuksen teoriaa myös käytännönläheisesti demonstraatioineen. Erilaisia valmentajaseminaareja on järjestetty vuosittain 5–10 kuten joka toinen vuosi kutsuseminaarina olympiavalmentajaseminaari.

Sanotusta huolimatta **Olympiakomitean kannattaisi harkita, miten keskitettyä tietoa valmennuksesta voitaisiin entistä paremmin kerätä ja jakaa ammattivalmentajille.**

3.2 Valmennuksen teknologisten, fysiologisten ja lääketieteellisten keinojen sekä valmennuksen asiantuntijapalvelujen käyttö

Huippu-urheilussa ei kansainvälisen kilpailun yhä kiristyessä enää riitä vain fyysinen harjoittelu ja fyysinen valmennus. Myös muut suorituksia ja saavutuksia parantavat keinot ovat välttämättömiä, jos halutaan menestyä. Tällaisia keinoja voivat lähinnä olla

teknologiset, fysiologiset ja lääketieteelliset keinot sekä valmennuksen asiantuntijapalvelut kuten ravitseminen ja psyykinen valmennus.

Teknologisilla keinoilla voidaan vaikuttaa sekä suoraan tuloksiin ja saavutuksiin että valmennuksen tehostamiseen. Esimerkkejä on runsaasti: hiihdossa voiteet (Kansainvälinen hiihtoliitto on vastikään kieltänyt haitalliset fluorivoiteet ympäristösyistä), uinnissa ja mäkihypyssä kilpailuvaatteet, seiväshypyssä seipään ominaisuudet, vammaisurheilulajeissa tarvittavat välineet, melonnassa kanootin ominaisuudet, kestävyysjuoksussa korkean teknologian juoksukengät jne. Valmennuksessa taas tulevat kysymykseen monenlaiset biomekaniikan keinot kuten voimalevyt, laserajanotto- ja muut mittauslaitteet, videot, tuulitunnelit, liikeanalyysijärjestelmät, tietokonesimulaatiot, training room (jollainen on KIHUssa), kuntoutuslaitteet jne. Teknologisten keinojen käyttöä ajatellen sääntöjen ja vammaisurheilussa luokittelun menetelmien seuranta on tarpeen.

Selvittämällä uusia ja parantamalla entisiä teknologisia keinoja voidaan epäilemättä edistää huippusuorituksia ja huippuvalmennusta. Lajiliitoissa tällaista osin tapahtuukin. **KIHUssa tulisi tietää, missä tällaisia valmennuksen teknologisia keinoja Suomessa voitaisiin tutkia ja kehittää paitsi KIHUssa itsessään, sillä useimmiten siinä vaaditaan ulkopuolista erityisasiantuntemusta.**

Fysiologisilla ja lääketieteellisillä keinoilla pyritään vaikuttamaan urheilijan biokemialliseen systeemiin. Fyysisen valmennuksen rinnalle ovat väistämättä nousseet fysiologiset ja lääketieteelliset keinot, joihin voidaan katsoa kuuluvan lääkkeit, vitamiinit ja muut terveystuotteet, lisäravinteet, veren manipuloiminen, alppimajat, nesteytykset, tulevaisuudessa mahdollisen geeniteknologian ja muut vastaavat keinot. Ne ovat lukemattomat, koska kaikella, mitä syömme tai otamme kehoamme, on jokin vaikutus, pienempi tai suurempi, suorituskykyymme.

Näistä keinoista voimakkaimmat aineet ja menetelmät ovat dopingia ja ankarasti kiellettyjä Maailman antidopingjärjestön WADAn laatiman maailman antidopingsäännösten mukaisesti. Suomi noudattaa tiukasti tätä säännöstöä. Suomalaisen huippu-urheilun on toimittava eettisesti niin liikuntalain, liikuntapoliittisen selonteon kuin Olympiakomitean sääntöjenkin vaatimusten perusteella.

Lääketieteen yleinen suhtautuminen dopingiin on selkeän kielteinen, sillä lääketiedettä ei haluta nähdä suorituskyvyn parantajana, vaikka todellisuus olisikin toinen. Menestystä ei haeta millä tahansa keinoilla ja urheilussa kiellettyjen aineiden ja menetelmien käyttö on yksiselitteisesti kielletty.

Mutta miten suhtaudutaan dopingin ulkopuolella oleviin muihin keinoihin kuin WADAn kiellettyjen aineiden ja menetelmien listalla olevat keinot. Tällaisia keinoja ovat muun

muassa lisäravinteet, monet terveystuotteet, nesteytykset, alppimajat ja sallitut lääkeaineet esimerkiksi kofeiini, tulehduskipulääkkeet, mielialalääkkeet ja eräin ehdoin astmalääkkeet. Huippu-urheilun edistämiseksi ne näyttävät olevan tänään välttämättömiä. Niitä voidaan kutsua kemiallisiksi valmennukseksi.

Pyeongchangin talviolympialaisissa vuonna 2018 Norjan olympiajoukkueella oli käytävissä 2 000 astmalääkettä, kun Suomen joukkueella oli 200 astmalääkettä. Kysymyksessä ei ole vain numerollinen ero vaan asiallinen ero lääketieteellisten keinojen käytössä.

Huippu-urheilussa haetaan fyysisiä ja psyykkisiä rajoja, jolloin vaakalaudan toiseen päähän asettuu urheilijan terveys. Huippu-urheilija ja hänen valmentajansa tarvitsevat moniammatillista asiantuntijatiimiä hallitsemaan suorituskyvyn ja terveyden kokonaisuutta.

Suomessa on noin 500 urheilulääkärinä, joista 30 liikuntalääketieteen erikoislääkärinä, mutta näistä kokopäivätoimisesti urheilijoiden kanssa työskentelee vain harva. Suuri osa on vapaaehtoisuudella seuroissa. Lisäksi huippu-urheilijoilla on käytävissään kuusi liikuntalääketieteen keskusta sijoituspaikkoina Helsinki, Jyväskylä, Kuopio, Oulu, Tampere ja Turku. Niiden eräänä keskeisenä tavoitteena on lisätä urheilijain terveitä harjoituspäiviä. Parhaimmillaan ne pystyvät tuottamaan osallistuvaa asiantuntemusta valmennuksen arkeen ja vastaamaan ”työterveyslääkäreinä” urheilijoiden terveydenhuollosta.

Lisäksi on syytä mainita vuonna 2016 perustettu Suomen liikunta- ja urheilulääketieteen erikoislääkäriyhdistys, jolla on yli 30 jäsentä.

Vastikään on julkaistu merkittävä selvitys: Esko Heikkinen&Maarit Valtonen:

[Urheilijaterveydenhuollon selvitys](#) (2019, KIHUn julkaisusarja nro 66). Siinä on käsitelty laajasti suomalaisurheilijain terveydenhuoltoa useine kannatettavine ehdotuksineen.

Suomen julkisessa terveydenhuollossa perusajatuksena on, että urheilijoita kohdellaan tasa-arvoisesti muiden kansalaisten kanssa. Meillä on vahva terveydenhuollon yksityissektori ja urheilijat ovat kattavasti vakuutettuja. Tämän vuoksi urheilijat käyttävät paljon yksityisen sektorin palveluja, joiden saatavuutta voidaan pitää erinomaisena.

Siltä osin kuin huippu-urheilussa tarvitaan omaa urheilijaterveydenhuoltoa, olisi edellä mainitun urheilijaterveydenhuollon selvityksen mukaan sen johdon luonnollinen kotipesä Olympiakomitean huippu-urheiluyksikkö. Harkita voitaisiin esimerkiksi useissa lajeissa huippu-urheilijoilta otettavaksi sydänfilmi EKG etukäteisselvityksenä ja ohjeistaa urheilijain tietosuoja- ja terveysasioissa, kun varsinkin arvokisojen aikana huippu-urheilijoiden sairaus- ja terveystiedot tuntuvat olevan lähes kansallisuusasia.

Olympiakomiteassa on tänään ylilääkäri (yhdessä KIHUn kanssa) sekä asiantuntemusta fysioterapiassa, urheiluravitsemuksessa ja urheilupsykologiassa. Kansainvälisessä vertailussa keskeisten kilpailijamaittemme huippu-urheilun terveydenhuoltoresurssit ovat moninkertaisesti omiamme suuremmat.

Urheilijaterveydenhuollon selvityksessä on vain vähän huippu-urheilua koskevaa, josta kuitenkin on todettu, että omalääkäri- ja vakuutusjärjestelmä toimivat hyvin. Useimmat mieltävät urheilulääketieteen lähinnä ortopediaksi tai ylipäätään vammojen hoidoksi, missä olemmekin korkealla tasolla. Sen sijaan ennaltaehkäisyn puolella edelleen riittää tehtävää, mitä osoittavat eräät arvokilpailuepäonnistumiset flunssan tai vatsavaivojen vuoksi.

Vuoden 2001 Lahden dopingskandaalin jälkeen, jossa olin itse selvitysryhmän puheenjohtajana, lääkimme ovat pääasiassa vetäytyneet syrjään valmennuksesta. Edellä mainitussa Heikkisen ja Valtosen selvityksessäkin on todettu, että lääkärit ovat asiantuntijoina siirtyneet enemmän urheilun ”ulkokehälle” pois alan päätöksenteon ytimestä, vaikka vammojen hoidossa monet heistä ovat kansainvälisestikin tunnettuja.

Sallitussa fysiologisten ja lääketieteellisten keinojen käytössä Suomi on jäänyt huippu-urheilun edistämiseksi kansainvälisesti jälkeen etenkin yksilöurheilijatasolla. Se on puute menestykseen pyrittäessä. Tässä huippu-urheiluyksiköllä, KIHULLA ja liikuntalääketieteen keskuksilla tulisi olla laajennettavaa toimintakenttää.

Urheilijaterveydenhuollon selvityksessä ei käsitelty urheilulääketieteeseen liittyvää tieteellistä tutkimusta. Kuitenkin tulosten ja saavutusten parantamisessa tarvitaan korkeatasoista tutkimusta, esimerkiksi hemoglobiinitason nostamisessa ja solutason tutkimuksessa. Urheilun oman tutkimusyksikön KIHUn mahdollisuuksia (valtionavustus vuonna 2020 1.715.000 euroa) tulisi lisätä ja sen roolia urheilulääketieteellisen tutkimuksen koordinaattorina ja tiedeyhteisön yhdistäjänä vahvistaa. Tulisi myös selvittää liikuntalääketieteen saamista erikoistumisalana tutkimus-EVOn (erityisvaltionosuustutkimus) piiriin. Suomessa on useita tiedeyksiköitä ja -ryhmiä, jotka eivät tee varsinaisesti huippu-urheilun tutkimusta, mutta heidän käyttämänsä menetelmät ovat hyödynnettävissä huippu-urheilussa.

Hyvänä esimerkkinä tutkimuksesta on tässä syytä mainita Jyväskylän yliopiston Vuokatin liikuntateknologian yksikkö, joka on keskittynyt talviurheiluun. Sieltä on valmistunut neljä tohtorin väitöskirjaa ja valmisteilla on kuusi. Tutkittu on muun muassa keinoja hiihtosuorituksen mittaamiseen, suksen luistoon vaikuttavia tekijöitä, luisteluhiihdon biomekaanisia muuttujia kuten voimantuottoja käsillä ja jaloilla sekä välineiden merkitystä maastohiihdossa (Ks. Olli Ohtonen, Teemu Lemettylä ja Vesa Linnamo: Lumilajitutkimus käytännön valmennuksen tukena, Liikunta ja tiede -lehti 1/2020 s. 22–24).

Suomessa on kyllä tutkittu ravinnon ja ravintolisien käyttöä. Laaja tieteellinen katsaus, Alaranta, Hulmi, Mikkonen, Rossi ja Mero: Lääkkeet ja lisäravinteet urheilussa – suorituskykyyn ja kehon koostumukseen vaikuttavat aineet (2007), on tästä oiva esimerkki. Mutta valmennuksessa näiden aineiden käytöstä on vain vähän kokemusta.

Liikuntapoliittisen selonteon edellä mainitussa tausta-asiakirjassa on todettu (s. 118) näin: "Huippu-urheilussa kansainvälinen menestyminen perustuu korkeimpaan mahdolliseen osaamiseen. Valmentajien ja muiden urheilutoimijoiden osaamista tulee kehittää laaja-alaisesti siten, että tutkimus- ja kehittämistoimintaa voidaan hyödyntää valmennuksessa. Liikuntabiologinen valmennuksen asiantuntijuus vastaa huippu-urheilun tarpeisiin ja korostuu erityisesti urheilijan polun huippuvaiheessa. Huippu-urheilun valmennusjärjestelmät tarvitsevat päivittäistoiminnan tueksi asiantuntijapalveluita harjoittelu-, kilpailu- ja laboratorio-olosuhteissa."

Valmennuksen asiantuntijapalvelut. Edellä mainitussa kirjassa Urheilijaterveydenhuollon selvitys on todettu (s. 49), että moderni huolenpito huippu-urheilijan terveydestä tarkoittaa lääketieteen, urheilufysioterapian, urheilupsykologian ja ravitsemusasiantuntemuksen kytkemistä elimelliseksi osaksi urheilijan päivittäistä valmentautumista. Epäilemättä tämä kuuluu tänään huippu-urheilun edistämiseen.

Olen käyttänyt urheilufysioterapiasta, urheilupsykologiasta ja urheiluravitsemuksesta yhteistä nimikettä valmennuksen asiantuntijapalvelut. Niiden kehittämiseen on kiinnitetty viime vuosina lisääntyvää huomiota esimerkiksi valmennuskeskuksissa ja urheiluakatemoissa. Kehitystä kuvaa hyvin perustetut alan yhdistykset ja suoritettut sertifioinnit.

Suomen Urheilufysioterapeutit ry:llä on 390 jäsentä, joista 50 on sertifioitu. Urheilupsykologeja on sertifioitu 23 vuodesta 2013 alkaen, jolloin Psykologiliiton alainen sertifiointilautakunta perustettiin. Vasta perustettuun Suomen urheiluravitsemuksen asiantuntijat ry:hyn kuuluu yli 100 jäsentä.

Olympiakomitea on pyrkinyt turvaamaan valmennuksen asiantuntijapalvelut omille tukiturheilijoilleen. Huippu-urheiluyksikön asiantuntijoiden johtamana urheiluakatemoissa ja valmennuskeskuksissa toimii valmennuksen tukena asiantuntijaverkostot seitsemässä kokonaisuudessa: lääkärit, fysioterapeutit, ravintovalmentajat, urheilupsykologit, fyysiset valmentajat, testaajat ja kaksoisura-asiantuntijat. Kaikkien näiden tehtävänä on tukea valmentautumista omalla osaamisellaan valmentajan johtamissa moniammatillisissa valmennusryhmissä. Järjestelmä on parhaimmillaan tehokas.

3.3 Nuorten urheilijoiden huippu-urheilumahdollisuuksien edistäminen

Tärkeimpiä huippu-urheilun edistämisen tavoitteita on epäilemättä nuorten lahjakkaiden urheilijoiden kehittäminen huippu-urheilijoiksi. Tämä esiintyy tavalla tai toisella lähes kaikissa huippu-urheilun edistämistä koskeneissa viimeaikaisissa selvityksissä.

Tässä suhteessa 2000-luvulla on tapahtunut merkittävä edistyminen. On perustettu laaja urheiluakatemiaverkosto. Sen tavoitteena on sovittaa urheilu ja opiskelu parhaalla mahdollisella tavalla yhteen. Siihen liittyy päivittäisvalmennuksen tehostaminen ja ammatti-valmentajien toiminta sekä valmennuksen asiantuntijapalvelujen verkottaminen urheilijoiden ja valmentajien ympärille. Jokainen akatemia on organisoitunut omalla tavallaan omista ja paikkakunnan lähtökohdista. Omistussuhteet ovat siten kirjavat.

Valtionapua nauttavia urheiluakatemiaita ja valmennuskeskuksia on 20 peittäen koko maan. Ne jakaantuvat valtionavun mukaisesti seuraavasti:

1. Valtakunnallinen urheiluakatemia ja valmennuskeskus tai valtakunnallinen urheiluakatemia (valtionavun piirissä 6: Pääkaupunkiseudun urheiluakatemia ja Kisakallion valmennuskeskus; Vuokatti-Ruka urheiluakatemia ja Vuokatin valmennuskeskus; Etelä-Pohjanmaan urheiluakatemia ja Kuortaneen valmennuskeskus; Tampereen urheiluakatemia ja Varalan valmennuskeskus; Turun seudun urheiluakatemia; Jyväskylän urheiluakatemia)
2. Alueellinen urheiluakatemia ja valtakunnallinen valmennuskeskus (valtionavun piirissä 2: Päijät-Hämeen urheiluakatemia ja Pajulahden valmennuskeskus sekä Vierumäen valmennuskeskus)
3. Valtakunnallinen valmennuskeskus (Eerikkilän urheiluopiston valmennuskeskus)
4. Alueellinen urheiluakatemia (valtionavun piirissä 4: Oulunseudun urheiluakatemia; Kuopion alueen urheiluakatemia; Vaasan seudun urheiluakatemia; Joensuun urheiluakatemia)
5. Kasvattajaurheiluakatemia (valtionavun piirissä 7: Satakunta Sports Academy; Etelä-Kymenlaaksoin urheiluakatemia; Kouvolan urheiluakatemia; Etelä-Karjalan urheiluakatemia; Keskis-Pohjanmaan urheiluakatemia; Etelä-Savon urheiluakatemia; Urheiluakatemia Tavastia)

Urheiluakatemioiden ja valmennuskeskusten valtionavustukset olivat vuonna 2020 3 730 000 euroa, josta rahapeliuutoista 1 935 000 ja yleiskatteellisista budjettivaroista 1 795 000. Siirtomäärärahaa siirtyi 205 000 seuraaville vuosille.

Urheiluakatemioissa opiskelee tällä hetkellä noin 16 000 urheilijaa. Se on siten mittava järjestelmä, joka takaa laajan liikunnallisesti lahjakkaiden lasten ja nuorten valikoitumisen

huippu-urheilun piiriin. Tällä on suuri merkitys huippu-urheilun tulevaisuudelle. Urheiluakatemioiden on todellisesti menestystarvina.

Liikuntapoliittisessa selonteossa (s. 39) on lausuttu: ”Kehitystoimien tehostaminen erityisesti urheiluakatemiatoiminnan tukemisessa ja nuorten olympiavalmentajien palkkaamisessa sekä apurahajärjestelmän painopisteen siirtäminen nuoriin urheilijoihin vahvistaa urheilijan kaksoisuramahdollisuuksia ja siviiliuran rakentamista harjoittelun ohella.”

Jos jotain kehittämistä kaivataan urheiluakatemiajärjestelmään, tulisi huomioida kohdistaa liikuntapoliittisen selonteon (s. 21) ja sen tausta-aineiston (s. 93–94) sekä laajan asiantuntijajoukon mukaan urheilijoiden liian varhaiseen erikoistumiseen etenkin seurojen ja lajiliittojen intressissä. Monosen, Blomqvistin, Kosken, Kokon tutkimuksessa *Urheilu ja seuraharrastaminen, 2016*, on todettu, että seuraurheilussa päälaajin valinta tehdään nykyisin jo yhdeksän vuoden iässä, ja lausuttu, että liian varhaista erikoistumista voitaisiin ehkäistä esimerkiksi yhteisliisenssin käyttöönotolla.

Huippu-urheilumenestystä on vaikea tunnistaa luotettavasti nuorella iällä. Järjestelmän pitäisi tukea mahdollisimman monen lahjakkaan pysymistä mukana tavoitteellisessa urheilussa. Useamman lajin harrastamisella on tutkimuksen valossa positiivinen korrelaatio aikuisiän menestykseen.

Monipuolistaminen tulisi sisällyttää urheiluakatemiajärjestelmään sen yläkoulutasolla, joka käsittää noin puolet urheiluakatemioiden opiskelevista. Tämä vaatisi ohjeistamista. Lukiossa ja toisella asteella ollaan jo liian lähellä huipputason saavuttamista.

Käsitykseni mukaan olisi harkittavissa, että urheilijan kykyjen ja taitojen monipuolistamiseksi jokaiselle urheiluakatemioiden urheiluyläkouluun liittyvälle valittaisiin kulloinkin myös toinen laji harjoiteltavaksi tilanteen mukaan, sivulaji, joka tukisi päälaajissa kehittymistä: esimerkiksi kestävyysjuoksijalle suunnistusta, seiväshyppääjälle telinevoimistelua, jääkiekkoilijalle squashia, painijalle painonnostoa, golfaajalle tennistä, taitoluistelijalle balettia (tai permantovoimistelua) jne. Kysymykseen tulisi myös urheilijan itsensä valitsema sopiva laji. Tilanteen salliessa tämä järjestelmä voisi jatkua toisen asteen urheiluoppilaitoksiin.

Pääkaupunkiseudun urheiluakatemialle ja valmennuskeskukselle on Helsingissä rakenteilla Urheija-säätiön toimin laaja urheilun ja koulutuksen kampus monipuolisine palveluineen. Se tulee tuomaan merkittävän lisän nuorten huippu-urheiluvalmennukseen. Sinne muuttaa myös Liikuntalääketieteen keskus. Urheijan toiminnassa on nykyään mukana noin 5 200 urheilijaa ja lähes 200 valmentajaa.

Myös nuorten osallistumista kansainväliseen toimintaan urheilussa tulisi tukea nuorten olympiakisat ja yliopistourheilu mukaan lukien, kuten on tapahtunutkin. Tähän liittyy Olympiakomitean tuki noin 1.4 milj. euroa nuorten olympiavalmentajien palkkaamiseksi. Näitä on tänään lähes 100.

Urheiluakatemiajärjestelmän tuloksellisuutta on syytä seurata.

3.4 Huippu-urheilijoiden talouden turvaaminen valmentautumiseen

Huippu-urheilun edistämässä on keskeistä edellä käsitelty nuorten lahjakkaiden urheilijain löytäminen ja ohjaaminen huippu-urheilijaksi. Mutta tietenkään ei tule unohtaa jo huippu-urheilijaksi selviytyneiden kehityksen edistämistä edelleen yhä parempiin saavutuksiin ja suorituksiin. Itse asiassa heidän varassaan on kulloinkin Suomen menestyminen kansainvälisellä tasolla.

Huippu-urheilija on tänään työsuhteinen työntekijä lähinnä joukkuelajeissa ja vapaa ammatinharjoittaja lähinnä yksilölajeissa. Heidän asemaansa normitetaan muualla kuin liikuntalaissa ja opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla. Viimeksi mainittuun kuitenkin kuuluu koulutus. **Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi käsitykseni mukaan selvittää, miten huippu-urheilijalla ammattimaisen huippu-urheilujakson vaikutukset opintoihin voidaan minimoida. Tämä koskee opiskelijaurheilijoiden osalta muun muassa opintotukilain säännöksiä opintojen riittävästä edistymisestä, opintotukeen oikeutavaa aikaa ja opintolainahyvitystä.**

Samalla kun useilla huippu-urheilijoilla on hyvät mahdollisuudet hankkia lisätuloja urheilumarkkinoinnin ja sponsorien avulla, on kuitenkin lajeja, joissa näin ei käy. Tällöin huippu-urheilun edistämiseen tulee kuulua turvata tällaisten huippu-urheilijain talous valmentautumiseen. Siihen voi kuulua myös henkilökohtaisesta valmentajasta aiheutuvia kustannuksia sekä korkealuokkaisten välineitten ja varusteiden, mukaan lukien vammais-huippu-urheilu, kustannuksia.

Valtion tulee tässäkin luoda edellytyksiä huippu-urheiluun kaikissa huippu-urheilun lajeissa eikä resursseja keskittämällä estää minkään huippu-urheilijan edistymistä. Liikuntapoliittisessa selonteossakin (s. 38) todettiin, että "Toisaalta pitää voida keskittää resursseja toiminnan tehostamiseksi, mutta toisaalta eri lajeja tulee kohdella tasapuolisesti niin, että lahjakas suomalainen urheilija voi missä tahansa lajissa nousta maailman huipulle." Kyllä urheilun markkinat huolehtivat tehokkaasti keskittymisestä, minkä nyt jääkiekko ja jalkapallo Suomessakin osoittavat.

Valtion apurahat urheilijain ja myös heidän valmentajiensa avustamiseen ovat vuonna 2020 yhteensä 2,3 milj. euroa. Vuonna 2019 samansuuruisella määrärahalla rahoitettiin 270 apurahaa. Nämä apurahat ovat verottomia ja suuruudeltaan 20 000–6 000 euroa.

Olympiakomitea on käsitellyt tukien ja etujen jakamista jakamalla yksilöurheilijat neljään ryhmään: podium, pistesija, talentti ja huippu-urheiluyksikön muu tukiurheilija ja ottamalla joukkueiden osalta huomioon lajissa säännöllisesti saavutetut kansainväliset huipputulokset, kyseisen liiton esittämä lajin menestyssuunnitelma ja satsaus huippu-urheiluun sekä maajoukkuevalmennuksen hyvä organisointi. Olympiakomitea on varannut varoja tukiin ja etuihin vuonna 2020 6,7 milj. euroa. Tukiurheilijoita oli vuonna 2019 226 ja joukkueita 12.

Tämän ohella useimmilla lajiliitoilla on huippu-urheilijoilleen omat bonuksensa ja muut edut.

Urheilijoiden ammattienedistämistätiö URA tukee urheilijoiden ammattiin valmistumista ja pyrkii tukemaan aktiiviuran päättäneiden urheilijain koulutusta apurahoin, 3 000 tai 1 500 euroa/opiskeluvuosi. Näitä apurahoja on jaettu vuosittain noin 130.

Huippu-urheilijoiden valmentajineen apurahajärjestelmä on toimiva, jos siihen on riittävät taloudelliset edellytykset, mistä on pidettävä huolta.

Eduskunta esitti kannanotossaan liikuntapoliittisesta selonteosta (kohta 9) hallitukselle, että hallitus etsii keinoja urheilijoiden sekä ammatti- ja vapaaehtoisten valmentajien taloudellisen aseman kehittämiseksi ja parantamiseksi.

Tässä yhteydessä on myös viitattava tämän selvityksen ulkopuolella oleviin urheilijoiden sosioekonomista asemaa ja verotusta koskeviin säännöksiin, joilla on vaikutuksensa huippu-urheilijain talouden turvaamisessa tehokkaaseen valmentautumiseen (ks. edellä s. 21).

3.5 Tuki huippu-urheilutapahtumille

On jossain määrin tulkinnanvaraista, liittyykö tuki huippu-urheilutapahtumien järjestämiseen käsitteeseen ”huippu-urheilun edistäminen”. Epäilemättä tällä tuella voidaan vaikuttaa huippu-urheiluun, jos kohta pääasiassa välillisesti. Liikuntapoliittisessa selonteossa on lausuttu (s. 40), että huippu-urheilun kehittämiseen liittyy myös arvokisojen järjestäminen Suomessa. Olen valmis hyväksymään tämän toteamuksen.

Selonteossa on todettu, että Suomen tulee 2020-luvulla keskittyä kehittämään olosuhteita ja toimenpiteitä tasolla, jossa voimme osoittaa olevamme maailman parhaita tapahtumajärjestäjiä sekä sitä, että Suomi voisi yksin tai yhdessä naapurimaiden kanssa hakea ja saada lajien merkittävimpiä arvokisoja. Suurtapahtumilla on myös huomattava taloudellinen vaikutus. Liikunnan ja urheilun suur tapahtumiin on valtion vuoden 2020 talousarviossa varattu 1,6 milj. euroa.

Tukeen sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001) ja siinä olevia säännöksiä yleisavustuksista ja erityisavustuksista. Tuki on yleensä ollut erityisavustusta. Siitä on voimassa opetus- ja kulttuuriministeriön 13.6.2019 antama päätös Erityisavustuksen ehdot ja rajoitukset.

Tämän päätöksen mukaan ”opetus- ja kulttuuriministeriön erityisavustuksella katetaan avustettavasta hankkeesta syntyvää alijäämää, joka muodostuu vähentämällä hyväksyttävistä kustannuksista muut avustukset ja hankkeesta saadut tuotot. Jos opetus- ja kulttuuriministeriön avustus on suurempi kuin toteutunut alijäämä, ylimenevä osuus tulee palauttaa ministeriölle.”

Palautusvelvollisuus merkitsee sitä, että avustus on avustusta vain hankkeen alussa ja kestäessä, koska sitä voidaan silloin maksaa, mutta hankkeen päättyessä on palautettava koko mahdollinen ylijäämä aina valtionavustuksen määrään saakka. Se on siten vain tappiontakuuta.

Eikä tämä riitä, vaan valtionavustuslain 24 §:n mukaan palautettavalle määrälle on maksettava korkolain 3 §:n 2 momentin mukaista korkoa lisättynä kolmella prosenttiyksiköllä valtionavustuksen maksupäivästä alkaen, mikä voi olla huomattavasti ennen palautuspäivää. Tämän vuoksi palautettava summa voi nousta kohtuuttoman korkeaksi.

Pääsääntöisesti huippu-urheilutapahtuman järjestäjä ei siten valtionavustuksen ehtojen mukaan voi odottaa saavansa tapahtumasta mitään ylijäämää. Tämä menettely, joka perustuu osaltaan valtionavustuslain 11 §:n 4 momentin 3 kohtaan, 20 §:ään ja 21 §:ään, tehokkaasti estää ryhtymästä järjestämään huippu-urheilutapahtumaa, jos sen edellytyksenä on valtion tuen so. tappiotakuun saaminen. Tällaisessa palautusmenettelyssä ei ole juurikaan mieltä, sillä kyllä jokainen urheilujärjestö toivoo järjestämästään huippu-urheilutapahtumasta myös taloudellista menestystä ja tukea järjestön tulevalle toiminnalle.

Heikki Halilan selvityksessä liikuntajärjestöjen valtionavustuksista (OKM:n julkaisuja 2016:32) on tätä kysymystä käsitelty laajalti jaksossa Erityisavustus vai tappiontakuu (s. 29–30) ja päädytty esittämään, että avustusten painopiste siirretään entistä enemmän yleisavustusten suuntaan. Siinä ei ole tällaista tappiontakuumenettelyä, kunhan tuki vain on käytetty oikeaan tarkoitukseen. Kun yleisavustusta myönnetään järjestön toimintaan yleisesti, voidaan kyllä katsoa useiden lajiliittojen yleiseen toimintaan kuuluvan

huippu-urheilutapahtumien järjestämisen ainakin määrävlein. Toinen vaihtoehto, jota nytkin käytetään, on hakea tukea vain sellaisiin osiin järjestelyjä, joista tiedetään, ettei niistä synny ylijäämää.

Valtionavustuslaissa on kuitenkin kaksi säännöstä, jotka voisivat mahdollistaa nykyistä tarkoituksenmukaisemmat ratkaisut. Valtionapuviranomainen voi valtionavustuslain 26 §:ssä säädetyin ehdoin päättää luopua osin tai erityisen painavasta syystä kokonaan palautusvaateesta. Tällaista kohtuullistamista onkin tapahtunut. Sen sijaan tiedossani ei ole, minkä vuoksi valtionapuviranomainen ei ole käyttänyt valtionavustuslain 11 §:n 4 momentin 3 kohdan säännöstä, jonka mukaan valtionapuviranomaisen tulee päättää saajan valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta saamien tulojen sekä saajan muiden tulojen vaikutuksesta valtionavustuksen määrään ja käyttöön. Tämä säännös tulisi saattaa myös hakijan tietoon.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on asettanut 1.11.2019 sisäisen rahoituksen yhteistyöryhmän ja sille valtionavustuksia käsittelevän jaoston, jonka puheenjohtajana on neuvotteleva virkamies Emma Taipale ja jossa liikunnan vastuualuetta edustaa ylitarkastaja Hannu Tolonen. Jaoston tehtävänä on

- valtionavustustoiminnan vaikuttavuuden vahvistaminen ministeriön strategisen ohjauksen välineenä
- valtionavustustoiminnan prosessien ja menettelyjen kehittäminen ja yhdenmukaistaminen
- valtiovarainministeriön ajalle 11.3.2019–31.12.2023 asettaman koko valtionhallinnon valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen koordinointi ja seuranta OKM:n hallinnonalan toimenpiteiden osalta.

Ehdotan, että tämä rahoituksen yhteistyöryhmän jaosto ottaa käsiteltäväkseen edellä käsitellyt valtionavustuksen käyttöön ja palautukseen liittyvät ongelmat ja pyrkii löytämään niihin ratkaisut ottaen huomioon valtionavustuslain 11 ja 26 §:n tarjoamat mahdollisuudet.

3.6 Lainmuutos

Edellä on käyty läpi sitä, miten huippu-urheilun edistäminen -termiä voitaisiin selventää ja esittää, mitkä ovat huippu-urheilun edistämisen keskeiset tavoitteet. Näillä perusteilla voidaan muokata seuraava ehdotus lisäykseksi liikuntalakiin:

”Huippu-urheilun edistämässä keskeisiä tavoitteita ovat

- 1. kehittää valmennuksen ja valmentajien tietoa ja taitoa,**
- 2. vaikuttaa eettisesti hyväksyttävällä tavalla valmennuksen teknologisiin, fysiologisiin ja lääketieteellisiin keinoihin sekä valmennuksen asiantuntijapalveluihin,**
- 3. edistää nuorten urheilijoiden mahdollisuuksia huippu-urheiluun,**
- 4. turvata huippu-urheilijoiden talous valmentautumiseen sekä**
- 5. tukea huippu-urheilutapahtumien järjestämistä.”**

Tämä lisäys sopisi liikuntalain 14 §:ään Valtionavustukset muihin liikuntaa edistäviin tarkoituksiin sen uudeksi 2 momentiksi. Tämän lisäyksen yksityiskohtaiset perustelut mahdolliseen lakitekstiin löytyvät edeltä.

Teen tähän ehdotukseen vielä täydennyksen jäljempänä jaksossa Työnjako valtionavustuksissa, minkä vuoksi se saa lopullisen muotonsa vasta siellä.

Edellä esittämästäni laajahkosta katsauksesta tänään tapahtuvasta huippu-urheilun edistämisestä käy ilmi, että huippu-urheilumme edistämiseksi on tehty paljon vakavaa ja oikeasuuntaista työtä. Ponnisteluja on vain jatkettava menestyksen saavuttamiseksi.

4 Valtionavustukset huippu-urheilun edistämisessä

Liikuntalaissa on kolme huippu-urheilun kannalta tärkeää valtionavustuspykälää. 12 § koskee valtionavustuksen myöntämistä liikuntaa edistävälle järjestölle, jollaisia ovat muun muassa lajiliitot huippu-urheilutoimintoihin. Pykälän mukaan valtion talousarvioon otetaan vuosittain määräraha näiden järjestöjen toiminnan avustamiseen.

14 § koskee valtionavustuksia muihin liikuntaa edistäviin tarkoituksiin, joihin muun muassa sisältyy huippu-urheilun edistäminen. Pykälän mukaan valtion talousarvioon otetaan vuosittain määräraha, josta voidaan myöntää avustuksia ja apurahoja näihin tarkoituksiin mukaan lukien huippu-urheilun edistäminen.

Valtionosuuksien ja avustusten rahoituksesta säädetään 16 §:ssä siten, että ne suoritetaan *ensisijaisesti* arpajaislain 17 §:ssä tarkoitettusta rahapeliyhtiön so. Veikkauksen tuotosta.

Lisäksi 13 §:ssä säädetään liikuntapaikkojen valtionavustuksista, joilla myös voi olla merkitystä huippu-urheilun edistämisessä. Mainittakoon myös suunnitteilla oleva 40 milj. euron suuruinen Olympiarahasto, johon valtio sijoittaisi puolet tästä ja urheilujärjestöt kokoaisivat toisen puolen. Tuotot tästä rahastosta jaettaisiin tukena huippu-urheilulle.

Valtion liikuntabudjetti vuonna 2020 on 152,1 milj. euroa, minkä lisäksi yleiskatteellisesti valtion talousarviossa on noin 11,8 milj. euroa liikuntaan. Tämä yleiskatteellinen osuus on merkittävästi pienempi kuin taiteessa.

Huippu-urheilun osuus liikuntabudjetista on, jos Olympiakomitean ja Paralympiakomitean järjestölliset avustukset luetaan huippu-urheilun tueksi, noin 20 milj. euroa. Tästä erillään lajiliitoille myönnettiin vuonna 2020 valtionavustusta 23 448 000 euroa.

Valtionavustuksia huippu-urheiluun on selvitetty useissa tutkimuksissa ja selvityksissä, joista tässä mainitsen

- Lämsä J – Mäkinen J: Kolme tulkintaa valtion huippu-urheilurahoituksesta, KIHU 2016
- Halila H: [Liikuntajärjestöjen valtionavustukset. Selvitys valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä.](#) Opetusministeriön julkaisuja 2016:32
- Jakobsson N – Toivonen L: Huippu-urheilun tukijärjestelmä – uusien tehostamistukien avoimuus, läpinäkyvyys ja yhdenvertaisuus. Urheilu ja oikeus 2019. Urheiluoikeuden yhdistys.

Viimeksi mainitussa on nyt esillä olevasta aiheesta laaja lähdeluettelo, mihin tyydyn tässä viittaamaan.

Kun valtionavustuksilla on huippu-urheilun edistämässä merkittävä vaikutuksensa, otan tässä esiin kolme tänä päivänä keskeistä kysymystä huippu-urheilun valtionavustuksista: 1) valtionavustusten rahoitus, 2) huippu-urheilun määrärahat yleisesti ja 3) työnjako valtionavustuksissa.

4.1 Valtionavustusten rahoitus

Liikuntalain 16 §:n mukaan tässä laissa tarkoitettut valtionosuudet ja -avustukset suoritetaan ensisijaisesti arpajaislain (1047/2001) 17 §:ssä tarkoitettusta rahapeliyhtiön tuotosta. Tässä pykälässä puolestaan säädetään, että Veikkauksen tuotosta 53 % annetaan urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen sekä nuorisotyön edistämiseen. Arpajaislain seuraavan eli 17 a §:n mukaan näin lasketusta summasta 25 % annetaan urheilun ja liikuntakasvatuksen edistämiseen, mikä tekee eräin laissa mainituin poikkeuksin 13,25 % koko tuotosta.

Veikkaus Oyj:n tuotosta arvioitiin valtion talousarviossa vuonna 2020 tuloutettavan opetus- ja kulttuuriministeriölle 568 milj. euroa, josta urheilun ja liikunnan osuus olisi 142 milj. euroa. Tuotto on pelaamisen lisäämisen johdosta noussut lähes vuosittain. Mutta viime vuonna syntyi Veikkauksen markkinoinnista ja toiminnasta ankaraa väittelyä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto arvosteli yhtiön markkinoinnin vastuullisuusperiaatteen vastaisesti kannustavan pelaamaan. Tämän vuoksi Veikkaus ilmoitti vähentävänsä markkinointia ja poistavansa 18 500 raha-automaatista vuonna 2020 3 500 ja seuraavina vuosina vielä lisää niin, että jäljelle jäisi 10 500–13 500 automaattia. Tämän arveltiin vähentävän Veikkauksen tuvoja 150–200 milj. euroa vuodessa.

Tämän vuoksi paine alentaa myös urheilun ja liikunnan valtionavustuksia tulee nousemaan lähivuosina, mikä on osaltaan seurausta Raha-automaattiyhdistyksen yhdistämisestä Veikkaukseen, sillä kritiikin kohteena on ollut enimmäkseen raha-automaattipelaaminen, ei veikkaukset. Käykö näin, riippuu luonnollisesti poliittisista päätöksistä. Painetta kuitenkin lisää liikuntalain edellä todettu säännös valtionavustuksien suorittamisesta ensisijaisesti Veikkauksen tuotosta.

Jo ennen näitä tapahtumia annetussa valtioneuvoston liikuntapoliittisessa selonteossa käsiteltiin merkittävästi valtion rahoitusta liikuntaan (s. 44–45). Siteeraan tässä lähinnä huippu-urheilua koskevia mainintoja.

”Mikäli tässä selonteossa esitetyt ihmisen koko elämänsä ajan sijoittuvat hankkeet fyysisen aktiivisuuden lisäämiseksi yhteiskunnassa aiotaan toteuttaa, on rahoitus niihin haettava budjettivaroista. Huippu-urheiluun kohdistuva lisätuki aiheuttaisi välittömästi kustannusvaikutuksina 3–5 miljoonan euron lisäkustannukset. ... Tarkoituksenmukaista olisi, että liikuntabudjetin rakennetta muutettaisiin ja tasoa nostettaisiin siten, että budjettivaroista rahoitettaisiin liikuntaa jonkin verran nykyistä enemmän pysyvästi. Arpajaislain lähtökohta on, että rahapelitoiminnan tuotoilla rahoitetaan lähinnä valtionavustuksia ja valtionosuuksia. Nykyisessä liikuntabudjetissa on kuitenkin muutamia sellaisia eriä, jotka eivät ole varsinaisia valtionavustuksia tai valtionosuuksia. Näitä ovat esimerkiksi urheilijaeläkkeet (taiteilijaeläkkeetkin rahoitetaan budjettivaroilla), liikunnan aluehallinnon menot sekä Valtion liikuntaneuvoston menot, joiden kokonaismäärä on hieman yli miljoona euroa vuodessa. Siirtämällä nämä menoerät rahoitettavaksi budjettivaroista voitaisiin veikkausmomentin sisällä toteuttaa esimerkiksi tässä selonteossa esille nostettu nuorten huippu-urheilijoiden lisätuki.”

Selonteon eduskuntakäsittelyssä eduskunta hyväksyi kannanoton, jonka kohta 8 kuului näin: ”hallitus varmistaa liikunnan ja urheilun kattavan edistämistyön vaatiman riittävän rahoituksen ja mahdollisuuksien mukaan rahoittaa jatkossa niitä rahapeliuottojen lisäksi myös varsinaisen budjettitalouden piiristä ja pääomittamalla Olympiarahastoa.”

4.2 Lainmuutos

Edellä sanottuun viitaten ja sen johdosta tulisi käsitykseni mukaan liikuntalain 16 §:ää muuttaa. Se voisi kuulua näin:

Tässä laissa tarkoitetut valtionosuudet ja -avustukset suoritetaan arpajaislain (1047/2001) 17 §:ssä tarkoitetusta rahapeliyhtiön tuotosta ja muista valtion talousarvioon otettavista määrärahoista.

Pykälästä jätettäisiin pois maininta rahapeliyhtiön tuoton ensisijaisuudesta ja lisättäisiin maininta valtion budjettitaloudesta. Se jättäisi siten jaon näiden vaihtoehtojen kesken kulloinkin erikseen harkittavaksi ja suhtautuisi niihin neutraalisti. Se sallisi jatkaa nykyistä menetelmää, jos Veikkauksen tuotto säilyy korkeana, mutta se samalla varautuisi siihen, että näin ei käy.

Kulloisistakin poliittisista päätöksistä ja valtion budjettitaloudesta riippuisi Veikkauksen tuotot huomioon ottaen, miten tämä jako toteutettaisiin. Eduskunnan edellä mainittua kannanottoa valtionavustusten rahoituksesta tulisi noudattaa.

Arpajaislaki ei ole kuulunut toimeksiantoni piiriin enkä sitä tässä enemmälti käsittele.

Koronaviruksen vaikutuksia en ole käsitellyt tässä, vaan lyhyesti seuraavassa jaksossa, mutta ne eivät muuta edellä tekemääni ehdotusta.

4.3 Huippu-urheilun määrärahat yleisesti

Tarkasteltaessa yleisesti liikunnan määrärahoja valtion talousarviossa pääluokassa 29 on ensiksi todettava, että ne ovat vuonna 2020 noin 163 milj. euroa (kuntien liikuntamäärärahat ovat noin viisinkertaisia, Liikuntapoliittinen selonteko s. 42). Huippu-urheilun osuus ilman lajiliittoja on tästä pienehkö, 12,650 milj. euroa, mikä sekin on laskutavasta riippuen kaksinkertaistunut 10 vuoden kuluessa, jos lajiliittojen valtionavustuksia (vuonna 2020 23 448 000 euroa) ei oteta huomioon. Tällä kohdoin on asiallista kuitenkin todeta, että huippu-urheilu, etenkin huipputapahtumat, tuo runsaasti lisätuloja yhteiskunnalle ja myös valtiolle. Tätä ei pidä keskustelussa unohtaa.

Liikuntapoliittisessa selonteossa (s. 41 ja 44) resurssien kasvattamista on pidetty tärkeänä monessa kohdassa, mutta välittömäksi huippu-urheilun lisätarpeeksi valtion talousarviossa on arvioitu 3–5 milj. euroa. Eduskunnan sivistysvaliokunnan mietinnössä SiVM 22/2018 selonteosta lisätarpeena mainitaan 10 milj. euroa vuodessa tulevalla so. nykyisellä vaalikaudella ja 30 milj. euroa vuodessa kolmen seuraavan vaalikauden aikana! Opetus- ja kulttuuriministeriön kehysbudjetissa vuodelle 2021 lisätarpeeksi on merkitty 6,2 milj. euroa.

Hallitusohjelmassa (s. 175) on lausuttu: "Nostetaan seuratukea ja lisätään huippu-urheilun rahoitusta, lajeille jaettavaa tehostamistukea.....Kohdennetaan lisäresursseja urheiluakatemiaihin ja valmennuskeskuksiin."

On vaikea ottaa tässä selvityksessä kantaa valtion määrärahojen suuruuteen huippu-urheilussa. Huippu-urheilua vaivaa monin paikoin suuruuden hulluus. Olympiastadionin remontti maksoi yli 300 milj. euroa, kenties noin 350 milj. euroa, joka on yli kahden vuoden liikuntamäärärahat valtion talousarviossa. Se kuitenkin rahoitetaan liikuntabudjetin ulkopuolelta. Kansainvälinen esimerkki on Tokion olympiakisoista, joiden talousarvio ennen niiden lykkäystä oli 12,4 miljardia euroa. Pariisin vuoden 2024 olympiakisojen alustava kustannusarvio on 7,1 miljardia euroa, josta valtio maksaisi 1,7 miljardia.

Liikuntapoliittisessa selonteossa esitettyyn välittömän huippu-urheilun lisätarpeen 3–5 milj. euroa rahoittamiseen riittäisi kansainvälisten huippu-urheilutähtien, myös eräiden suomalaisten vuosipalkkio. Mainittakoon, että WADAn dopingia koskevaan tieteelliseen tutkimukseen vuonna 2018 varaama 1,4 milj. euroa vastasi jalkapalloilija Lionel Messin neljän päivän palkkaa (insidethegames-sähköpostitiedote 11.2.2020).

Vaikka vertailu on hankalaa ja lajiliittojen osalta usein mahdotonta, valtionavustukset huippu-urheiluun Suomessa eivät suuruusluokaltaan näytä poikkeavan jyrkästi Ruotsissa ja Norjassa huippu-urheilun saamista julkisista tuista (liikuntapoliittinen selonteko s. 47–55 ja liite 1), mutta sponsorituloissa Suomen huippu-urheilu saa vain murto-osan Ruotsin ja Norjan sponsorituloista. Mainittakoon, että Saksan liittotasavallan parlamentti Bundestag osoitti viime vuonna aiemman avustuksen lisäksi 30 milj. euroa lisäavustusta kilpaurheiluun kansainvälisessä kilpailussa pärjäämiseksi.

Käsitykseni mukaan jos edellä esittämäni huippu-urheilun edistämisen määrittely otetaan lakiin, luo se samalla periaatteet valtion huippu-urheilulle antaman tuen kohdentumiseen. Miten se tehtäisiin ja millaisin lisäresurssein on poliittinen ja osin valtiontaloudellinen ratkaisu.

Koronaviruksen aiheuttamien vakavien taloudellisten seuraamusten ennakointi tässä selvityksessä on mahdotonta. Nämä seuraamukset tulevat todennäköisesti vaikuttamaan suuresti valtion liikuntabudjettiin ja huippu-urheiluun sen osana.

Ainoa oma kommenttini tässä yhteydessä on, että **valtionavustuksien painopistettä valtion liikuntabudjetissa tulisi siirtää merkittävästi toiminnan avustamiseen. Liikunta- paikkarakentamiseen tämän vuoden talousarviossa osoitetusta 31 850 000 eurosta joutaisi osa tarpeellista peruskorjausta lukuun ottamatta nyt siirtää koronaviruksen jälkeiseen urheiluseuratoiminnan ja samalla myös huippu-urheilun tukemiseen.**

Eräiden väitteiden mukaan Suomessa on maailmassa eniten julkisia liikuntapaikkoja asukaslukuun suhteutettuna, vaikka tällaiset vertailut ovat huteralla pohjalla. Jyväskylän yliopiston pitämän valtakunnallisen LIPAS -urheilupaikkarekisterin mukaan niitä on 39 202, jos kohta suurin osa niistä on ulkoliikuntapaikkoja. Seinien ja rakennelmien sijasta olisi koronaviruksen vuoksi ja muutenkin tärkeämpää tukea toimintaa.

4.4 Työnjako valtionavustuksissa

Liikuntalain 15 §:ssä säädetään, että valtionapuviranomainen 8–14 §:ssä tarkoitettujen avustusten osalta on opetus- ja kulttuuriministeriö. Olympiakomitean huippu-urheilu-yksikkö toimii opetus- ja kulttuuriministeriön asiantuntijana huippu-urheiluun liittyvissä asioissa. Se valmistelee esitykset muun muassa urheilijoiden valmennus- ja harjoitteluapurahoista, urheiluakatemioiden ja valmennuskeskusten kehittämisavustuksista sekä muista opetus- ja kulttuuriministeriön huippu-urheilun toiminnan kehittämiseen ja avustamiseen liittyvistä asioista (em. ministeriön ja Olympiakomitean tavoiteasiakirja 2017–2020 s. 13).

On esiintynyt jossain määrin erilaisia näkemyksiä siitä, miten tämä työnjako valtionapuasioissa tulisi huippu-urheilun edistämiseksi järjestää. Olympiakomitea on esittänyt harkittavaksi, voitaisiinko ainakin päätökset valtionavustuksista urheiluakatemioiden ja valmennuskeskuksille tehdä Olympiakomitean huippu-urheiluyksikössä, joka muutoinkin johtaa ja koordinoi niiden toimintaa. Heikki Halila on selvityksessään liikuntajärjestöjen valtionavustuksista (OKM:n julkaisuja 2016:32) ehdottanut, että urheilun lajiliittojen valtionavustukset jakaisi Suomen Olympiakomitea, mikä ei hänen käsityksensä mukaan vaatisi välttämättä valtionavustuslain muuttamista.

Ne lainsäädännökset, jotka tässä työnjakoasiassa tulevat sovellettaviksi, ovat Suomen perustuslain 124 § ja valtionavustuslain (688/2001) 7 §:n 3 momentti.

Perustuslain 124 §:

”Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.”

Valtionavustuslain 7 §:n 3 momentti

”Valtionavustuksen myöntämisen yleiset edellytykset

Valtionavustus voidaan myöntää saajalle sen omaan toimintaan tai hankkeeseen taikka käytettäväksi valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen. Jos valtionavustus myönnetään käytettäväksi valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen, valtionavustuksen saajan on tehtävä sopimus valtionavustuksen käytöstä, käytön valvonnasta ja niiden ehdoista toimintaa tai hanketta toteuttavan kanssa.”

Näiden säännösten keskinäistä suhdetta on jossain määrin vaikea ymmärtää. Oikeudellisesti asiaa on selvitetty laajalti hallituksen esityksen valtionavustuslaiksi (HE 63/2001 vp) koskevista perusteluista 7 §:n 2 momentin kohdalla (nyt 3 momentti). Referoin sitä seuraavassa.

”Yleensä valtionavustus myönnetään saajan itsensä järjestämään toimintaan tai saajan hankkeeseen eikä saaja ole tällöin oikeutettu siirtämään valtionavustusta tai sillä tuettavaa toimintaa toiselle henkilölle. ... Valtionavustuksena saatujen varojen käyttäminen muun tahon kuin valtionavustuksen saajan toiminnassa tai hankkeessa on perusteltua silloin, kun valtionavustuksen saajalla on valtionapuviranomaista parempi asiantuntemus varojen yksityiskohtaisessa kohdentamisessa.”

Juridisesti keskeinen kohta hallituksen esityksen perusteluissa tältä osin kuuluu seuraavasti:

”Valtionavustuspäätöksen mukainen saaja on valtionapuviranomaiseen nähden julkisoikeudellisessa oikeussuhteessa. Valtionapuviranomainen voi siten esimerkiksi vaatia selvityksiä ja tehdä tarkastuksia sekä periä virheellisesti käytetyn valtionavustuksen takaisin valtionavustuspäätöksen mukaiselta saajalta. Seikka, että valtionavustuksen saaja on valtionavustuspäätöksen salliessa siirtänyt osan valtionavustuksella saaduista varoista valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun tahon toimintaan tai hankkeeseen, ei siten vapauta miltään osin valtionavustuksen saajaa julkisoikeudellisista velvoitteistaan.”

”Valtionavustuksen saajan ja sen tahon, jonka toiminnan tai hankkeen avustamiseen valtionavustusta on valtionavustuspäätöksessä sallittu käyttää, välinen suhde on yksityisoikeudellinen oikeussuhde. Valtionavustuksen saaja ei toimi tässä suhteessa

valtionapuviranomaisena eikä sillä ole valtionapuviranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa. Varojen siirtäminen on ymmärrettävä sopimusoikeudellisena järjestelyinä, jossa muu taho toteuttaa osan valtionavustuksen saajan vastuulla olevasta toiminnasta tai hankkeesta. Valtionapuviranomaisella on kuitenkin ehdotetun valtionavustuslain 16 §:n nojalla oikeus tarvittaessa tarkastaa sen taloutta ja toimintaa, jonka toiminnassa tai hankkeessa käytettäväksi valtionavustuksen saaja on valtionavustuspäätöksen mukaisesti siirtänyt valtionavustuksen tai osan siitä. Julkisoikeudellinen oikeussuhde ei muilta osin ulotu näin osan valtionavustuksella myönnettyistä varoista saavaan muuhun tahoon.”

Edelleen perusteluissa on maininta, että ”valtionavustuksen siirtämisestä on yleensä oltava nimenomainen maininta valtionavustuksen ehdoissa” ja että ”valtionavustuksen saajan on tehtävä sopimus valtionavustuksen käytöstä, käytön valvonnasta ja niiden ehdoista toimintaa toteuttavan kanssa”.

Järjestelmä toimii siis niin, että kun valtionapuviranomainen myöntää valtionavustuksen saajalle, muodostuu niiden välille julkisoikeudellinen oikeussuhde, mutta kun saaja siirtää valtionavustusta luvan nojalla, muodostuu saajan ja siirron saajan välille yksityisoikeudellinen oikeussuhde, johon ei sovelleta hallintolakia, hallinnollista muutoksenhakua eikä muutakaan julkisoikeutta.

Näihin hallituksen esityksen perusteluihin näytetään kiinnitetyn vain vähän huomiota esimerkiksi valtionavustustyöryhmän mietinnössä (29/2015) ja valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksissa.

Tarkastelen seuraavassa ensin perustuslain 124 §:n viimeisen virkkeen ”*Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.*” Jos tätä on sovellettava, ratkaisee se opetus- ja kulttuuriministeriön ja juridisesti yksityisen yhdistyksen Olympiakomitean suhteen valtionavustuksissa ja estää valtionavustuksen.

Käsittelen ensin lajiliittojen ja sen jälkeen urheiluakatemioiden ja valmennuskeskusten valtionavustusten jakoa, mitkä kysymykset ovat olleet esillä viime aikoina.

Liikuntalain 12 §:ssä säädetään valtionavustuksen myöntämisestä liikuntaa edistäville järjestöille. Vuonna 2020 näitä yleisavustuksia myönnettiin yhteensä 42 305 000 euroa 123 järjestölle, joista 71 lajiliitolle yhteensä 23 448 000 euroa. Suurimman avustuksen sai Olympiakomitea 6 590 000 paralympiakomitean saadessa 1 983 000 euroa.

Kyseessä on huomattava summa, yli 25 % valtion liikuntabudjetista. Järjestöistä 71 oli lajiliittoja, 13 muita liikuntaa edistäviä järjestöjä, 5 liikunnan palvelujärjestöjä, 7 erityisryhmiä, 3 koululais- ja opiskelijaliikuntajärjestöjä, 15 liikunnan aluejärjestöjä ja 9 muita järjestöjä.

Mukana ovat myös edelleen toimivat aiemmat liikunnan keskusjärjestöt Työväen Urheiluliitto TUL ja Finlands Svenska Idrottsförbund SFI. Avustuksen saajat ovat siten keskenään hyvin erilaisia.

Valtion liikuntaneuvosto antaa liikuntalain 6 §:n 2 momentin nojalla lausuntoja toimialansa liikuntamäärärahojen käytöstä.

Liikuntalain 10 §:ssä on säädetty erityisestä menettelystä valtionapukelpoiseksi järjestöksi hyväksymiseksi. Tarkemmat säännökset sisältyvät valtioneuvoston asetuksen liikunnan edistämisestä 7–10 §:ään. Valtion liikuntaneuvosto antaa lausunnon myös liikuntaa edistävien järjestöjen valtionapukelpoisuudesta.

Tällä liikuntalain 12 §:n valtionavustuspäätöksellä liikuntaa edistävillä järjestöillä on suuri liikuntapoliittinen merkitys.

Edellä sanottu huomioon ottaen käsitykseni on, että sovellettavaksi tulee perustuslain 124 §:n säännös ”merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle”. Tätä ei voida kiertää käyttämällä valtionavustusjärjestelmää, koska lopputuloksena olisi merkittävän julkisen vallan käytön siirto valtionavustuksen saajalle. Siten tässä ei tulle kysymykseen valtionapupäätöksen siirto yksityisoikeudelliselle yhteisölle Suomen Olympiakomitealle edelleen jaettavaksi.

Mainitsen tässä samalla, että tuloverolain 82 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan liikuntalain 14 §:n nojalla valtion varoista opetusministeriön nimeämälle huippu-urheilijalle maksettava valmennus- ja harjoitteluapuraha on tuloverosta vapaa. Tämän säännöksen muuttaminen Olympiakomitean nimiin ei käsitykseni mukaan ole mahdollista verovapauden vuoksi, jota paitsi säännös kuuluu valtiovarainministeriön toimialaan.

Tilanne on kokonaan toinen urheiluakatemioiden ja valmennuskeskusten valtionapupäätöksissä. Vuonna 2020 määräraha niille on 3,730 milj. euroa, mikä jakaantuu 20 päätökseen. Keskimääräinen tukisumma on siten vain noin 190 000 euroa. Muu rahoitus tulee muualta kuten kunnilta, lajiliitoilta, urheiluseuroilta, sponsoreilta yms.

Toiminta urheiluakatemioiden ja valmennuskeskuksissa on osin samankaltaista. Niillä on paikallista, mutta vähemmän valtakunnallista yleistä liikuntapoliittista merkitystä. Ne ovat osa huippu-urheiluun kuuluvaa käytännön toimintaa.

Ministeriön ja Olympiakomitean yhteisessä tavoiteasiakirjassa 2017–2020 on todettu, että urheiluakatemioiden ja valmennuskeskusten roolit, vastuut ja tehtävät määrittävät valtakunnallisen verkoston yhteisen toimintasuunnitelman kautta, jossa jokaisella urheiluakatemiolla ja valmennuskeskuksella on oma rooli. Verkoston toimintaa johtaa ja koordinoi

huippu-urheiluyksikkö. Se antaa vuosittain esityksen ministeriölle eri toimijoiden rooleista, tehtävistä sekä ministeriön avustuksen suuruudesta.

Liikuntapoliittisessa selonteossa (s. 39) on viitattu tähän tavoiteasiakirjaan ja lausuttu, että ”hyvää hallintotapaa noudattaen huippu-urheilun johtamisvalta (valta, vastuu ja resurssikysymykset) on selkeästi yhdellä taholla, Olympiakomitean huippu-urheiluyksiköllä.”

Urheiluakatemiaa ja valmennuskeskuksia kutakin erikseen koskevat kysymykset mukaan lukien niiden talous ovat siinä määrin yksityiskohtaisia ja ministeriön strategista johtamista ajatellen pieniä, että myös niitä koskevat valtionavun siirtopäätökset sopisivat tehtäviksi Olympiakomiteassa ja sen sääntöjen mukaan huippu-urheiluyksikössä.

Näitä valtionapupäätöksiä ei voida pitää perustuslaissa tarkoitettuna merkittävänä julkisen vallan käyttönä. Siten niihin voi soveltua valtionavustuslaki.

Tarkastelen tämän jälkeen perustuslain 124 §:n ensimmäisen virkkeen alkuosan suhdetta valtionavustuslakiin. Sen mukaanhan *”julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla...”*

Jos valtionavustuksen saaja on saanut luvan siirtää valtionavustusta, ei tuota virkettä sovelleta, koska valtionavustuksen saaja ja siirron saaja ovat keskenään yksityisoikeudellisessa suhteessa eikä kyseessä siis siinä ole julkinen hallintotehtävä.

Mutta voiko valtionapuviranomainen ilman lain valtuutusta antaa luvan avustuksen saajalle siirtää avustusta ottaen huomioon perustuslain 124 §:n mainitun virkkeen?

Hallituksen valtionavustuslakia koskeneen esityksen perusteluissa on myös käsitelty perustuslain 124 §:ää ja lausuttu näin:

”Julkisoikeudellisen oikeussuhteen ulottaminen toisessa momentissa tarkoitettuihin muihin kuin saajiin olisi ongelmallista perustuslain kannalta. Tällöin muu kuin valtionavustuksen saaja saattaisi toisen yksityisen kanssa tekemänsä järjestelyn seurauksena joutua valtionavustuslaissa tarkoitettuun julkisoikeudelliseen suhteeseen valtionapuviranomaisen kanssa ... Perustuslain 124 §:n valossa tällöin valtionavustuksen saaja toimisi valtionavustuksen myöntävänä valtionapuviranomaisena. ... Perustuslain 124 § edellyttäisi tällöin muun muassa sitä, että valtionavustuksen saajan toimintaan sovellettaisiin keskeisiä yleishallinnollisia säädöksiä, muun muassa hallintomenettelylakia, kielilakia ja julkisuuslakia ja valtionavustuksen saajan päätöksiin olisi voitava hakea muutosta hallintolainkäytössä tarkoitettulla tavalla. Näin pitkälle menevä valtionapuviranomaisen tehtävien siirtäminen yksityisille ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista valtionavustusten käytön asianmukaisen käytön varmistamiseksi.”

Hallinnossa on useita esimerkkejä valtionavustuslain 7 §:n 3 momentin soveltamisesta perustuslain 124 §:n ensimmäisestä virkkeestä huolimatta. Esimerkkeinä on jo hallituksen esityksen perusteluissa mainittu (vuonna 2001) opetusministeriön hallinnonalalta Maa- ja Kotitalousnaisten Keskus ry, Marttaliitto ry ja Käsi- ja taideteollisuusliitto sekä ulkoasiainministeriön hallinnonalalta kehitysyhteistyön avustukset kansalaisjärjestöille ja säätiöille. Sittemmin esimerkkinä on muun muassa Halilan edellä mainitussa selvityksessä Liikuntajärjestöjen valtionavustukset toteamat Tieteellisten Seurain valtuuskunnan (TSV) saaman valtionavustuksen siirrot. Valtuuskunta on julkisoikeudellinen yhteisö, mikä käy ilmi laista tieteellisten seurain valtuuskunnasta 938/2006. Ja lähin esimerkki tänään on tietenkin opetus- ja kulttuuriministeriön erityisavustus Olympiakomitealle jaettavaksi edelleen lajiliittojen valmennuksen tehostamiseen ja paralympiaurheilun kehittämiseen. Näihin tehostamistukiin on vuonna 2020 varattu 6,7 milj. euroa. Vielä voidaan mainita Urheilijoiden ammattienedistämissäätiölle myönnetty 300 000 euron määräraha jaettavaksi edelleen apurahoina urheilijoille sekä valtionavustukset 4-H-liitolle ja Kotiseutuliitolle edelleen jaettaviksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on laatinut nettisivuilleen ohjeet sopimusmalliksi, jota opetus- ja kulttuuriministeriöstä myönnetyn valtionavustuksen saajan tulee käyttää, kun päätöksessä on mainittu, että avustusta saa siirtää edelleen tai myöntää edelleen avustuksena muulle taholle. Ohjeissa on mallipohja delegointisopimukselle, mallipohja selvitykselle avustuksen käytöstä, siirretyn avustuksen tiliselvityslomake ja sopimus pohja valtionavustuksen edelleen jakamisesta yksityishenkilölle. Otsikossa on mainittu sopimus yhteisöille, mutta se soveltunee myös säätiöille.

Olen itsekin ollut soveltamassa valtionavustuslain 7 §:ää toimiessani Sibelius-Seuran puheenjohtajana. Seura sai Sibeliuksen syntymän 150-juhlallisuuksia varten vuonna 2015 valtionavustusta jaettavaksi ulkomaisille kahdeksalle Sibelius -seuralle juhluvuoden tapahtumiin.

Valtionavustustyöryhmän edellä mainitussa mietinnössä, jossa muuten ei käsitelty yhtään edellä mainittua esimerkkiä, ja valtiontalouden tarkastusviraston toimissa on suhtauduttu nuivasti perustuslain 124 §:n vuoksi valtionavustuslain 7 §:n 3 momentin soveltamiseen. Kyseessä on siten erilaisista tulkinnoista. Siihen on ilmeisesti eräänä syynä perustuslain 124 §:n sanojen ”julkisen hallintotehtävä” tulkinta.

Käsitykseni on, että edellä olevat esimerkit valtionavustuksen siirroista eivät ole vastoin perustuslain 124 §:ää, vaan on menetelty oikein. Jos valtionavustuksen saaja siirtää osan avustusta omaa tietotekniikkaansa varten ulkopuoliselle firmalle, se ei tee julkista hallintotehtävää, vaan hoitaa omaa toimintaansa näin. Jos Marttaliitto siirtää valtionavustusta omille perusjärjestöilleen, se ei tee julkista hallintotehtävää, vaan hoitaa sille kuuluvaa liiton sisäistä toimintaa. Kun valtioneuvoston kanslia on myöntänyt puolueille

puoluetukea ja lakiin nojautumatta määrännyt puolueet siirtämään valtion talousarvion mukaisesti 5 % siitä puolueiden piirijärjestöille ja 5 % puolueen naisten toimintaan, puolue ei ole suorittanut julkista hallintotehtävää, vaan hoitaa sille kuuluvaa toimintaa, johon sisältyvät piirijärjestöt ja naisten toiminta.

Aivan samoin jos Olympiakomitea saa valtionavustusta, se siirtäessään sitä urheiluakatemia- ja valmennuskeskustoimintaan ei tee julkista hallintotehtävää, vaan hoitaa sille kuuluvaa omaa toimintaa. Valtioneuvoston liikuntapoliittisessa selonteossa ja opetus- ja kulttuuriministeriön ja Olympiakomitean tavoiteasiakirjassa on nimenomaan todettu, että Olympiakomitea johtaa tätä toimintaa. Valtionavustuksen saaja ja siirron saaja voidaan tässä ymmärtää samaksi kokonaisuudeksi. Ei se ole julkinen hallintotehtävä, jos siirtää varoja omassa toiminnassaan.

Edellä kuvatuissa tapauksissa kysymys on valtionavustuslain 7 §:n 3 momentin valtionavustusta koskevasta sanonnasta "...käytettäväksi valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen."

Olen siten päätenyt siihen, että mikäli opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää Olympiakomitealle valtionavustusta jaettavaksi edelleen urheiluakatemia- ja valmennuskeskustoimintaan, ei perustuslain 124 § sitä estä. Kysymyksessä on sanatarkasti hallituksen valtionavustuslain perustelujen teksti: "Varojen siirtäminen on ymmärrettävä sopimus-oikeudellisena järjestelynä, jossa muu taho toteuttaa osan valtionavustuksen saajan vastuulla olevasta toiminnasta tai hankkeesta."

Jotta tämä ymmärrettäisiin paremmin ja Olympiakomitean tämä tehtävä kävisi selväksi, olen kuitenkin oikeuskanslerin kanssa sähköpostitse käymieni keskustelujen jälkeen päätenyt ehdottamaan, että Olympiakomiteasta otettaisiin säännös liikuntalakiin.

Tällaisen säännöksen tulisi käsitykseni mukaan täyttää kolme vaatimusta:

1. se ei saisi murtaa liikunnan ja myös huippu-urheilun vallitsevaa suurta työnjakoa valtion ja urheilujärjestöjen kesken: valtion tehtävänä on luoda yleisiä edellytyksiä, mutta itse toiminta tapahtuu liittojen, seurojen ja muiden kansalaisjärjestöjen toimin.
2. Olympiakomiteasta ei tule tehdä julkisoikeudellista yksikköä eikä valtion vaikutusvaltaa siihen tule lisätä. Siten siitä ei tule muodostaa valtionapuviranomaista siihen kuuluvine julkisoikeudellisine säännöksineen.
3. uuden säännöksen tulee soveltua liikuntalain kokonaisuuteen.

Uuden säännöksen paikka löytynee sopivasti liikuntalain 14 §:ään lisättävästä uudesta 2 momentista.

Kun 14 §:n 1 momentissa on säädetty valtionavustuksista muun muassa huippu-urheilun edistämiseen, ehdottamani 2 momentti täydentäisi tätä osoittamalla mihin tavoitteisiin avustusta ainakin tulisi myöntää. Siinä edellä ehdottamallani tavalla säädetäisiin huippu-urheilun edistämisen viidestä keskeisestä tavoitteesta, minkä jälkeen voitaisiin lisätä virke: **Suomen Olympiakomitean tehtävänä on tukea näiden tavoitteiden toteuttamista.** Tämä vastaisi tosiasiallista asiantilaa. Samalla se toteuttaisi edellä mainitut kolme vaatimusta.

Olympiakomitea mainittaisiin nyt ensimmäistä kertaa liikuntalaissa. Sen tehtävänä olisi tukea huippu-urheilua edistämällä mainittujen tavoitteiden toteuttamista. Se ei tietenkään ole ainoa tukija, mutta Olympiakomitean tästä tehtävästä säättäminen osoittaisi Olympiakomitean toiminnallisesti johtavan aseman huippu-urheilun edistämisessä.

Käsitykseni mukaan säännös selventäisi Olympiakomitean asemaa paitsi yleisesti myös urheiluakatemioiden ja valmennuskeskusten osalta riittävästi perustuslain 124 §:n ensimmäisen virkkeen kannalta. Urheiluakatemit ja valmennuskeskukset ovat olennainen osa huippu-urheilun edistämisen tavoitteita ja tuki on paitsi asiantuntijatuella taloudellista, pääasiassa valtionavustuksista tulevaa tukea. Olympiakomiteasta ei tulisi valtionapuviranomaista eikä julkisoikeudellista yhteisöä, vaan se hoitaisi tehtävänsä urheiluakatemioiden ja valmennuskeskusten johdossa valtionavustuslain 7 §:n 3 momentissa säädetyin tavoin.

Edellä esitettyyn viitaten **ehdotan, että valtionavustukset urheiluakatemioiden ja valmennuskeskuksille siirretään Olympiakomitean päätettäväksi ja liikuntalain 14 §:ään tehdään Olympiakomiteaa koskeva lisäys.**

Tällöin opetus- ja kulttuuriministeriö tekisi valtionavustuslain 7 §:n 3 momentissa säädetyin tavoin valtionapupäätöksen Olympiakomitealle, joka sitten myöntäisi avustukset urheiluakatemioiden ja valmennuskeskuksille. Tämä voitaisiin toteuttaa valtionapupäätöksen ehdoissa tai ottamalla tästä maininnan valtion talousarviossa opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokassa 29.90 uudelle momentille lausumalla, että määrärahaa saa käyttää Suomen Olympiakomitea ry:lle jaettavaksi sen harkinnan mukaan edelleen urheiluakatemioiden ja valmennuskeskuksille.

Olympiakomitea tekisi sitten avustuksista opetus- ja kulttuuriministeriön ohjeiden mukaiset sopimukset urheiluakatemioiden ja valmennuskeskusten kanssa. Kun kysymyksessä olisivat yksityisoikeudelliset sopimukset ei julkisoikeudellisia säännöksiä esimerkiksi hallintolaista tai muutoksenhausta olisi tarpeen pohtia.

Tällainen valtionavustuksen siirto yksinkertaistaisi toimintaa, koska urheiluakatemit ja valmennuskeskukset asioisivat suoraan Olympiakomitean ja sen huippu-urheiluyksikön

kanssa eivätkä niiden välityksellä ministeriön kanssa. Tämä myös vähentäisi jonkin verran työtä ministeriössä.

Valtionavustuslain 15 ja 16 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriöllä säilyisi valvontavelvollisuus ja tarkastusoikeus ei vain Olympiakomiteaan nähden, joka olisi tilivelvollinen ministeriölle, vaan myös avustusta saaneisiin urheiluakatemioiden ja valmennuskeskuksiin nähden. Sitä paitsi ministeriö tehdessään esityksensä valtion talousarvioon voisi tarvittaessa tällä kohdilla antaa kyseisen momentin perusteluissa yleistä ohjausta valtionavustusten käytöstä taikka vaihtoehtoisesti antaa sitten valtionapupäätöksessään valtionavustuslain 11 §:ssä tarkoitettuja ehtoja valtionavustuksen käytöstä Olympiakomitealle ja sen kautta myös urheiluakatemioiden ja valmennuskeskuksille.

Koska Olympiakomitean huippu-urheiluyksikkö on nykyään valmistellut urheiluakatemioiden ja valmennuskeskusten valtionapupäätökset opetus- ja kulttuuriministeriötä varten, muutos ei käytännössä olisi suuri. Se kuitenkin korostaisi vallan, vastuun ja resurssien yhtenäistä kohdentumista.

4.5 Lain muutos

Näillä perusteilla ehdotukseni liikuntalain 14 §:n uudesta 2 momentista saa seuraavan lopullisen muodon samalla, kun 1 momentti säilyisi ennallaan. Pykälä kokonaisuudessaan kuuluisi näin:

14 §

Valtionavustukset muihin liikuntaa edistäviin tarkoituksiin

Valtion talousarvioon otetaan vuosittain määräraha, josta voidaan myöntää avustuksia ja apurahoja liikuntatieteelliseen tutkimus- ja kehitystyöhön, liikuntapaikkarakentamisen tutkimus- ja kehittämishankkeisiin, liikuntatieteellisten yhteisöjen toimintaan, liikunnan tietohuoltoon, koulutukseen, kansainväliseen yhteistyöhön, huippu-urheilun edistämiseen, liikunnan ajankohtaisiin yhteistyö- ja kehittämishankkeisiin sekä muuhun 2 §:ssä tarkoitettuun toimintaan.

Huippu-urheilun edistämässä keskeisiä tavoitteita ovat

1. **kehittää valmennuksen ja valmentajien tietoa ja taitoa,**
2. **vaikuttaa eettisesti hyväksyttävällä tavalla valmennuksen teknologisiin, fysiologisiin ja lääketieteellisiin keinoihin sekä valmennuksen asiantuntijapalveluihin,**
3. **edistää nuorten urheilijoiden mahdollisuuksia huippu-urheiluun,**
4. **turvata huippu-urheilijoiden talousvalmentautumiseen sekä**
5. **tukea huippu-urheilutapahtumien järjestämistä.**

Suomen Olympiakomitean tehtävänä on tukea näiden tavoitteiden toteuttamista.

5 Yhteenveto

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan hallituskauden aikana tehdään selvitys huippu-urheilulain tarpeellisuudesta. Opetus- ja kulttuuriministeriö nimesi tämän johdosta 27.11.2019 ministeri Lauri Tarastin tekemään tällaisen selvityksen.

Selvityksen selkeä johtopäätös on, että **erillinen huippu-urheilulaki ei nykyoloissa ole tarpeellinen eikä tarkoituksenmukainen**. Syyt ovat monet. Miten huippu-urheilulaki ja liikuntalaki järjestettäisiin keskenään? Mihin lakiin kuuluisivat lajiliitot ja seurat, joissa suurin osa huippu-urheilun käytännön työstä tehdään? Olympiakomitea edustaa nykyisin koko liikuntaa, ei vain huippu-urheilua. Huippu-urheilulaki vaikuttaisi todennäköisesti Suomen urheilun perusrakenteeseen: valtio luo edellytyksiä, mutta itse toiminta tapahtuu liitoissa, seuroissa ja muussa kansalaisjärjestöissä. Tästä selvityksessä on pidetty kiinni.

Mahdollisesti tarvittavat lisäsäännökset huippu-urheilusta ovat hyvin otettavissa liikuntalakiin. Selvityksessä ehdotetaan kahta muutosta liikuntalakiin. Kun liikuntalain 16 §:n mukaan lain tarkoittamat valtionavustukset nykyisin suoritetaan pääasiallisesti rahapeliyhtiön tuotoista, sanonta ehdotetaan muutettavaksi neutraaliksi **”suoritetaan rahapeliyhtiön tuotoista ja muista valtion talousarvioon otettavista määrärahoista”**. Syynä ehdotukseen on rahapeliyhtiön tuottojen odotettavissa oleva vähentyminen.

Toinen ja merkittävä muutos olisi liikuntalakiin lisättäväksi ehdotettu uusi 14 §:n 2 momentti, jossa liikuntalain termi ”huippu-urheilun edistäminen” määriteltäisiin huippu-urheilun järjestämistä ja valtionavustusten kohdentumista varten. Momentti kuuluisi seuraavasti:

Huippu-urheilun edistämässä keskeisiä tavoitteita ovat

1. **kehittää valmennuksen ja valmentajien tietoa ja taitoa,**
2. **vaikuttaa eettisesti hyväksyttävällä tavalla valmennuksen teknologisiin, fysiologisiin ja lääketieteellisen keinoin sekä valmennuksen asiantuntijapalveluihin,**
3. **edistää nuorten urheilijoiden mahdollisuuksia huippu-urheiluun,**

4. **turvata huippu-urheilijoiden talous valmentautumiseen sekä**
5. **tukea huippu-urheilutapahtumien järjestämistä.**

Suomen Olympiakomitean tehtävänä on tukea näiden tavoitteiden toteuttamista.

Olympiakomitea mainittaisiin nyt ensimmäistä kertaa liikuntalaissa. Sen tehtävänä olisi tukea huippu-urheilua edistämällä sen tavoitteiden toteuttamista. Se ei tietenkään ole ainoa tukija, mutta Olympiakomitean tästä tehtävästä säätäminen osoittaisi Olympiakomitean toiminnallisesti johtavan aseman huippu-urheilun edistämässä. Tämä virke liittyy ehdotukseen että **valtionavustukset urheiluakatemioiden ja valmennuskeskuksille siirretään Olympiakomitean päätettäväksi**. Opetus- ja kulttuuriministeriö säilyttäisi valtionavustuslaissa säädetyn valvontaoikeuden Olympiakomiteaan ja urheiluakatemioiden ja valmennuskeskuksiin nähden.

Selvityksessä myös todetaan, että liikuntajärjestöjen suurta valtionapupäätöstä (liikuntalain 12 §) ei voida siirtää perustuslain 124 §:n vastaisena eikä myöskään huippu-urheilijain verottomia harjoittelu- ja valmennusapurahoja.

Selvityksessä on useita muita pienempiä ehdotuksia kuten

- asetettu liikuntapolitiikan koordinaatioelin ottaisi käsiteltäväkseen huippu-urheilijoiden ja huippu-urheilun nykyiset eri hallinnonhaaroja koskevat ongelmat, joita tässä vain opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaa koskevassa selvityksessä ei ole voitu käsitellä
- Olympiakomitean tulisi harkita, miten keskitettyä tietoa valmennuksesta voitaisiin entistä paremmin kerätä ja jakaa
- sallitussa fysiologisten ja lääketieteellisten keinojen käytössä Suomi on jäänyt jälkeen huippu-urheilun kansainvälisessä edistämässä etenkin yksilöurheilijatasolla. Huippu-urheiluyksikön, KIHUn ja liikuntalääketieteen keskusten toimintakenttää tulisi tässä laajentaa
- urheilijan kykyjen ja taitojen monipuolistamiseksi jokaiselle urheiluakatemian urheiluyläkouluun liittyvälle tulisi valita myös toinen laji harjoiteltavaksi tilanteen salliessa
- valtionavustusten käytön ja palautusten ongelmat otetaan käsiteltäväksi opetus- ja kulttuuriministeriön sisäisessä rahoituksen yhteistyöryhmän valtionavustusjaostossa
- valtionavustuksia liikuntabudjetissa siirretään urheilupaikkarakentamisesta urheilun, myös huippu-urheilun toimintaan koronaviruksen vaikutusten lieventämiseksi

6 Sammanfattning

Enligt statsminister Sanni Marins regeringsprogram skall det under regeringsperioden göras en utredning av behovet på elitidrottslag. Undervisnings- och kulturministeriet utnämnde den 27.11.2019 minister Lauri Tarasti till utredare.

Utredningens entydiga slutsats är, att det inte är nödvändigt eller ändamålsenligt att stifta en skild elitidrottslag. Orsakerna och frågeställningarna är många. Hur skulle en eventuell ny elitidrottslag förhålla sig till den befintliga idrottslagen? Specialidrottsförbunden och idrottsföreningarna ansvarar i praktiken för största delen av elitidrotten. Av vilken lag skulle dessa omfattas? Idag representerar Finlands olympiska kommitté hela idrotten, inte endast elitidrotten.

En skild elitidrottslag skulle sannolikt inverka på grundstrukturen i Finlands idrott som idag innebär att staten skapar förutsättningar för verksamheten medan idrottsförbunden, idrottsföreningarna och övriga medborgarorganisationer ansvarar för verksamheten. Denna utredning utgår från att denna grundstruktur förblir oförändrad.

Utredaren framhåller att elitidrottens särskilda behov kan med fördel tryggas genom att införa två tilläggsstadgar i den existerande idrottslagen. Dessa två tilläggsstadgar gäller 16 § och 14 §.

Enligt idrottslagen § 16 betalas statsunderstöd i första hand med avkastning från penningsspelbolaget Veikkaus. Utredaren föreslår en ändring i 16 § som skulle lyda "betalas med penningsspelbolagets avkastning och med andra statsbidrag i statsbudgeten." En ytterligare motivering till detta ändringsförslag är den förväntade minskningen av penningsspelbolagets avkastning.

Det andra huvudsakliga lagändringsförslaget är ett nytt moment i 14 § i idrottslagen som skulle innehålla en definition av termen "främjande av elitidrott" enligt följande:

14 § 2 moment

De centrala målsättningarna i främjande av elitidrott är

1. att utveckla träningen och tränarnas kunskaper och färdigheter;
2. att utveckla på etiskt godtagbara sätt teknologiska, fysiologiska och medicinska metoder inom träning samt de professionella träningstjänsterna;
3. att främja unga idrottares möjligheter till elitidrott
4. att trygga elitidrottarnas ekonomiska förutsättningar att träna samt
5. att stöda organiseringen av elitidrottsevenemang

Finlands olympiska kommittés uppgift är att stöda verkställandet av dessa målsättningar.

Det förslagna tillägget i 14 § skulle innebära att Finlands olympiska kommitté skulle nu första gången nämnas i idrottslagen. Kommitténs uppgift skulle vara att främja elitidrotten genom att operativt stöda dess målsättningar. Kommittén skulle naturligtvis inte vara här den enda aktören, men ett omnämnande i lagen skulle ge Kommittén en de facto ledande funktionell ställning på detta område.

Detta förslag ansluter sig till ett annat förslag som gäller statsunderstöd. Utredaren förslår att Finlands olympiska kommitté skulle få i uppgift att besluta om statsunderstöd till idrottsakademier och träningscenter. I enlighet med statsunderstödslagen skall dock Undervisnings- och kulturministeriet bevara sin rättighet att övervaka Finlands olympiska kommitté samt idrottsakademier och träningscentra.

Beslutsfattande om det årliga stora anslaget i 12 § idrottslagen angående idrottsorganisationers statsunderstöd kan inte överföras emedan det skulle vara mot 124 § grundlagen och förblir därför oförändrat. Detsamma gäller beslut om elitidrottares skattefria träningsunderstöd.

Utredningen föreslår därtill några mindre förslag såsom:

1. att idrottspolitikens koordinationsorgan skall behandla sådana frågor som berör elitidrottare och elitidrotten och som inte hör till undervisnings- och kulturministeriets verksamhetsområde och därför inte tagits upp i denna utredning;
2. att Finlands olympiska kommitté undersöker sätt att samla in och utveckla information och nya kunskaper om träning samt hur denna information distribueras;
3. med hänvisning till att Finland blivit efter vad gäller användningen av tillåtna fysiologiska och medicinska medel och metoder särskilt inom individuella idrotter bör man överväga att utvidga kompetensområdet för Finlands olympiska

kommittés elitidrottsenhet, Forskningscentralen för tävlings- och toppidrott (KIHU) och idrottsmedicinska enheter;

4. studeranden vid högstadier i idrottsakademier bör ifall möjligt välja utöver sin egentliga idrottsgren en ytterligare idrottsgren för att öka och bredda den fysiska prestationsförmågan och färdigheterna;
5. problem/frågor som gäller användning eller återbäring av statsunderstöd skall behandlas av undervisnings- och kulturministeriets interna samarbetsgrupp för statsunderstöd;
6. i syfte att lindra effekterna av koronaepidemin bör statsunderstöden för idrott prioritera understöd för idrottsverksamhet, även elitidrott, framom idrottsbyggnadsprojekt.

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVESTO
valtioneuvosto.fi
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN: 978-952-287-859-5 PDF
ISSN: 2490-0966 PDF