



# Ylikunnallinen liikunnan olosuhdehanke uuden julkisen hallinnan kontekstissa

Ari Karimäki & Ilari Leskelä

## Tiivistelmä

Artikkelissa tarkastellaan kahta ylikunnallista liikunnan olosuhdehanketta. Kohteina ovat Keravan ja Sipoon monitoimihallihanke sekä jo toteutunut Vaasan ja Mustasaaren yhteinen Botniahalli. Aineisto koostuu haastatteluista sekä hankkeiden valmisteluun ja päätöksentekoon liittyvistä dokumenteista.

Tutkimuksessa tarkastellaan ylikunnallisen hankkeen mahdollistaneita tekijöitä. Tällaisiksi muodostuivat yhteinen tarve, keskinäinen luottamus, samatahtinen päätöksenteon valmistelu, yhteisymmärrys hankkeen sijainnista, yhteinen käsitys hankkeen hallinnoinnista sekä yhteinen taloudellinen panostus.

Ylikunnallista yhteistyötä näyttäisi vauhdittavan myös molemminpuolinen väestönkasvu. Tämä ilmeni lisääntyvinä paineina kahden eri lajin talviharjoitteluolosuhteiden kehittämistä kohtaan.

Tutkimuksessa pohditaan sitä, miten ylikunnallinen liikunnan olosuhdehanke soveltuu liikuntahallinnon kehittämistyökaluksi uuden julkisen hallinnan kontekstissa. Tämän kehystämiseksi analysoidaan aiempiin tutkimuksiin perustuen yhteiskunnallisten muutosten ja hallinnonuudistusten vaikutuksia kuntien liikuntahallintoon. Uuden julkisen hallinnan vaatimuksiin kuntien yhteinen hanke istuu varsin luontevasti. Kuntayhteistyö vahvistaa erityisesti verkostomaista toimintakultuuria ja nostaa osaltaan valtuuston merkitystä poliittisessa prosessissa.

## Avainsanat:

ylikunnallinen yhteistyö, ylikunnallisuus, liikunnan olosuhdehanke, uusi julkinen hallinta

## Abstract

The research is an empirical study of two inter-municipal multifunctional sport halls. Joint sport hall project of Kerava and Sipoo and Botniahall, which is owned by Vaasa and Mustasaari. Article is based on interviews and documents of decision-making.

The aim was to find out what are the enabling factors of inter-municipal project. Factors found were mutual understanding of the needs for new sport hall, mutual trust, synchronized preparation of decision-making, joint understanding of location and project management and joint financial benefit. Kerava, Sipoo, Vaasa and Mustasaari are all growing in population, which seems to be important factor behind inter-municipal cooperation.

The study analyses how administrative reforms affect local sport administration. New Public Governance is introduced as the success of governance is based on the partnerships and active

networking. Inter-municipal cooperation strengthens network activities and the role of council in public policy process.

## Keywords:

Intermunicipal cooperation, inter-municipality, multifunctional sport hall, New Public Governance

## Johdanto

Kuntien toiminta on jatkuvaa sopeutumista muuttuvan toimintaympäristön asettamiin haasteisiin. Sopeutumispyrkimykset ovat johtaneet hallinnollisiin uudistuksiin, joita on tehty varsinkin 1990-luvun alun lamavuosien jälkeen. Uudistustahti on Suomen kunnissa ollut eriaikainen, mitä selittävät eroavaisuudet muun muassa kuntakoon, olosuhteiden, väestörakenteen ja kantokyvyn suhteen. (Airaksinen 2009, 37; Hakari 2013, 33; Valtionvarainministeriö 2020, 11.)

Kuntien lähitulevaisuuteen vaikuttava suuri muutos aiheutuu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksesta (Hyvinvointialueuudistus), joka on toteutunut 1.1.2023 alkaen. Sosiaali- ja terveyspalvelujen siirtyessä omaan organisaationsa, kuntien toiminta kohdentuu jatkossa lähinnä elinvoima- ja sivistyspalvelujen järjestämiseen. Pää tavoitteena on edelleen asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen. Tästä suoriutuminen vaatii riittävien resurssien varmistamista ja on ilmeistä, että kunnat tarvitsevat jatkossa aiempaa laadukkaampia kumppanuuksia ja yhdessä tekemisen malleja, jotta kehityksessä pysytään mukana. Kunnissa katset kääntyvät entistä useammin yhdessä tekemiseen ja vuorovaikutukseen eri toimijoiden, kuten järjestöjen, yritysten ja omien asukkaiden kanssa (Valtionvarainministeriö 2017, 4).

Ministeriön listauksessa ei mainita kuntien välistä yhteistyötä, vaikka esimerkiksi naapurikunta voisikin olla luonteva kumppani. Ylikunnallista yhteistyötä palvelujen järjestämisessä on toki tehty. Keskeinen yleinen perustelu yhteistyön taustalla näyttää olevan pyrkimys taloudellisten säästöjen saavuttamiseen. Mittakaavaetujen lisäksi yhteistyöllä tavoitellaan monesti parempaa palvelujen laatua sekä koordinaatiota kuntien kesken. (Bel & Sebo 2021, 153–154).

Ylikunnallista yhteistyötä on tehty Suomessa vuosikymmeniä ja erityisesti seutukuntakohtaisesti on tuloksiakin saatu aikaan. Toisaalta kuntien keskinäistä yhteistyötä on jarruttanut kuntien välinen kilpailu sekä se, että verkostomainen seutuyhteistyö ei välttämättä edennyt päätöksentekoon asti (Valtionvarainministeriö 2009, 92–93). Näyttää siltä, että ylikunnallisessa yhteistyössä on potentiaalia, mutta tehdyt tutkimukset eivät aukottomasti tue sitä, että yhteistyö takaa säästöjen syntymisen (Bel & Sebo, 2021, 154).

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, millaisista lähtökohdista kahden kunnan välinen yhteistyö ponnistaa. Kohteena on Keravan ja Sipoon suunnittelema ja valmistelema monitoimihalli, jonka hallinnointia varten on vuonna 2022 perustettu yhteinen osakeyhtiö. Toisena tapauksena tarkastellaan Vaasan ja Mustasaaren yhdessä rakennuttamaa ja ylläpitämää, pinta-alaltaan Suomen suurinta monitoimihallia, Botniahallia, joka otettiin käyttöön vuonna 1997.

Molemmista käytetään tässä käsitettä ”liikunnan olosuhdehanke”, joka ilmaisee ”liikuntapaikkahankkeen” sijaan laajempaa hallinnollista käsitystä rakentamishankkeesta, jonka käynnistämässä myös muilla kuin liikuntatoimella on merkittävä rooli. Käsite viittaa myös liikuntarakentamisen perinteiseen lajisidonnaisuuteen, sillä usein liikuntahankkeiden taustalta löytyvät eri lajien voimistuvat olosuhdevaatimukset. (Kokkonen 2010, 13–14.)

Tutkimuksessa pyritään vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

1. Mitkä ovat keskeiset ylikunnallisen liikunnan olosuhdehankkeen mahdollistaneet tekijät ja toimenpiteet?

## 2. Miten ylikunnallinen yhteistyö soveltuu liikunnan olosuhdehankkeen edistämiseen liikuntahallinnon muuttuvassa toimintaympäristössä?

Analyysissa eritellään tekijöitä, jotka ovat mahdollistaneet yhteishankkeen syntyminen ja etenemisen poliittiseen päätöksentekoon asti. Näin tuotetaan tietoa, jota voivat hyödyntää kunnat, jotka kaavailevat ylikunnallisen hankkeen käynnistämistä. Päätöksenteolla tarkoitetaan kahden kunnan tekemää kuntapoliittista päätöstä hankkeen yhteisestä hallinnoinnista. Tutkimus palvelee myös liikuntahallinnon tarpeita, joten pohdintaosiossa tarkastellaan, miten ylikunnallinen liikunnan olosuhdehanke soveltuu julkisen liikuntahallinnon työkaluksi. Pohdintaa kehystetään rakentamalla aiempaa tutkimuskirjallisuutta hyödyntäen käsitys liikuntahallinnon muutoksesta, jonka taustalla vaikuttaa laajempi julkisen hallinnon uudistus- ja muutoskehitys.

Ylikunnallista päätöksenteon valmistelua liikunnan olosuhdetyössä on perusteltua tutkia, koska olosuhteiden kehittämisessä on Suomessa tehty kuntien välistä konkreettista yhteistyötä vähän. Opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta tehdyssä valtakunnallisessa kyselyssä nousi esiin, että kuntien yhteistä liikuntapaikkojen kehittämistä ja ylläpitoa jonkin verran ilmenee, mutta kuntien yhteiset merkittävät liikunnan investointihankkeet ovat harvinaisia (Leskelä ym. 2023).

### Kuntien välinen yhteistyö

Kuntien välistä ylikunnallista yhteistyötä on kansainvälisesti tutkittu varsin runsaasti (mm. Hulst 2009; Bel & Sebo 2021; Petkovsek ym. 2021). Käsite Inter-Municipal Cooperation (IMC) sisältää ajatuksen siitä, että julkista palvelutuotantoa voidaan toteuttaa paikallistasolla yhteistyössä kuntien kesken. Taustalla vaikuttaa julkisten palveluiden uudistamisen ja tehostamisen tarve, jonka seurauksena paikalliset toimijat ovat aiempaa kiinnostuneempia ylikunnallisesta yhteistyöstä. Yhteistyöllä tavoitellaan pysyvyyttä sekä yhdenvertaisuutta ja mahdollisimman laajaa alueellista palvelujen saatavuutta. (Bel & Warner 2015; Silvestre ym. 612; Bel & Sebo 2021, 153–154.)

Toimintaympäristön muuttuessa myös yksityinen sektori on nähty mahdollisena kuntien palvelujen tuottajana. Vaatimukset paremmista palveluista ovat johtaneet sopimuksellisiin ratkaisuihin sekä palveluiden ulkoistamisiin. (Hulst ym. 2009, 281.) Yksityistämiset ja sääntelyn purkamiset ovat kasvattaneet markkinoiden roolia palvelutuotannossa ja vähentäneet valtion merkitystä. Toisaalta markkinat ovat merkittävästi vaikuttaneet julkisen sektorin toimintaan. (Hulst & Van Montfort 2007, 4.)

Ylikunnallinen yhteistyö voi tarjota vaihtoehdon yksityiselle palvelutuotannolle (Bel & Warner, 2015; Silvestre ym. 2018, 613). Tutkimusten mukaan näyttää siltä, että isot yksiköt tukeutuvat herkästi yksityiseen palvelutuotantoon, kun taas pienissä yksiköissä ylikunnallinen vaihtoehto voi kiinnostaa enemmän. Pienet kunnat tavoittelevat mittakaavaetua pyrkiessään löytämään taloudellisia säästöjä ja tehokkuutta palvelujen järjestämiseen. (Petkovsek ym. 2021, 51–52.) Toisin kuin yksityisissä markkinavetoisissa ja kilpailuun perustuvissa palveluissa, on ylikunnallisessa yhteistyössä kyse julkista tahoja edustavien kumppaneiden välisestä pyrkimyksestä yhteisymmärrykseen ja yhteistyön tekemisen vahvistamiseen (Silvestre ym. 2018, 613).

Ylikunnallinen yhteistyö on yksi tapa vastata palvelutuotannon kasvaviin tarpeisiin sekä markkinoiden asettamiin paineisiin. Toteuttamisen malleja on monia, mutta yhteistä on se, että järjestelyillä on haluttu varmistaa julkisen palvelutehtävän kontrollin pysyminen kokonaan kuntien tai heidän valitsemiensa edustajien käsissä. (Hulst & Montfort 2007, 6–7.) Euroopan mittakaavassa tyypillisiä ovat kuntien yhdessä omistamat yhtiöt ja kiinteät hallinnolliset järjestelyt. Yhteiselin voi tuottaa palvelut itse tai sopimuksellisesti järjestösektorin tai yrityssektorin kanssa. Kuntien välinen suora sopimuksellisuus on ollut harvinaista. (Bel & Warner 2015, 54.)

Suomi on poikennut monesta muusta eurooppalaisesta maasta paikallisten palvelujen tuottamisen mallillaan. Valtionhallinnon alapuolella oli ennen hyvinvointialueuudistusta yksi itsehallinnollinen taso, jolla on ollut erittäin laaja palvelutuotantotehtävä. (Jäntti ym. 2018, 250.) Vastatakseen

laajeneviin palvelutarpeisiin, kunnat muodostivat myös ylikunnallisia yhteisiä elimiä. Varsin yleisiä ovat olleet alueellisesti ja seudullisesti operoivat sairaanhoitopiirit, koulutus kuntayhtymät sekä alueelliset pelastuslaitokset. Ylikunnallisia ratkaisuja on luotu myös vesihuollon järjestämiseksi sekä maakuntien ja alueiden strategiseen ja alueelliseen työhön. Näiden demokraattinen ohjaus on ollut epäsuoraa: kunnat ovat nimenneet edustajansa yhteiseen hallintoon, jossa valtaa on käytetty kuntien ohjeistamalla tavalla kuntayhtymissä (ent. kuntainliitto), kuntien yhteisesti omistamissa osakeyhtiöissä, liikelaitoksissa tai isäntäkuntamalleissa.

Haveri ja Airaksinen (2007, 46–49) lähestyvät ylikunnallista yhteistyötä kolmesta näkökulmasta. Ensinnäkin talouden paineet ja kasvava kilpailu ovat varsin usein keskustelun ytimessä, kun yhteistyötä aletaan virittää. Tilannetta kärjistää monesti se, että kuntatalous riippuu vahvasti verotuloista ja tarkoituksena onkin vahvistaa veropohjaa palveluiden tuottamiseksi. Poliittisessa näkökulmassa kuntia ohjaa pyrkimys olla mukana sekä kansallisessa että kansainvälisessä paikallishallinnon uudistumiskehityksessä. Kolmas, sosiodemografinen ulottuvuus, viittaa ennen kaikkea maahanmuuton, ikääntyvän väestön sekä kaupungistumisen tuomiin haasteisiin.

Suomessa laajempien hartioiden etsiminen palvelutuotannon tueksi on käynnistynyt 1990-luvulla. Ylikunnallisuus on näyttäytynyt kuntarajojen liudentumisena sekä kunta- ja palvelurakenteen uudelleenskaalaamisena. (Haveri ym. 2013, 37.) Käytännössä liudentuminen on tarkoittanut tiivistyvää kuntarajat ylittävää vuorovaikutusta ja kuntien keskinäistä kasvavaa riippuvuutta. Tämä ilmeni 2000-luvulle siirryttäessä kuntayhteistyönä ja johti monissa tapauksissa kuntaliitoksiin. Vuoteen 2022 mennessä on kuntien määrä vähentynyt kuntaliitosten myötä edelleen voimakkaasti. Kuluvan vuosituuhannen aikana on kuntakenttä supistunut kolmanneksella 452 kunnasta 309 kuntaan. (Kuntaliitto 2022.)

Seutuajattelun ja kuntaliitosten taustalla on ollut monessa tapauksessa kurjistuva kuntatalous. Sen vastavoimaksi 1990-luvulla nähtiin, että kaikki alueella tapahtuva taloudellinen toimeliaisuus hyödyttää koko työssäkäyntialuetta tai seutua. Yhden kunnan näkökulman ymmärrettiin rajanneen toimintaa liiaksi. Alueelliset erityispiirteet kannustivat kuntia vielä seutujakin laajempaan yhteistoimintaan, esimerkiksi erilaisten hankkeiden kautta. (Haveri ym. 2013, 37–38.)

*Kuntien liikuntapalveluissa* ylikunnallinen yhteistyö ja sen konkreettiset muodot ovat olleet liikunnan olosuhteiden rakentamisessa vähäisiä. Kunnat ovat suunnitelleet ja toteuttaneet liikunta- paikkansa omien kuntakohtaisten tarpeidensa mukaisesti. Vaikka nykyinen laaja-alainen käsitys liikkumisympäristöistä käsittää asukkaiden elinympäristöt kokonaisuudessaan, ovat kuntien liikuntarakentamispäätökset ja valtion avustuspäätökset ohjanneet voimakkaasti liikuntapolitiikkaa ja siihen kytkettyä liikuntasuunnittelua rakennettujen liikuntapaikojen ja -laitosten suuntaan (vrt. Suomi 2000, 31; Kokkonen 2010, 365–366).

Suomen valtion liikuntapolitiikassa kuntien välisen yhteistyö nähdään yhtenä keinona vastata kuntalaisten kasvaviin liikuntatarpeisiin. Vuoden 2015 uusitussa liikuntalaissa on kuntien tehtävänä edellytysten luominen kunnan asukkaiden liikunnalle eri toimialojen yhteistyönä sekä kehittämällä paikallista, kuntien välistä ja alueellista yhteistyötä (liikuntalaki 390/2015, 5 §). Myös Valtion Liikuntaneuvoston mukaan liikuntapaikkarakentamista tulisi tarkastella laajemmissa kokonaisuuksissa kuntarajat ylittäen. Näin esimerkiksi erityislajien ja suurimpien liikuntapaikkojen keskittämisen suhteen. (Valtion liikuntaneuvosto 2014, 60.)

## Taustaa kuntien liikuntahallinnon muutokselle

Kunnissa tehtävät liikuntapäätökset vaikuttavat koko Suomen kansaan. Kaikki suomalaiset ovat jonkun kunnan asukkaita liikuntatarpeineen ja -toiveineen. Kunnat ovat perinteisesti pyrkineet tuottamaan edullisia liikuntapalveluita tasapuolisesti kaikille kuntalaisille. Tämän tehtävän toteuttaminen on kuitenkin 1990–2000-luvuilla koettujen julkisen talouden ongelmien sekä liikuntaan liittyvien kasvavien markkinoiden ja vaatimusten seurauksena muodostunut yhä vaikeammaksi ja kuntakohtaisia eroja lisääväksi (ks. Ilmanen 2015, 33–35).

Taustalla vaikuttaa myös etenevä liikuntakulttuurin eriytyminen, joka on vahvistunut 1980-luvulta alkaen ja joka on ilmennyt muun muassa harrasteliikunnan ja kilpaurheilun yhä eriytyneempinä päämäärinä sekä liikuntamuotojen lisääntymisenä ja yksityisen sektorin vaikutuksen vahvistumisena (Itkonen 1996, 226–230; Itkonen & Salmikangas 2015, 550). Harrasteliikunnan sekä kilpa- ja huippu-urheilun erilaiset tavoitteet ja käyttäjäryhmät tuovat mittavan haasteen liikunnan ja urheilun olosuhteiden kehittämiseksi.

Kuntien toimintaympäristön muutokset, niihin reagoiminen sekä liikunnan sisältä nousevat vaatimukset muodostavat kompleksisen kokonaisuuden. Myös julkishallinnossa ja kunnissa tehdyillä hallinnon uudistuksilla on ollut vaikutusta kuntien liikuntahallinnon toimintaan. Perinteisesti julkishallintoa on ohjannut lainsäädäntö, mikä on näkynyt myös kuntahallinnon nojautumisena erilaisiin hierarkioihin, sääntöihin ja ohjaukseen. Tämä aikakausi ulottui 1990-luvulle ja sitä voidaankin kutsua perinteisen julkishallinnon (Public Administration, PA) aikakaudeksi (Hakari 2013, 41; Jäntti ym. 2022, 393). Tätä aikakautta heijastelee vuonna 1980 laadittu liikuntalaki. Liikuntalaki on puitelaki, jossa vahvistettiin paikallisen liikunnan edistämisen työnjako, jonka mukaan liikuntatoiminnan toteuttamisesta vastaavat ensisijaisesti liikuntajärjestöt (pääasiassa liikuntaseurat), kun taas toiminnan edellytysten luominen on kuntien harteilla (liikuntalaki 984/1979, 2 §).

Laissa kuntien tehtäväksi määriteltiin liikuntapaikkojen rakentaminen ja liikuntaseurojen avustaminen sekä tukeminen. Työnjako on paikallisen liikunnan edistämisen perustana edelleen, mutta yhteiskunnan jatkuvien muutosten ja niitä peilanneiden hallinnonuudistusten myötä toimintamalleihin on tullut perustavaa laatua olevaa vaihtelua. Hyvinvointivaltion kasvun tyrehtymisen ja Uuden julkisjohtamisen (New Public Management, NPM) myötä muun muassa markkinat, yritysmaiset johtamistavat, toiminnan arviointi sekä sopimusohjaus nousivat merkittävään rooliin kunnissa (Hakari 2013, 41).

Viimeisin hallinnonuudistuksen aalto, Uusi julkinen hallinta (New Public Governance, NPG) sisältää Uuden julkisjohtamisen aineksia, mutta tarkastelee kunnan toimintaa suhteessa muihin toimijoihin, myös kuntalaisiin, laajemmin. Hallinta on käsitteenä moniulotteisempi kuin hallinto, joka korostaa sisäisiä prosesseja ulkoisten sijaan. (Klijn 2008, 510–511; Hakari 2013, 36). On kuitenkin hyvä huomata, että nämä eivät ole vaihtoehtoisia malleja, sillä hallinto on edelleen sitä seuraavan hallinnan merkittävä rakenneos (ks. Pollitt & Bouckaert 2017, 21). Kun painopistettä siirretään hallintapyrkimyksiin, etsitään uusia kumppanuuksia yhä useammin erilaisista yhteisöistä ja verkostoista. Laajimmillaan voidaan puhua kuntien hallinnan avautumisesta, jossa tiedostetaan osallistuvan demokratian ideaali ja tarve monipuoliselle osallistumiselle (Kurkela 2022, 27).

Uusi julkinen hallinta edustaa kunnallishallinnon uudistamisen kolmatta aaltoa, joka on kehittyneet Uudesta julkisjohtamisesta. Malli hyödyntää aikaisempien mallien ominaisuuksia ja täydentää niitä uusilla ratkaisuilla (Hakari 2013, 41). Keskiöön nousevat moninaiset ohjaukseen, koordinaatioon, hallintoon ja toimeenpanoon liittyvät prosessit, jotka ylittävät yhteiskunnallisten sektorien rajat tavoitellen yhteisiä päämääriä (Anttiroiko ym. 2011, 3). Kentän laajeneminen tuo esiin monia uusia haasteita ja tekee eteen nousevista ongelmista entistä kompleksisempia, jolloin parhaaseen mahdolliseen tietämykseen voidaan päästä yhdistelemällä erilaisia näkökulmia. Tämän mukaisesti kunnat tarvitsevat yhteistyötä eri sektoreiden, sidosryhmien ja kansalaisten kanssa. (Bryson ym. 2014, 445; Lindell 2017, 62.)

Uudistukset eivät ole edenneet suoraviivaisesti suhteessa toisiinsa eivätkä myöskään kaikkialla yhtäaikaaisesti. On myös jossain määrin ollut hankalaa empiirisesti todentaa, missä laajuudessa perinteisen hallinnon hierarkiset järjestelmät ovat todellisuudessa korvautuneet markkinoilla ja verkostoilla. Kyse on ehkäpä ennemminkin painotusten vaihtelusta ajasta ja paikasta riippuen. (Knill & Tosun 2022, 169–171). Toisaalta muutosaaltoja voidaan tutkimuksen näkökulmasta kutsua hallinnon keskeisiksi paradigmaiksi, jolloin kyse on hallinnon tutkimuksessa varsin yleisesti hyväksytyistä ajattelutavoista ja suuntauksista (Jäntti, ym. 2022, 393).

Tämän tutkimuksen näkökulmasta keskeistä on se, että Uuden julkisen hallinnan mukaan kunnat pyrkivät vastaamaan toimintaympäristön muutostarpeisiin laajentamalla sekä harjoitettavan

politiikan että palvelutuotannon perustaa. Erilaiset yhteisöt ja verkostot ovat mukana toteuttamassa kuntapolitiikkaa ja palveluiden toteuttamisessa tarvitaan sekä hallinnon sisäisiä että ulkopuolisia verkostoja. Kunnan riippuvaisuus ulkoisista toimijoista ei kuitenkaan poista sitä, että uudistukseen kunnan tulee muuttaa myös omaa toimintaansa. (Hakari 2013, 41; Jurmu 2021, 30.)

## Hallinnonuudistusten vaikutukset kuntien liikuntapalveluihin

Julkisen hallinnon kolme tunnistettua *muutosaaltoa* (Osborne 2010; Peters 2011; Hakari 2013) ilmentävät ja luovat pohjaa kuntien uudistuksille, joilla on vaikutusta myös kuntien liikuntahallinnon toimintaan ja roolin monimuotoistumiseen paikallisen liikunnan edistämisessä. Muutosallot kytkeytyvät hyvinvointivaltion vaiheisiin ja konkretisoituvat myös julkisen talouden tilan vauhdittamina. Talouskytkös ei ole yksiselitteinen, sillä toisaalta niukkuus vauhdittaa reformeja nostaten uudistustarpeen selkeästi esiin, toisaalta uudistuksia ei voi vauhdittaa rahalla, koska sitä ei ole taantumassa saatavilla (Pollitt & Bouckaert 2017, 27).

Seuraavassa taulukossa on tarkasteltu hallinnonuudistusten konkreettisia vaikutuksia kuntien liikuntapalveluihin. Taustalla vaikuttavat suomalaisen yhteiskunnan ja hyvinvointivaltion merkittävät muutokset ja niistä aiheutuneet toimintaa ohjaavat tekijät.

**Taulukko 1.** Hallinnonuudistusten vaikutukset kuntien liikuntapalveluihin Hakaria (2013, 41) ja Karimäkeä (2020, 55–56) mukaillen.

	<b>Perinteinen julkishallinto (PA)</b>	<b>Uusi julkisjohtaminen (NPM)</b>	<b>Uusi julkinen hallinta (NPG)</b>
YHTEISKUNNALLINEN TAUSTA	Hyvinvointivaltion tasainen kasvu	Kasvun tyrehtyminen Taloudelliset ongelmat	Verkostoyhteiskunnan voimistuminen Hyvinvointialueuudistus
OHJAAVAT TEKIJÄT JA TOIMENPITEET	Liikuntalain 1980 työnjako Liikuntapalveluiden identiteetin rakentaminen	Rajalliset resurssit Toiminnan sopeuttaminen Menojen ja tulojen kontrolli	Katse ”isoon kuvaan” Liikunta strategisena koko kunnan valintana
LIIKUNTAPALVELUIDEN TUOTANTO	Liikunnalla oma lautakunta, viranhaltija ja tekijät	Liikuntapalvelujen ulkoistaminen tai osaulkoistaminen	Poikkihallinnollisuus Monituottajamallit
LIIKUNTARAKENTAMINEN JA YLLÄPITO	Liikuntapaikkojen rakentaminen ja rakennuttaminen	Ylläpidon erilaiset ratkaisut Tilaja-tuottajamallit	Liikkumisympäristön laaja-alainen kehittäminen Hybridihankkeet
KUMPPANUUDET	Seurojen välillinen ja välitön tukeminen	Seutuyhteistyön tiivistäminen	Paikallinen eri sektorien välinen yhteistyö

Taulukon lähtökohtana on 1960-luvulta alkanut yhteiskuntakehitys, jonka yksi keskeinen muutos oli lisääntynyt vapaa-aika. Tämä kasvatti Suomen kunnissa painetta siirtää painopistettä kilpaurheilukeskeisestä liikuntakeskeiseen ajatteluun (Ilmanen 1996, 155–158). Paikallisen liikuntahallinnon tehtäväksi asetui koko liikunnan kirjon ja kaikkien asukkaiden liikuntapalvelujen järjestäminen. Liikuntahallinnon tehtäväkentän hahmottamista ja laajenemista vauhditti valtio ja vuonna 1980 voimaan astunut liikuntalaki. (Ilmanen 1996, 158–162; Huhtanen & Itkonen 2018, 115–116.)

Liikuntapalveluiden tehtäväkentän laajentuessa pidettiin tärkeänä, että liikunta-asioista pää-  
tettiin omassa lautakunnassa. Suomessa oli vuoteen 1985 mennessä 407 itsenäistä liikuntalauta-  
kuntaa (Ilmanen 1996, 184). Myös oma viranhaltija ja liikuntapaikkojen ylläpitohenkilökunta  
oli olennainen osa liikuntatoimen identiteetin rakentamistyötä. Liikuntapaikkoja rakennettiin  
ja rakennutettiin erityisesti 1970- ja 1980-luvuilla maahamme kuntavetoisesti (LIPAS, 2023).  
Liikuntalaissa esitetyn työnjaon mukaisesti kunnat järjestivät edellytykset liikuntatoiminnalle,  
josta vastasivat pääasiassa kunnan alueella toimivat liikuntaseurat, joiden tukeminen oli liikunta-  
laissakin määritelty liikuntatoimen tärkeä tehtävä.

Yhteiskunnallisen laman myötä rajalliseksi havaitut resurssit ja jatkuvasti kasvaneet liikuntatar-  
peet johtivat erilaisten investointi- ja palvelutuotantomallien sekä ylläpitotarkkaisu-  
jen etsimiseen ja kokeilemiseen. Muutos näkyi myös liikunnan päätöksenteossa, sillä vuoden 1985 yli 400 lauta-  
kunnasta oli vuonna 1994 jäljellä enää 20 (Ilmanen 1996, 218). Päätöksentekoa koskevan ajatte-  
lutavan muutos liikunnan viranhaltijoiden parissa oli ilmeinen. Tutkimusten mukaan viranhalti-  
joiden mielestä oli 2000-luvulle tultaessa yhdentekevää mikä lautakunta liikunta-asioita kunnassa  
hoitaa, kunhan asiat tulevat hoidetuksi. Samoin ilmeni, että viranhaltijat pitivät liikunta-asioista  
vastaavan lautakunnan merkitystä ja sen nauttimaa arvostusta vähäisenä. (Suomi ym. 2004, 91;  
Mattila & Ikola-Norrbacka 2004, 56–58.)

Kun kunnan edullisten liikuntapalvelujen tarjoaminen on kokenut kolauksia julkisen hal-  
linnon talousongelmien kasaantuessa, on painopiste siirtynyt paikallisesta liikuntahallinnosta  
ja sen organisoimisesta kohti uusia kumppanuuksia ja liikkumisen laaja-alaista ymmärtämistä.  
Hyvinvointialueuudistus ei tule vähentämään asukkaiden liikkumisen tarvetta, vaikka kuntien  
liikuntatoimet ovat taas uuden tilanteen edessä.

Kunnan liikuntatoimen ”uusvanha” yhteistyökumppani on naapurikunnan liikuntatoimi.  
Ylikunnallista yhteistyötä liikunnan saralla on tehty aiemmin erityisesti seutuyhteistyön puit-  
teissa. Vaikka oman kunnan asukkaiden liikunnan harrastamisen edistäminen on perimmäinen  
tehtävä, on paikallista liikuntahallintoa ohjannut myös voimistuva seudullinen ja alueellinen yh-  
teistyö. Liikunta on nähty rajat ylittävänä vetovoimatekijänä ja seutuajattelu on useissa kunnissa  
vahvistanut liikuntapalveluiden toimintaa. (vrt. Karimäki 2006, 144–146.)

Seutuyhteistyön edetessä monessa tapauksessa kuntaliitokseen, on syntynyt uudenlaista painet-  
ta tarkastella kuntaorganisaatiota sisältä päin. Esimerkiksi liikuntapaikkojen ylläpidon suhteen  
uuteen kuntaan liitetyt alueet ja niiden liikuntapaikat toivat lisää haasteita henkilöstöresurssin  
riittävyuden suhteen. Liikuntapalveluiden ulkoistaminen ja osaulkoistaminen nähtiinkin yhtenä  
keinona varmistaa palveluja kasvavaan tarpeeseen. (Hyytinen & Kivistö-Rahnasto 2015.)

Uuden julkisen hallinnan aikaa leimaa laaja-alainen palvelutuotannon sekä liikkumisympäris-  
tön tarkastelu. Liikuntatoimet etsivät erilaisia mahdollisuuksia sekä poikkihallinnollisesti omien  
rajojen sisällä että ulospäin uusien kumppanuuksien suhteen. Useat liikuntatoimet toimivat aktii-  
visesti ja pyrkivät yhdessä muiden paikallisten tahojen, esimerkiksi liikuntaseurojen ja yksityisten  
tahojen kanssa suunnittelemaan ja rakentamaan liikuntahankkeita ja olosuhteita. Kyseessä ovat  
niin sanotut hybridihankkeet, joille on ominaista, että yhteiskunnan eri sektoreiden toimintalogii-  
kat sekoittuvat ja erityispiirteet hämärtyvät (ks. Billis 2010; Huhtanen & Itkonen 2022, 98–100).

## Tutkimuksen toteutus

Tämän tutkimuksen taustaoletukset ovat peräisin konstruktivistisesta tieteenfilosofiasta. Todellisuus  
nähdään eri henkilöiden suhteellisuina todellisuuksina. Tietoa todellisuudesta saadaan vuoro-  
vaikutuksessa tutkittavien henkilöiden kanssa. Tutkijan löydökset ovat tulkintoja tutkittavien  
näkemyksistä. Menetelmällisesti konstruktivismi perustuu tulkintoihin eli hermeneutiikkaan.  
(Metsämuuronen 2003, 165.)

Tutkimuksen pääkohteena ovat henkilöt, joilla on keskenään erilaisia tai ainakin osittain sa-  
mansuuntaisia käsityksiä tutkittavasta ilmiöstä. Tässä tapauksessa kyse on kahden ylikunnallisen

liikunnan olosuhdehankkeen lähtökohtiin, hankkeen käynnistymiseen ja etenemiseen liittyvistä tapahtumista ja tutkittavien käsityksistä tapahtuneesta. Mukana olleiden toimijoiden esittämät merkitysrakenteet ovat kiinnostuksen kohteina. Tutkimusotteena on laadullinen tutkimus, jossa tutkittaville tehdään kysymyksiä haastatteleamalla heitä. (Vrt. Metsämuuronen 2003, 167.) Haastatteluiden lisäksi tapahtumia kuvataan hankkeen valmisteluun ja päätöksentekoon liittyvillä kokouspöytäkirjoilla ja muilla julkisilla dokumenteilla, jotka toimivat täydentävänä aineistona.

Puolistrukturoiduilla teemahaastatteluilla etsitään merkityksellisiä vastauksia tutkimuksen tarkoituksen ja ongelmanasettelun mukaisesti. Etukäteen valitut haastattelukysymykset perustuvat ensimmäiseen tutkimuskysymykseen sekä aiemman kirjallisuuden perusteella tutkittavasta ilmiöstä jo tiedettyyn. (Vrt. Tuomi & Sarajärvi 2018, 88.) Relevanttien kysymysten ja olennaisten merkitysten valinnassa oli hyötyä tutkimuksen kirjoittajan työkokemuksesta kunnallisen vapaa-aika- ja liikuntatoimen johtotehtävissä. Lisää esiymmärrystä on saatu liikunnan yhteiskuntatieteiden Pro gradu -tutkielmasta (Leskelä 2022), jossa on tarkasteltu Keravan ja Sipoon yhteisen hallihankkeen etenemistä.

Keravan ja Sipoon monitoimihallihanke on tätä kirjoitettaessa vaiheessa, jossa kuntien yhteinen osakeyhtiö on perustettu ja hankkeelle on myönnetty valtionavustusta vuonna 2023. Vaasan ja Mustasaaren yhteinen Botniahalli on valmistunut vuonna 1997, joten sen toiminta on jo vakiintunutta.

Tutkimusta varten tehtiin haastattelukierros ensin Keravalla ja Sipoossa sekä myöhemmin Vaasassa ja Mustasaassa. Haastateltavina olivat hankkeiden suunnitteluun ja toteuttamiseen osallistuneita viranhaltijoita yhteensä 8 henkilöä. Botniahallin osalta haastateltiin sekä nykyisiä että valmistelun aikana virassa tai työsuhteessa olleita henkilöitä. Havainnot kuvaavat laajasti virranhaltijoiden hankevalmistelua, johon ovat luonnollisesti vaikuttaneet keskeisesti myös päätöksentekijät. Kahta eri hanketta ei vertailla keskenään, vaan tarkoituksena on luoda yleinen kuva olosuhdehankkeen mahdollistaneista tekijöistä. Haastatteluista kertyi litteroitua aineistoa yhteensä 65 sivua (fontti Times New Roman, koko 12, riviväli 1,5).

Ensimmäisessä analyysivaiheessa aineisto ryhmiteltiin yleisesti ylikunnallisen hankkeen lähtökohtiin ja käynnistymiseen sekä hankkeen etenemiseen kohti päätöksentekoa. Tämän jälkeen aineisto koodattiin ja jäsenettiin tarkempaa teemoittelua varten. Teemoittelussa keskeistä on määritellä valittuja teemoja kuvaavia näkemyksiä, siis sitä mitä kustakin teemasta on sanottu (vrt. Tuomi & Sarajärvi 2018, 105–107). Esiin nousivat yhteensä kuusi teemaa, jotka on tiivistetty sitaateiksi ilmiön havainnollistamiseksi.

Pääteemoiksi muodostuivat yhteinen tarve, keskinäinen luottamus, saman tahtinen päätöksenteon valmistelu, sekä molemminpuolinen taloudellinen hyöty. Alateemoiksi valittiin yhteisymmärrys hankkeen sijainnista ja yhteinen käsitys hankkeen hallinnoinnista, jotka nousivat vahvasti esiin, kun käsiteltiin päätöksenteon saman tahtisuutta ja siihen sisältyneitä tekijöitä. Kaiken kaikkiaan teemat kuvaavat ylikunnallisen hankkeen mahdollistaneita tekijöitä. Teemojen muodostaminen on tehty aineistolähtöisesti, vaikka on selvää, että aiemmat tutkimukset ja tutkijan omat ennakkokäsitykset vaikuttavat aina jossain määrin aineiston käsittelyssä (vrt. Tuomi & Sarajärvi 2018, 109).

Toisen tutkimusongelman mukaisesti tutkimuksessa pohditaan myös sitä, miten ylikunnallinen liikunnan olosuhdehanke soveltuu paikallisen liikunnan edistämiseen. Tämä toteutetaan peilaamalla ylikunnallisuutta kuntien liikuntahallinnon muutokseen. Taustalla vaikuttaa julkisen hallinnon uudistus- ja muutoskehitys kohti Uuden julkisen hallinnan ajan toimintaympäristöä. Kontekstualisointi on perusteltua, koska viimeaikaisten yhteiskunnallisten ja hallinnollisten muutosten vaikutuksista kuntien liikuntahallintoon ei ole koostavaa tutkimusta.

## **Ylikunnallisen liikunnan olosuhdehankkeen mahdollistaneet tekijät**

Seuraavat kuusi teemaa ovat haastatteluissa usein esiin nousseita näkemyksiä tai niitä, joita yksittäiset haastateltavat pitivät erityisen merkittävänä. Ne on ryhmitelty neljän otsikon alle. Yhteinen



tarve, keskinäinen luottamus, saman tahtinen valmistelu sekä molemminpuolinen taloudellinen hyöty ovat otsikoita, joista saman tahtinen valmistelu pitää sisällään myös käsityksiä hankkeen sijainnista ja hallinnoinnista.

## Yhteinen tarve

Liikunnan olosuhdehankkeissa tarve kiteytyy usein jonkin tietyn lajin tai liikuntamuodon harrastajien kokemana tilatarpeena. Näin myös Keravalla ja Sipoossa, jossa jalkapallon ja yleisurheilun talviharjoitusolosuhteet oli jo pitkään koettu harrastajamääriin nähden riittämättömiksi. Keravan ja Sipoon viranhaltijoiden yhdessä arkkitehtitoimiston kanssa tekemässä hankesuunnitelmassa (Viitanen ym. 2021, 3) esitetään, että tarve molempien lajien talviharjoitteluolosuhteille on alueella ollut olemassa jo pidemmän ajan.

*”Tarve yleisurheilun talviharjoitteluolosuhteille koko Uudellamaalla sekä jalkapallohallille etenkin Keravalla on ollut olemassa jo vuosikymmeniä... Soveltuvien harrastustilojen puute etenkin jalkapallon ja yleisurheilun talviharjoittelun osalta ovat siis olleet hankkeen pääasiallisina motivaattoreina.”*

Tarvetta on valaissut osaltaan Keravalla vuonna 2017 tehty valtuustoaloite. Aloitteessa todettiin, että jalkapallon harrastajia Keravalla on runsaasti, mutta olosuhteita ympärivuotiseen harrastamiseen ei ole. Aloitetta käsiteltiin 4.12.2017 Keravan vapaa-aikalautakunnassa, jossa kokouspöytäkirjaan lisättiin ehdotus naapurikuntayhteistyön selvittämisestä hallihankkeessa. (Keravan kaupunki 2017.)

Hankkeen ylikunnallista kaavailua jatkettiin vuosien 2018 ja 2019 taitteessa tehdyssä tarveanalyysissä (Viitanen ym. 2021, 3), jossa oli muun muassa haastateltu molempien kuntien viranhaltijoita sekä paikkakuntien urheiluseurojen edustajia:

*”Lähtökohdana oli, että hankkeeseen osallistuvat Keravan kaupunki ja Sipoon kunta. Lisäksi on selvitetty muiden lähikuntien halukkuutta osallistua hankkeeseen. Keravalla monitoimihallin ajatellaan palvelevan etenkin jalkapallon talviharjoittelua. Sipoon lähtökohdana on yleisurheilupainotteisuus.”*

Tarpeiden yhteensopivuuden merkitystä korostettiin myös useammassa tätä tutkimusta varten tehdyssä haastattelussa:

*”Kun on löydetty se tarve, ja se ajatus, että voisi hyödyttää molempia, on keskusteltava hyvin avoimesti, virkamiesten on tehtävä paljon yhteistyötä. Täytyy selvittää ne päätöksentekoprosessit kummassakin kunnassa. Ja tarveselvitystyö on tehtävä kunnolla sillä pohjalla, että sille varmasti löytyy niitä käyttäjiä sille hallihankkeelle.” (H2)*

*”Varmasti se on näin, että tarve sille toiminnalle mitä Botniahallissa voi tehdä, on ollut kummasakin kunnassa. Ja se oli se ensimmäinen mitä rakennettiin. Luistelutoimintaa Mustasaarella ei ollut niin paljon, siksi jäähalliin ei lähdetty samassa määrin.” (H7)*

Keskeistä hankkeen alkuvaiheessa on ollut se, että kummankin kunnan jo olemassa olevat kahden eri urheilulajin olosuhdetarpeet ovat toteutettavissa yhteisessä hankkeessa. Tämä konkretisoituu riittävän laaja-alaisesti toteutetussa tarveselvityksessä, jonka perusteella voidaan hanketta viedä eteenpäin kuntien omissa hallintoelimissä. Yleensäkin kuntien välisessä yhteistyössä kuntien omien valintojen merkitys on ensisijaista ja kunnat etsivät ratkaisuja, jotka parhaiten vastaavat kunkin kunnan omiin tarpeisiin (vrt. Hulst ym. 2009, 280).

## Keskinäinen luottamus

Syntynyt käsitys eri urheilulajien harrastamisen tarpeesta omassa kunnassa on johtanut molemmissa tarkasteltavissa tapauksissa kahden eri lajin akuutin tilatarpeen korjaamiseen yhteishankkeella. Tarpeiden tiedostaminen on yhteisen suunnittelun perusta. Tämän jakamiseen tarvitaan alusta, jossa molempien kuntien edustajat ovat aktiivisesti mukana. Keravan ja Sipoon yhteishankkeen kohdalla merkittäviä keskustelun käynnistäjiä olivat kuntien viranhaltijat.

*”Idea kuntien yhteisestä monitoimihallista käynnistyi Sipoon ja Keravan viranhaltijoiden yhteisistä keskusteluista ja kuntien jälleen kerran esiin nousseista tarpeista vuonna 2018.”* (Viitanen ym. 2021, 3)

Viranhaltijoiden yhteisillä keskusteluilla viitataan Keravan kaupunginjohtajan sekä Sipoon kunnanjohtajan keskinäisiin keskusteluihin. He ovat toimineet alkuvaiheissa yhteistä keskustelua avaavina tekijöinä. Keskustelujen laajentamiseen sovelias alusta muotoutui alun perin kuntien yhteistä junaratahanketta varten muodostetusta yhteistyöryhmästä. Ryhmä mahdollisti kuntien johtavien päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden ”epävirallisen” kokoontumisen sekä ajankoh- taisten asioiden käsittelyn hallihankkeessa. Ylikunnallisen yhteistyön edistämässä ryhmä on toiminut kuntien välisenä linkkinä. (Leskelä 2022, 69–70, 75.)

Keravalla tehty valtuustoaloite monitoimihallin toteuttamiseksi toi virallisesti asian Keravan päättäjien ja virkamiesten tietoon. Asia siirtyi Keravalla kaupunginhallitukseen, joka esitti valtuustolle asian käsittelyn siirtämistä palveluverkkotyöryhmään. Työryhmän kautta asia tuotaisiin ehdotuksen mukaisesti päätöksentekoon. (Keravan kaupunki 2018.)

Botniahallia kaavailtiin alun perin koko seudun yhteiseksi hankkeeksi, mutta useimpien kuntien vetäytyttyä pois jo suunnittelun alkumetreillä, Vaasa ja Mustasaari perustivat yhteisen suunnittelutoimikunnan vuonna 1994. Toimikunta koostui valtuutetuista ja johtavista viranhaltijoista ja oli keskeinen hanketta eteenpäin vienyt yhteistyöelin, jonka esittämä luonnos Vaasan urheiluhallit -kuntayhtymän perussopimukseksi eteni päätöksentekoon asti (Vaasan kaupunki 1995).

Keskustelujen ja yhteisen valmistelun tehtävänä on vahvistaa kahden kunnan viranhaltijoiden ja päätöksentekijöiden välistä luottamusta yhteiseen valmisteluprosessiin. Luottamuksen rakentaminen etenee yleensä vähitellen ja onnistuessaan vähentää kuntien välistä vastakkainasettelua ja epälu- loa. Tämä edesauttaa kuntien operatiivisen johdon ja poliitikkojen välisen yhteistyön etenemistä, mikä on keskeistä, jotta valmistelutyö etenee kohti päätöksentekoa. (Vrt. Haveri ym. 2013, 38–39).

Kun kunnat etenevät luottamuksen pohjalle rakennetusta tasavertaisesta asetelmasta käsin, on yhteisellä hankkeella suotuisat edellytykset onnistua. Yhteinen hallihanke nähdään jopa laajem- paa yhteistyötä generoivana hankkeena.

*”Ehkä se vaatii sitä, että sitä pitää tehdä oikeasti yhdessä, ettei ole mitään pääkuntaa tai isäntä- kuntaa, vaan se on oikeasti yhteishanke.”* (H4)

*”Tää (hallihanke) on semmoinen ollut, mikä on synnyttänyt sitä yhteistyötä toisiin sfääreihin, tää on ollut hyvä lähtölaukaus.”* (H1)

## Saman tahtinen päätöksenteon valmistelu

Keravan kaupunginhallitus ja Sipoon kunnanhallitus saivat yhteisen halliyhtiön perustamisen päätettäväkseen toukokuussa 2021. Keravalla päätöksentekoon riitti kaupunginhallituksen hyväk- syntä, kun taas Sipoossa asia vietiin kunnanhallituksesta vielä valtuustoon. Kerava teki päätöksen halliyhtiön perustamisesta. Sipoon valtuusto jätti asian pöydälle, tosin palasi siihen lisäselvityksin jo kesäkuussa 2021 ja päätti äänin 22–21 hyväksyä Keravan kanssa yhteisen halliyhtiön perusta- misen. (Sipoon kunta 2021a; Sipoon kunta 2021b.)

Myös Botniahallin kohdalla päätöksenteko eteni yhtäaikaaisesti molempien kuntien hyväksyttäväksi talvella 1995 (Vaasan kaupunki 1995). Vaasan seudun urheiluhallit -kuntayhtymän perussopimus allekirjoitettiin kesäkuussa 1995 (Kuntayhtymä Vaasan seudun urheiluhallit 1995).

Molemmissa tapauksissa esitykset yhteisen hankehallinnon perustamiseksi tehtiin samanaikaisesti. Sipoo otti kuitenkin edellä mainitusti vielä tässä vaiheessa aikalisän. Taustalla voi olla esimerkiksi se, että Kerava on ollut aloitteellinen toimija yhteistä hanketta kaavailtaessa (ks. Keravan kaupunki 2017). Haverin ym. (2013, 38–39) mukaan keskenään erikokoisten kuntien välisen yhteistyön etenemisessä tarvitaan erityistä kärsivällisyyttä ja nöyryyttä suuremman kunnan osalta, koska sillä on yleensä aktiivisempi rooli yhteistyötä edistettäessä. Näin varsinkin kuntaliitoksen johtaneissa tapauksissa, mutta Sipoon aikalisä voi hyvinkin olla pienemmän kunnan tapa vielä varmistaa ja harkita, että päätös on varmasti oikea oman kunnan kannalta.

Sipoon päätöksen pieni viivästyminen ei lopulta aiheuttanut ongelmia hankkeen etenemisen suhteen ja olennaista näyttää olevan se, että valmistelu etenee yhtäaikaisesti ja yhteisymmärryksessä kuntien kesken:

*”Se on sellainen veteen piirretty viiva millä tavalla hienosti pitää kuunnella ja ottaa huomioon ja esittää asiat. Et se nimenomaan että millä tavalla ja missä kohtaa ja ajankohdat just että molemmissa kunnissa asiat esitetään yhtä aikaa. Ja päättäjät tietää yhtä aikaa, koska kukaan päättäjä ei saa olla eriarvoisessa asemassa.” (H1)*

*”Tässähän oli tosi hyvin toteutettu noi päätöksenteon prosessit että ne on mahdollisimman saman tahtisesti viety sekä Keravalla että Sipoossa vaikka se päätöksenteko ei ole täsmälleen samanlainen. Se on jo alun perin huomioitu ja toteutettu.” (H2)*

Jotta päästään asiasta päättämään kahdessa kunnassa yhtä aikaa, tulee valmisteluprosessin sisältää usean asian huomioon ottamista. Näistä kaksi keskeistä ylikunnallisesti sovittavaa yksityiskohtaa olivat haastateltavien mukaan käsitys yhteisen hankkeen sijainnista sekä hallinnoinnista sopiminen.

*Yhteisymmärrys olosuhdehankkeen sijainnista* nousi esiin monessa haastattelussa. Yhteisen hankkeen kohdalla on tehtävä valinta siitä, kumman puolelle rakennetaan. Tässä valinnassa sijaintia määrittävät pitkälti etäisyydet. Suunniteltavan olosuhteen etäisyys potentiaalisista käyttäjistä ei saa muodostua kovin suureksi.

*”Botniahallista Vaasan keskusta ei ole enempää kuin 5–6 km. Se rakennettiin lähelle kuntarajaa (2 km kuntarajasta), se on varmasti yksi asia miksi se (yhteistyö) oli – sanotaanko helppo.” (H7)*

*”Sit Keinukallio paikkana niin ehkä se oli se minkä takia ylipäätensä Sipoolle alettiin hieman enemmän puhumaan asiasta kun tiedettiin että Sipoolla on vahva yleisurheilumenestys ja tarve myöskin heillä yleisurheilun sisäharjoitteluolosuhteille. Siinä kohtaa alettiin käymään sitä keskustelua että mitä jos... koska huomattiin että yhtä pitkä matkahan Keinukalliosta on Keravan keskusta kuin Sipoon keskusta.” (H1)*

Naapurikunnan alueelle rakentaminen ei lähtökohtaisesti ole yksinkertainen asia kuntien valtuustoissa, joten tässäkin on tarkasti pidettävä huolta siitä, että asiaa valmistellaan yksituumaisesti ja vahvasti osallistamalla.

*”No kyllähän siinä tulee se haasteeksi ensinnäkin just se että tasapuolisesti kunnalla on molempien kuntalaisten mielipiteitä. Ettei mee mitenkään silleen yksipuolisesti. Erityisesti tässä kun se sijaitsee Keravan puolella, niin ihan varmasti sipolaiset on hyvinkin tarkkoja siitä että se ei tuu menemään sillä tavalla että Kerava päättää ison osan. Et heitä kuunnellaan siinä asiassa.” (H1)*

*Yhteinen käsitys hankkeen hallinnoinnista avaa mahdollisuuden tehdä ensimmäinen merkittävä päätös kaavaillun olosuhteen toteuttamiseksi. Botniahalli toimii kuntayhtymän alaisuudessa, Keravan ja Sipoon hanketta varten on perustettu yhteinen osakeyhtiö. Molemmissa tapauksissa on päädytty ylikunnallisessa yhteistyössä usein käytettyyn malliin, jossa muodostetaan yhteinen julkinen organisaatio, joka voi tuottaa palvelut itse. Muodostettua organisaatiota omistavat ja hallinnoivat kunnat yhdessä. (Vrt. Hulst ym. 2009, 281; Bel & Warner 2015, 54.)*

Kummassakin tapauksessa tavoitellaan ketterää päätöksentekoa vastapainona sille, että asiat käsiteltäisiin kahden kunnan päätöksentekoeleimissä. Osakeyhtiössä koetaan tärkeäksi halliyhtiön edun ajaminen. Toisaalta yhtiöltä ei odoteta merkittäviä voittoja, joita voitaisiin jakaa omistajien kesken.

*”Ei ylikunnallinen yhteistyö tuo haasteita. Oy:n hallituksen tehtävä on sen halliyhtiön edun edistäminen. Voi toki olla, että perustamisasiakirjoja noudatetaan vähän paremmin.” (H3)*

*”Tietenkin osakeyhtiölain mukaan OY:n pitäisi periaatteessa tuottaa osakkeenomistajilleen voittoa. Tässä tapauksessa muoto on hieman toinen, sen on vaan tarkoitus tulla omillaan toimeen. Kunnat ei odotakaan, että sieltä saataisiin jotain osinkoa koskaan. Jos se tuottaisi voittoa, se menisi liiketoiminnan kehittämiseen ja investointeihin. Se on se perusidea siinä.” (H4)*

Vaikka osakeyhtiössä ei tavoitella merkittäviä voittoja, koetaan sen toimivan markkinoilla, mikä on yksi syy hallintomuodon valinnalle.

*”Yksi oleellisia eroja KY:n ja Oy:n välillä on se, että osakeyhtiö lähtökohtaisesti voi toimia kilpailuilla markkinoilla. Ja koska tää on alueellinen hanke, joka toimii nimenomaan kilpailuilla markkinoilla muiden alueellisten toimijoiden kanssa, ei ole vaihtoehtoa.” (H3)*

Kuntayhtymä on jäsenkunnistaan erillinen itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö, joka tekee päätöksensä itsenäisesti ilman lautakuntakäsittelyä. Näin ollen päätöksentekoa ei ole valmistelemassa asiantuntijaviranhaltija.

*”...kuntayhtymä on paljon isompi kuin pelkästään jalkapallostadion. Botniahallin tai Vaasan Sähköareenan – isoja komplekseja kumpikin – asioiden hoitaminen menee kuntayhtymän hallituksen ja kuntien johdon välillä. Mulla on niihin aika vähän sanottavaa, en ole siinä prosessissa mukana. Vuorojen jako hoidetaan kuitenkin kuntien yhteistyönä.” (H5)*

## Molemminpuolinen taloudellinen hyöty

Kun kuntatalouden menoja joudutaan kontrolloimaan erityisen tarkasti, nousevat erilaiset yhteistyömallit ratkaisukeinoiksi. Voidaankin sanoa, että pyrkimys taloudelliseen tehokkuuteen on keskeinen ylikunnallisen yhteistyön ajuri (mm. Haveri & Airaksinen 2007; Bel & Sebo, 2021; Petkovsek, 2021). Ylikunnallinen hanke sisältää ajatuksen molemminpuolisesta taloudellisesta hyödystä. Yhdessä investoiden saadaan hankkeesta myös riittävän monikäyttöinen, joten sillä pystytään vastaamaan laajan, kuntarajat ylittävän käyttäjäkunnan tarpeisiin.

*”Rahastaban tässä lähinnä on kysymys. Kun ajatellaan tällaista kuin Botniahalli. Sen koko on niin suuri ja käyttömahdollisuudet niin suuret, että se on yhdelle kunnalle vähän liikaa. Yhteistyö antaa isommat resurssit.” (H8)*

*”Kai se oli helpompi lähteä toteuttamaan hankkeita kun lyötiin rahat yhteen ja oli enemmän pääomaa kasassa.” (H6)*

*”Urheilulaitoshankkeet on aina aika rajuja, isoja investointeja. Ja niistä syntyy kohtuu isot pääoma- ja käyttömenot.” (H3)*

Ylikunnallinen yhteistyö näyttäytyy erityisesti pienemmän kunnan mahdollisuutena. Toisaalta kun kunnat ovat samaa kokoluokkaa, madaltaa se osaltaan kynnyistä aloittaa yhteistyö. Ylikunnallisessa yhteistyössä pieniä kuntia houkuttelevat saavutettavissa oleva mittakaavaetu ja tehokas toiminta, jotka mahdollistavat kustannussäästöt (Petkovsek ym. 2021, 51–52). Haastattelussa tämä nousi esiin Mustasaaren ja toisaalta myös Keravan sekä Sipoon kannalta:

*”Vaasa toki omistaa kokonaisuudesta enemmän, niin paljon käytetään Vaasan sopimuksia. Esim. sähköstä tai kaukolämmöstä, käytämme Vaasan Sähkön palveluita toimittamaan näitä energiaajuttuja. Ehkä saadaan vähän edullisemmin, Vaasan kaupungilla on omat diilinsä ja saadaan käyttää sitä samaa sopimusta.” (H6)*

*”Ne (Vantaa ja isot kaupungit) on vähän eri mittakaavassa sitten kun mennään vähän isompiin kuntiin tai kaupunkiin. Me ollaan ehkä just sopivan kokoisia kuntia tällaisen yhteistyön aloittamiseen.” (H1)*

Hankkeen talouteen vaikuttavana merkittävänä yksityiskohtana nousi esiin myös valtionosuuden hakeminen. Kaikkien neljän kunnan valtuustot kirjjasivat päätöksinsä valtionavustuksen saamisen hankkeiden toteuttamisen ehtona (Vaasan kaupunki 1995; Viitanen ym. 2020, 20). Kuntien tavoitteissa onnistuttiin, sillä Botniahalli sai valtiolta 4 miljoonaa markkaa vuonna 1995 ja Kerava-Sipoon yhteishankkeelle myönnettiin vuonna 2023 valtionosuutta miljoona euroa (Mustasaaren kunta 1995; OKM 2023).

## **Ylikunnallinen olosuhdehanke liikuntahallinnon työkaluksi?**

Merkittävät investointihankkeet ovat yleisesti haastavia toteuttaa kuntien rajallisten resurssien vuoksi. Tutkimus kuitenkin vahvistaa käsitystä siitä, että kahden kunnan yhteinen liikunnan olosuhdehanke voi käynnistyä ja edetä, mikäli molempien kuntien erityiset tarpeet ovat yhteensovittavissa. Kun kunnat pääsevät yhteisessä valmistelussa alkuun ja luottamukselliseen vuorovaikutukseen keskenään, hanke voi edetä saman tahtisesti päätöksentekoon. Tätä ennen on kuitenkin sovittava ainakin hankkeen sijainnista ja hallinnoinnista. Kerava-Sipoon hanke osoitti, että yhteishanke ei myöskään kariudu siihen, että päätöksenteko tapahtuu kunnissa eri tasoilla ja loppumetreillä valtuustossa nousee vaatimuksia lisäselvityksistä.

Näyttää siltä, että liikunnan olosuhdehanke on potentiaalinen vaihtoehto yksin rakennuttamiselle. Aineistosta esiin nousseet hankkeen mahdollistaneet tekijät istuvat varsin hyvin nykyiseen Uuden julkisen hallinnan mukaiseen ajatteluun. Löydettyjen tekijöiden taustalla korostuu kuntien keskinäiseen yhteisymmärrykseen pyrkiminen, jolla rakennetaan luottamusta kuntien välille. Tämä havainto vahvistaa aiempia tutkimustuloksia, joiden mukaan ylikunnallinen yhteistyö nojaa kuntakumppanien haluun rakentaa keskinäistä luottamusta ja sitoutumista vastavuoroiseen yhteistyöhön, josta molemmat osapuolet kokevat hyötyvänsä. (Silvestre ym. 2018, 613, 622; Bel & Sebo 2021, 158.)

Kuntien välinen tiivis yhteistyö valmistelun alkumetreistä alkaen vahvistaa osaltaan verkostomaista toimintakulttuuria, jossa kunnat ovat keskenään yhdenvertaisia kumppaneita. Myös liikuntahallinnon kehityskaaressa tämä ilmentää yhteiskunnan muutoksiin kytkeytynyttä Uuden julkisen hallinnan mukaista toimintaa, joka tässä tapauksessa ylittää konkreettisesti oman kunnan hallinnon rajat. (Vrt. Taulukko 1.)

Eriytyneelle liikuntakulttuurille tyypillisesti uusien lajien ja ympärivuotisen harrastamisen ja harjoittelun paineet asettavat kunnat valintojen eteen. Kun potentiaalisia tilan käyttäjiä on aina

kin kahdesta kunnasta, on ylikunnallisessa valmisteluprosessissa kyse myös alueellisesta kehittämisintressistä (vrt. Bel & Warner 2015; Silvestre ym. 2018, 612). Yksittäisen kunnan kannalta kyse on oman tarpeen laajemmasta tarkastelusta ja siinä mielessä Uuden julkisen hallinnan mukaista huomion kiinnittämistä ja tukeutumista kunnan ulkopuolisiin prosesseihin sekä kumppanuuden rakentamista ja verkostotyön vahvistamista (vrt. Osborne 2010, 6–7; Hakari 2013, 41).

Kunnanvaltuuston rooli korostuu ylikunnallisessa hankkeessa. Keravalla valtuutettujen aloite vauhditti merkittävästi selvitysten ja suunnitelmien käynnistämistä. Molemmissa tapauksissa valtuustot asettivat toteuttamisen erityiseksi ehdoksi valtionavustuksen saamisen. Päätöksentekijöiden vahva vaikutus hankkeen käynnistymiseen sopii käsitykseen Uudesta julkisesta hallinnasta, joka voidaan nähdä osittain myös poliittisidemokraattisen kontrollin voimistumisena suhteessa edeltäneeseen Uuden julkisjohtamisen aikaan, jolloin korostettiin hallinnon vahvaa asemaa politiikkoihin nähden. (Vrt. Peters 2011, 27–28; Hakari 2013, 41.)

Kummassakin tapauksessa valtionosuus saatiin. Kerava-Sipoon hallihankkeelle myönnettiin valtionosuutta noin kuusi prosenttia arvioiduista investointikustannuksista. Botniahallin osalta valtionavustuksen osuus oli 11 prosenttia. Tuki ei ole kokonaiskustannusten kannalta kovin merkittävä, mutta sen symbolinen ja hanketta erityisesti valtuustossa vauhdittava merkitys on selvätkin ollut tärkeä. Valtakunnallisen selvityksen (Leskelä ym. 2023) mukaan korotettua valtionavustusta pidetään myös liikunnan johtavien viranhaltijoiden parissa parhaimpana ylikunnallisen olosuhdeyhteistyön kannustimena.

Yleiset vaatimukset kuntien menojen kasvun hillitsemiseksi puoltavat kuntien välisen yhteistyön toteuttamista. Mahdollisuus taloudellisiin säästöihin ja palvelujen laadun varmistamiseen voivat jo sinänsä olla riittäviä syitä kumppanuudelle. (vrt. Bel & Sebo 2021, 153–154). Tutkituissa tapauksissa nousi esille taloudellisen resurssoinnin jakaminen ja siitä odotettavissa oleva hyöty. Molemmat hankkeet ovat mittaluokaltaan suuria liikunnan olosuhdehankkeita, mikä merkitsi haastateltavien mielestä mahdollisuutta merkittäviin säästöihin suhteessa yksin toteuttamiseen. Säästöjen toteutumisen arviointi onkin merkittävä jatkotutkimuksen aihe. –

Yhteisen hankkeen hallinnoinnista sopiminen on yksi potentiaalinen kompastuskivi. Haastatteluissa oli kuitenkin viitteitä siitä, että ei ole isoa merkitystä sillä, miten yhteinen hanke hallinnoidaan, kunhan se on yhdessä sovittu ja osoittautuu toimivaksi. Ehkäpä kuntayhtymä oli Vaasalle ja Mustasaarelle hyvä vaihtoehto 1990-luvun seutuajattelun ja perinteisen julkishallinnon hengessä. Kuntayhtymät ovat olleet perinteinen tapa järjestää yhteen palveluun keskittyntä ylikunnallista yhteistyötä. (Hulst ym. 2009, 267–268.) Sen sijaan Kerava-Sipoon tapauksessa on ollut alusta alkaen selvää, että halli toimii yhtiönä markkinoilla. Markkinat ovatkin vahvistaneet otettaan liikuntapalveluiden tuottamisessa merkittävästi jo 2000-luvulta lähtien (Laine & Vehmas 2017), mikä sinänsä ilmentää muutosta perinteisestä julkishallinnosta kohti markkinavetoista ajattelua (vrt. Taulukko 1.).

Aiemmissä tutkimuksissa on viitteitä siitä, että kuntien yhteinen yhtiö on voinut hyödyntää riippumattomuuttaan kunnallisesta päätöksenteosta. Toisaalta tutkimustietoa on myös siitä, että työnjako ja koordinointi yhtiön sekä paikallispoliitikkojen välillä on epäselvää. Riski epäonnistua voi johtua esimerkiksi erilaisiksi koetuista toiminnan tavoitteista. (Vrt. Bel & Gradus 2018, 18–19.) Ylikunnallisten hankkeiden lisääntymisen yhtenä esteenä lieneekin valmistelun, tavoitteiden ja intressien moniulotteisuus verrattuna kunnan yksin toteuttamaan hankkeeseen. Tätä tulisi tarkastella lähemmin jatkotutkimuksissa.

Kaiken kaikkiaan kyse on uusvanhasta kumppanista ja ainakin jossain määrin ylikunnallista yhteistyötä voidaan tarkastella seutu- ja alueyhteistyön jatkona. Pitkään kaavailtu olosuhdehanke yhdessä naapurin kanssa toteutettuna on potentiaalisen käyttäjäkuntansa vuoksi alueellisesti ja seudullisesti merkittävä sekä vahvistaa kuntien merkitystä liikuntaan panostavina paikkakuntina (vrt. Karimäki 2006, 145). Tämä tuo yhteistyötä tekeviin kuntiin lisää pitovoimaa sekä voi toimia kilpailuetuna suhteessa muihin alueen kuntiin, kun potentiaaliset uudet asukkaat tekevät muuttovalintojaan, joihin vaikuttavat vahvasti tarjolla olevat palvelut (vrt. Tiebout 1956, 424).

Valtio ei aseta rajoitteita kuntien keskinäisen yhteistyön organisoimiselle ja liikuntapolitiikassa kannustetaan kuntia yhteisiin liikuntainvestointeihin. Kunnat voivat varsin vapaasti etsiä ratkaisuja, jotka vastaavat parhaiten paikallisia tarpeita. Näiden löytymiseen ja niissä onnistumiseen vaikuttavat erilaiset yhteiskunnalliset, yhteisölliset, kuntien rakenteisiin ja toimintaympäristöön liittyvät tekijät, jotka ovat yhteishanketta kaavaillaessa hyvä tiedostaa. (Vrt. Hulst ym. 2009, 280.)

Kaikki neljä tarkasteltua kuntaa ovat kokoroistaan huolimatta väkimäärältään varsin pieniä: Vaasassa on 68.000 asukasta, Keravalla 38.000 asukasta, Sipoossa 22.000 asukasta ja Mustasaassa 20.000 asukasta (Kuntaliitto 2023). Tämä vahvistaa aiempien tutkimusten (Bel & Sebo 2021, 173; Petkovsek ym. 2021, 51–52) havaintoa siitä, että ylikunnallinen hanke voisi toimia nimenomaan pienten yksiköiden keskinäisenä toimintamallina.

Myös kuntien väestörakenne ja sosioekonominen asema ovat kytköksissä ylikunnallisen prosessin käynnistämiseen (vrt. Hulst ym. 2009, 280). Kerava ja Sipoo sijaitsevat pienten etäisyksien Uudellamaalla ja ovat kasvavia kuntia. Erityisesti Sipoon väkiluku kasvaa nopeasti. Sipoo laajenee kohti Keravan rajaa, mikä on osaltaan luonut perustaa yhteisen hallihankkeen syntymiselle. Vaasan ja Mustasaaren kokero on merkittävä, kuitenkin molemmat ovat kasvavia kuntia, Vaasa keskuskaupunkina ja Mustasaari sen ympärillä taajaan asuttuna kuntana. (Valtionvarainministeriö 2020, 326–335.)

Tutkimuksessa määriteltiin keskeisiä ylikunnallisen liikunnan olosuhdetyön mahdollistaneita tekijöitä ja toimenpiteitä kahden eri vaiheessa olevan ylikunnallisen hankkeen avulla. Tutkimuskohteiden määrä rajoittaa tutkimuksen yleistettävyyttä. Toisaalta valtakunnallisen selvityksen (Leskelä ym. 2023) mukaan muita merkittäviä ylikunnallisia liikunnan olosuhdehankkeita ei ole edennyt päätöksentekoon asti. Tuloksia voidaan hyödyntää kunnissa, joissa pohditaan erilaisia vaihtoehtoja liikunnan olosuhteiden kehittämiseksi. Käsitystä yhteistyötä estävistä tekijöistä ei tällä tutkimusasetelmalla voitu muodostaa. Aineistonkeruussa haastattelut osoittautuivat hyväksi ratkaisuksi, sillä niiden avulla nousi esiin monia usein toistuneita merkityksiä, joista löydettiin keskeiset teemat.

Artikkelin kirjoittajan oma työkokemus kuntien liikuntahallinnossa on osaltaan luonut perustaa muodostaa tutkimuskysymyksiä sekä löytää aineistosta relevantteja tekijöitä vastaamaan kysymyksiin. Pohdinnassa esitetty arvio ylikunnallisen yhteistyön soveltumisesta Uuden julkisen hallinnan ajan liikuntahallinnon työkaluksi perustuu aiempien liikuntahallintoa koskevien tutkimusten läpikäymiseen ja niistä rakennettuun kokonaiskuvaan liikuntahallinnon muutoksesta taulukossa 1.

Kuntien sijainti valtakunnallisesti, kuntatyyppi ja kasvu sekä sen myötä asukkaiden kasvavat tarpeet näyttävät olevan merkittävä tekijä ylikunnalliseen yhteistyöhön lähtemisen puolesta. Tätäkin tulisi tarkastella tarkemmin jatkotutkimuksissa. Tärkeää olisi selvittää esimerkiksi millaisia mahdollisuuksia harvaan asutuilla alueilla ja taantuvissa, väestöään menettävissä kunnissa on kuntien väliselle olosuhdeyhteistyölle. Monissa maakunnissa naapurikuntien kuntakeskukset ja sen myötä potentiaaliset käyttäjät ovat kaukana toisistaan. Myös maakuntarajat voivat hidastaa ylikunnallisen yhteistyön syntymistä, sillä liikunnan alueelliseen kehittämiseen vaikuttavat osaltaan maakuntien liitot sekä aluehallintovirastot (AVIt).

## Lähteet

- Airaksinen, J. (2009). *Hankala hallintouudistus*. Tampereen yliopisto, Yhdyskuntatieteiden laitos. Tampere University Press. Tampere.
- Anttiroiko, A.-V., Bailey, S. & Valkama, P. (2011). Innovations in public governance in the Western World. Teoksessa Anttiroiko, A.-V., Bailey, S. & Valkama, P. (toim.). *Innovations in public governance*, 1–22. IOS Press. Amsterdam.
- Bel, G., & Warner, M. (2015). Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence. *Public Administration*, Vol. 93, No. 1, s. 52–67. DOI: 10.1111/padm.12104.
- Bel, G. & Gradus, R. (2018). Privatisation, contracting-out and inter-municipal cooperation: new developments in local public service delivery. *Local government studies*, Vol. 44, No. 1, 11–21. DOI: 10.1080/03003930.2017.1403904.

- Bel, G. & Sebo, M. (2021). Does Inter-municipal cooperation really reduce delivery costs? An empirical evaluation of the role of scale economies, transaction costs, and governance arrangements. *Urban affairs review*. Vol 57, No 1, 153–188. DOI: 10.1177/1078087419839492.
- Billis, D. (2010). Towards a theory of hybrid organizations. Teoksessa Billis, D. (toim.) *Hybrid organizations and the third sector: challenges for practice, theory and policy*, 46–49. Palgrave MacMillan. Basingstoke.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*. Vol 74, No 4, 445–456. DOI: 10.1111/puar.12238.
- Hakari, K. (2013). *Uusi julkinen ballinta – kuntien hallinnonuudistuksen kolmas aalto? Tutkimus Tampereen johtamis- mallista*. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu. Tampere University Press. Tampere.
- Haveri, A. & Airaksinen, J. (2007). Inter-municipal cooperation in Finland: old traditions and new promises. Teoksessa Hulst, R. & Montfort, A. (toim.) *Inter-municipal cooperation in Europe*, 39–65. Springer. Netherlands.
- Haveri, A., Airaksinen, J. & Paananen, H. (2013). *Kuntajohtajat muutoksen tulkkina – tarinoita kuntajohtamisesta*. Acta 250. Kuntaliitto. Helsinki.
- Huhtanen, K. & Itkonen, H. (2018). Suomalaisen sosiaalipolitiikan ja liikuntapolitiikan yhtenevät päämäärät 1920–80-luvuilla. *Liikunta & Tiede*, Vol. 55, No 6, 111–119.
- Huhtanen, K. & Itkonen, H. (2022). Julkiset palvelutuotantotehtävät suomalaisten liikuntaseurojen muodonmuutosten lähteenä. *Liikunta & Tiede*, Vol. 59, No 4, 91–102.
- Hulst, R. & Montfort, A. (2007). Inter-municipal cooperation: a widespread phenomenon. Teoksessa Hulst, R. & Montfort, A. (toim.) *Inter-municipal cooperation in Europe*, 1–21. Springer. Netherlands.
- Hulst, R., Montfort, A., Haveri, A., Airaksinen, J. & Kelly, J. (2009). Institutional shifts in inter-municipal service delivery. An analysis of developments in eight Western European countries. *Public organization review*, Vol. 9, No. 3, 263–285. DOI: 10.1007/s11115-009-0085-8.
- Hyytinen, T. & Kivistö-Rahnasto, J. (2015). *Liikuntapalveluiden ulkoistaminen ja palveluiden turvallisuus. Nykytilanne ja kuntien kokemukset – Loppuraportti*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2015:9.
- Ilmanen, K. (1996). *Kunnat liikkeellä. Kunnallinen liikuntaballinto suomalaisen yhteiskunnan muutoksessa 1919–1994*. Jyväskylän yliopisto. Studies in Sport, Physical Education and Health 43. Jyväskylä.
- Ilmanen, K. (2015). Liikuntapalvelujen muutos 1800-luvun lopulta 2000-luvulle. Teoksessa Itkonen, H. & Laine, A. (toim.) *Liikunta yhteiskunnallisena ilmiönä*, 19–37. Liikuntakasvatuksen laitos. Jyväskylän Yliopisto.
- Itkonen, H. (1996). *Kenttien kutsu. Tutkimus liikuntakulttuurin muutoksesta*. Gaudeamus. Tamper-Paino Oy. Tampere.
- Itkonen, H., & Salmikangas, A-K. (2015). The Changing Roles of Public, Civic and Private Sectors in Finnish Sports Culture. *Viesojäi politika ir administravimas*, Vol. 14, No. 4, 545–556.
- Jurmu, L. (2021). *Millaisella asiantuntijuudella tulevaisuuden kunta rakennetaan?* Tampereen yliopisto, Johtamisen ja talouden tiedekunta. PunaMusta Oy – Yliopistopaino.
- Jääntti, A., Airaksinen, J. & Haveri, A. (2018). Institutional participation as a question of legitimacy in structural reforms. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, Vol. 16, No. 2, 249–269. DOI: 10.4335/16.2.
- Jääntti, A., Paananen, H., Parkkinen, J., Haveri, A. & Airaksinen, J. (2022). Kuntajohtajuustutkimuksen tila ja tulevaisuus. Teoksessa Jääntti, A., Kork, A., Kurkela, K., Leponiemi, U., Paananen, H., Sinervo, L. & Tuurnas, S. (toim.) *Hallinnon tutkimuksen tulevaisuus*, 391–413. Kustannusosakeyhtiö Vastapaino. Tampere. DOI: 10.58181/VP9789517689953.
- Karimäki, A. (2006). Palvelulähtöinen hallintomalli kunnallisessa liikuntatoimessa. *Kunnallistieteellinen aikakaus- kirja*, Vol. 34, No 2, 139–150.
- Karimäki, A. (2020). Kuntien liikuntapalveluiden tulevaisuus: laaja-alainen yhteistyö korostuu. *Liikunta & Tiede*, Vol. 57, No 4, 54–57.
- Keravan kaupunki. (2017). Vapaa-aikalautakunnan kokous 4.12.2017.
- Klijin, E.-H. (2008). Governance and Governance networks in Europe. An assessment of ten years of research on the theme. *Public Management Review*, Vol 10, No 4, 505–525. DOI: 10.1080/14719030802263954.
- Knill, C. & Tosun, J. (2022). *Public policy: A new introduction*. 2nd edition. Bloombury Academic. London.
- Kokkonen, J. (2010). *Valtio liikuntarakentamisen linjaajana*. Liikuntatieteellisen Seuran julkaisu nro 165. Helsinki.
- Kuntaliitto (2022). *Kuntajaot ja asukashuvut kunnittain 1997–2021*. Tilastokeskuksen väestörakennetilasto.
- Kuntaliitto (2023). *Kaupunkien ja kuntien lukumäärät ja väestötiedot*. Luettavissa: <<https://www.kuntaliitto.fi/kunta-liitto/tietotuotteet-ja-palvelut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat-ja-vaestotiedot>>. 4.6.2023.
- Kuntayhtymä Vaasanseudun urheiluhallit (1995). *Kuntayhtymä Vaasanseudun urheiluhallit, perussopimus 27.6.1995*.
- Kurkela, K. (2022). *Demokratian murros ja kuntien avautuva ballinta*. Tampereen yliopisto, Johtamisen ja talouden tiedekunta. PunaMusta Oy – Yliopistopaino. Joensuu.
- Laine, A. & Vehmas, H.-M. (2017). Getting a grip on the Private sport sector in Europe. Teoksessa Laine, A. & Vehmas, H.-M. (toim.). *The Private sport sector in Europe. A cross-national comparative perspective*, 1–16. Springer International Publishing AG.



- Leskelä, I. (2022). *Ylikunnallinen yhteistyö liikunnan olosubdetyössä – Tapaustutkimus Keinukallion monitoimihallista*. Liikunnan yhteiskuntatieteiden pro gradu -tutkielma. Liikuntatieteellinen tiedekunta, Jyväskylän yliopisto.
- Leskelä, I., Norra, J. & Karimäki, A. (2023). *Ylikunnallinen yhteistyö kuntien liikuntapalveluissa. Valtakunnallinen selvitys nykytilanteesta ja tulevaisuuden mahdollisuuksista*. North Sport Consulting julkaisu 1/2023.
- Lindell, J. (2017). *Muutosjohtajuuden pirullinen puoli*. Vaasan yliopisto, Sosiaali- ja terveyshallintotiede. Vaasa.
- Lipas Liikuntapaikat.fi. *Liikuntapaikkojen rakennusvuodet*. Luettavissa: <<https://www.lipas.fi/tilastot/rakennusvuodet>>. 4.6.2023.
- Mattila, J. & Ikola-Norrbacka, R. (2004). *Vaihtelevat vapaa-aikapalvelut. Tutkimus kuntien kirjasto-, kulttuuri-, nuoris- ja liikuntapalveluista 1996–2002*. KuntaSuomi-tutkimuksia 48. Vaasan yliopisto ja Suomen Kuntaliitto.
- Metsämuuronen, J. (2002). *Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä*. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.
- Mustasaaren kunta. (1995). Päätös valtionavustuksen myöntämisestä.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) (2023). Liikuntapaikkojen ja niihin liittyvien vapaa-aikatiilojen perustamishankkeiden investointiavustukset. *Opetus- ja kulttuuriministeriö*. Luettavissa: <https://okm.fi/-/liikuntapaikkojen-ja-niihin-liittyvien-vapaa-aikatiilojen-perustamishankkeet>. 4.6.2023.
- Osborne, S. P. (2010). The (new) public governance: a suitable case for treatment? Teoksessa Osborne, S.P. (toim.) *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, 1–16. Routledge. London and New York.
- Peters, G.B. (2011). Comparative public administration: after new management, what? Teoksessa Hyryläinen, E. & Viinamäki, O-P. (toim.). *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen*, 20–32. Vaasan yliopisto, Julkisojohtaminen. Vaasa.
- Petkovsek, V., Hrovatin, N. & Pevcin, P. (2021). Local public services delivery mechanisms: a literature review. *Lex localis – journal of local self-government*. Vol. 19, No 1, 39–64.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2017). Comparative public management reform: an introduction to the key debates. Teoksessa Pollitt, C. & Bouckaert, G. (toim.). *Public management reform: a comparative analysis – into the age of austerity*. 4. painos, 1–30. Oxford University Press. UK.
- Silvestre, H.C, Marques, R.C. & Gomes, R.C. (2018). Joined-up government of utilities: a meta-review on a public-public partnership and inter-municipal cooperation in the water and wastewater industries. *Public Management Review*, 20 (4), 607–631, DOI: 10.1080/14719037.2017.136390.
- Sipoon kunta. (2021a). Valtuuston kokoukset 14.6.2021 ja 17.6.2021 – pöytäkirjat. Sipoo.
- Sipoon kunta. (2021b). Kunnanvaltuuston kokous 24.5.2021. Kokoustalenne. Luettavissa: [https://www.youtube.com/watch?v=mvPiK2DVuMM&ab\\_channel=Sipoonkunta-Sibbokommun](https://www.youtube.com/watch?v=mvPiK2DVuMM&ab_channel=Sipoonkunta-Sibbokommun). 4.6.2023.
- Suomi, K. (2000). *Liikuntapaikkapalvelut ja kansalaisten tasa-arvo*. Jyväskylän yliopiston Liikunnan kehittämisskeskuksen julkaisu 1/2000. Jyväskylä.
- Suomi, K., Karimäki, A. & Matilainen, P. (2004). Haasteena liikunnan peruspalvelujen turvaaminen – kuntien viranhaltijoiden käsitykset liikuntatoimen nykytilasta ja lähitulevaisuudesta. *Liikunta & Tiede*, Vol. 41, No. 6, 89–95.
- Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, 416–424.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.
- Vaasan kaupunki (1995). Kaupunginhallituksen kokouspöytäkirja 20.2.1995.
- Valtion liikuntaneuvosto (2014). *Liikuntapaikkarakentamisen suunta*. Valtion liikuntaneuvoston Julkaisuja 2014:4.
- Valtionvarainministeriö (2009). *Toimiva kaupunkiseutu – kuntalaisten, kuntien ja seudun etu. Kaupunkiseutujen keskuskaupunkien ja kehyskuntien taloudellisia vuorovaikutus- ja kehitystekijöitä selvittäneen asiantuntijatyöryhmän selvitys – Case Turun ja Jyväskylän kaupunkiseudut*. Valtionvarainministeriön julkaisu 22/2009.
- Valtionvarainministeriö (2017). *Tulevaisuuden kunnan skenaariot ja visiot 2030. Parlamentaarisen työryhmän väliraportti tulevaisuuden kunnasta*. Valtiovarainministeriön julkaisu 9a/2017.
- Valtionvarainministeriö (2020). *Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020*. Valtionvarainministeriön julkaisu 13/2020.
- Viitanen, E., Forsell, P., Kuusisto, J., Risku, M., Vähätörmä, E. & Kivinen, L. (2021). *Hankesuunnitelma - Kerava-Sipoo jalkapallo- ja monitoimihallit*. 23.3.2020 /Päivitetty 28.4.2021.