

# Yksityisiä vai julkisia liikuntapalveluja?

Pekka Rissanen

## 1. JOHDANNOKSI

Viimeaikaisessa taloutta koskevassa keskustelussa on korostetun sijan saanut julkisten palvelujen yksityistäminen. Yksityistämisen kannattajien keskeiset argumentit liittyvät julkisen tuotannon tehottomuuteen, kun taas julkisen tuotannon hyvänä puolena on nähty mahdollisuus taata kaikille samanlaiset peruspalvelut. Tältä keskustelulta eivät ole säästyneet liikuntaankaan liittyvät julkiset palvelut. Liikuntaa koskevassa keskustelussa on huolta kannettu edellisten kysymysten lisäksi myös julkisten liikuntapalvelujen kyvystä kilpailla asiakkaista yritysten kanssa.

Tehokkuuskäsite liittyy hyödykkeiden tuotantoon. Liikuntapalvelujen yksityistämiskeskustelussa on siis puhuttava näiden palvelujen tuotannosta. Keskustelusta on kuitenkin puuttunut tietoja siitä, kuka palveluja itse asiassa tuottaa. Tässä artikkelissa tuon esille liikuntapalvelujen tuotannon kehitystä tilastojen valossa.

Liikuntapalveluilla tarkoitetaan palveluita, joita ihmiset käyttävät liikuntaa harrastaessaan. Esimerkiksi uimahallit, kuntosalit, pururadat, tenniskentät, laskettelukeskukset tai golfradat ovat nimenomaan liikuntaharrastuksia varten perustettuja palvelulaitoksia. Tässä artikkelissa liikuntapalveluilla tarkoitetaan vain näitä ns. varsinaisia liikuntapalveluita. Liikunnassa käytettävät tavarat ja liikuntaharrastuksen yhteydessä kulutettavat muut palvelut jätetään tarkastelun ulkopuolelle.

Liikuntapalveluita tuottavat yksityiset yritykset, urheiluseurat ja kunnat. Yritykset myyvät palveluitaan sillä hinnalla, jonka ne voivat niistä saada, markkinahinnalla. Seurat ja kunnat antavat jäsenistön tai kuntalaisten käyttää palveluita joko korvauksetta tai muodollista maksua vastaan, jolloin niiden käyttö ei maksa kuluttajille yhtä paljon kuin niiden tuottaminen maksoi.

Jos kuluttajat joutuisivat maksamaan kaikista liikuntapalveluista kustannukset kattavan hinnan, talousteorian perusteella voitaisiin ennustaa, että liikuntapalveluita haluttaisiin käyttää nykyistä vähemmän. Mitä vaikutuksia sillä olisi?

On olemassa paljon sellaisia tekijöitä, joita hinnan avulla ei voida kuvata tai joiden arvoa ja merkitystä ei voida hinnan avulla arvioida. Niitä sanotaan ulkoisvaikutuksiksi. Jos esimerkiksi terveyspalvelujen käyttäjät joutuisivat maksamaan täyden korvauksen, terveyspalvelujen kysyntä olisi nykyistä huomattavasti pienempi. Tästä seuraisi haitallisia vaikutuksia paitsi niille, jotka jäisivät hoidon ulkopuolelle, myös koko yhteisölle. Myös liikuntaan voidaan katsoa liittyvän erilaisia ulkoisvaikutuksia, tai ulkoisvaikutusten avulla voidaan ainakin perustella julkisen vallan halua tarjota ihmisille ilmaisia tai halpoja liikuntapalveluita. Arvellaan, että palvelujen kysyntää ja kulutusta saadaan näin nostetuksi suotavana pidettävälle tasolle.

Liikuntapalvelujen tuotannon ohjaamisprosessi on eri tuottajilla periaatteessa hyvin erilainen. Yksityisten yritysten ei luonnollisesti kovin kauan kannata tuottaa sellaisia hyödykkeitä, joita kukaan ei halua ostaa kannattavalla hinnalla. Tästä johtuen tarjonnan on vastattava ihmisten halua kuluttaa tarjottuja palveluja. Julkisella sektorilla, ja mahdollisesti myös seuratoiminnassa tarjotuilla palveluilla ja niiden kysynnällä ei ole yhtä suoraviivaista kausaalisuhdetta. Tarjontaa voidaan ylläpitää vajaallakin kysynnällä.

Jos vaaditaan julkiselta vallalta lisäpanostusta liikuntapalvelujen tuotantoon (tai lisää tukea seuratoiminnalle), lausumattomana taustajatoksena täytyy ensinnäkin olla sen, että liikunnasta seuraa positiivisia ulkoisvaikutuksia. Tämän lisäksi on ajateltava implisiittisesti, että julkista tarjontaa lisäämällä voidaan lisätä liikuntapalvelujen kysyntää ja kulutusta, ja nimenomaan sellaista kulutusta, joka saa aikaiseksi ajateltuja myönteisiä vaikutuksia. Kuitenkaan julkisten liikuntapalvelujen tarjonnan ja ihmisten liikunta-aktiivisuuden välistä yhteyttä ei ole tutkittu. Tieteellistä tietoa ei siis ole siitä, voidaanko ihmisten liikunta-aktiivisuutta *lisätä* tarjoamalla lisää julkisia palveluja tai alentamalla palvelujen hintoja. Luotettavia tietoja ei ole siitäkään, *muuttavatko* ihmiset liikuntatapojaan julkisen palvelutuotannon ansiosta.

Myöskään yritysten tuottamien palvelujen vaikutuksista esimerkiksi kansanterveyteen tai

muihin toivottaviin tavoitteisiin ei ole tietoa, mutta toisaalta sitä ei tarvitakaan. Yritystoiminta on ollut riittävän tarpeellista, jos ihmiset ovat halunneet kuluttaa tuotetut hyödykkeet vaaditulla hinnalla.

## 2. KUKA LIIKUNTAPALVELUJA SUOMESSA TUOTTAA?

Yksityistämiskeskustelun taustaksi on syytä tarkastella liikuntapalvelujen tuotannon kehitystä Suomessa. Taulukossa 1 kuvataan palvelujen kokonaistuotoksen kehitystä vuosina 1976—1987 talouden kolmella sektorilla, yrityksissä, (taloudellista) voittoa tavoittelemattomalla sektorilla (seuratoiminnassa) ja kunnissa. Valtion merkitys ei tässä tule esiin, sillä sen oma tuotanto on lähes merkityksetöntä. Tulonsiirrot on nimittäin merkitty saajan kohdalle. (1)

Taulukon mukaan kunnat ovat lisänneet eniten liikuntapalvelujen tuotantoaan. Niiden tuotannon osuus on kasvanut erityisesti voittoa tavoittelemattoman sektorin kustannuksella. Yrityssektorin osuus tuotannosta on pysynyt samana. (Kuntaenemmistöiset osakeyhtiöt laskeaan tässä kansantalouden tilinpidon mukaisesti yrityksiin.) Kuntien merkityksen kasvu näkyy

myös eri sektoreiden kasvun nopeutena: kuntien kokonaistuotoksen keskimääräinen kasvu on ollut nopeinta, ja seurojen hitainta. Kuntien liikuntapalvelujen kokonaistuotos on reaalisesti kasvanut noin 9 %:n vuosivauhdilla. Yrityssektorin kasvuvauhti on ollut noin kuusi ja järjestötoiminnan noin neljä prosenttia vuodessa.

Kokonaistuotos kuvaa sektorin taloudellisen toiminnan koko laajuuden, jolloin siihen kuuluu mukaan myös muilta sektoreilta ja toimialoilta ostettuja välituotteita. Jos nämä jätetään tarkastelussa huomiotta, ts. kuvataan toiminnan omaa itsenäistä merkitystä kansantalouden kirjanpidossa, puhutaan arvonlisäyksestä. Taulukoon 2 on koottu eri sektoreiden arvonlisäykset vuosina 1976—1987.

Taulukon 2 mukaan myös liikuntapalveluiden tuotannossa syntyvä arvonlisäys on suurinta kunnissa. Kuntien osuus on kasvanut myös tässä kiinteähintaisessa tarkastelussa nopeimmin. Liikuntapalvelujen tuotannon yksityistymisestä voidaan saada viitteitä vain markkinahintaisista taulukoista. Tällöin yritysten merkitys palveluiden tuottajana on kasvanut sen vuoksi, että hinnat ovat nousseet siellä kuntien tai järjestöjen hintoja nopeammin (Taulukko 3.).

Arvonlisäysten perusteella voidaan määritellä myös liikuntapalvelusten osuus bruttokansan-

*Taulukko 1. Liikuntapalveluiden kokonaistuotos sektoreittain vuosina 1976—1987 vuoden 1985 hinnoin (tuotannon määrän muutokset).*

	-76		-81		-85		-86		-87		keskim. kasvu %
	mmk	%	mmk	%	mmk	%	mmk	%	mmk	%	
kunnat	393	(34)	644	(38)	922	(44)	961	(43)	1 000	(42)	8.9 %
yritykset	389	(33)	514	(30)	612	(29)	668	(30)	728	(31)	5.9 %
seuratoim.	388	(33)	545	(32)	576	(27)	583	(27)	591	(26)	3.9 %
yhteensä	1 170		1 703		2 110		2 212		2 319		6.4 %

*Taulukko 2. Liikuntapalveluiden arvonlisäys sektoreittain vuosina 1976—1987 vuoden 1985 hinnoin.*

	-76		-81		-85		-86		-87		keskim. kasvu %
	mmk	%	mmk	%	mmk	%	mmk	%	mmk	%	
kunnat	231	(38)	405	(45)	480	(46)	529	(47)	574	(47)	8.6 %
yritykset	252	(42)	323	(36)	385	(37)	420	(37)	458	(38)	5.6 %
seuratoim.	124	(20)	177	(19)	173	(17)	176	(16)	177	(15)	3.3 %
yhteensä	607		905		1 038		1 125		1 209		6.5 %
BKT-osuus	.24%		.31%		.31%		.33%		.34%		

**Taulukko 3. Liikuntapalveluiden keskimääräiset vuotuiset hinnannuutokset vuosina 1976—1987 arvonlisäyksestä laskettuna (%).**

	76—81	81—85	85—86	86—87	keskim. 76—87
kunnat	5.3	13.9	4.2	4.2	8.2
yrietykset	13.5	11.1	9.0	6.1	11.5
seuratoim.	11.2	9.3	8.0	13.0	10.4
sektorit yht.	9.6	11.9	6.6	6.3	9.8
BKT:n hintojen muutos	9.6	7.8	4.6	5.2	8.1

tuotteesta, sillä BKT on kaikkien kansantaloudessa tuotettujen arvonlisäysten summa vuoden aikana. Liikuntapalvelujen BKT-osuus on viime vuosina ollut noin 3.5 promillea.

Merkille pantavaa on liikuntapalvelutuotannon nopea kasvu verrattuna muun kansantalouden kasvuun. Kun liikuntapalveluiden tuotannon arvonlisäys (vuoden 1985 hinnoin) kasvoi keskimäärin 6.8 % vuodessa vuosina 76—87, BKT:n (1985 hinnoin) kasvunopeus oli keskimäärin 3.3 % vastaavana aikana. Taulukon 2 mukaan liikuntapalvelusten osuus BKT:stä on kasvanut tasaisesti; sen suhteellinen osuus on puolitoistakertaistunut tutkittujen 11 vuoden aikana. Vastaavana aikana on palvelutoimialojen BKT-osuus kasvanut 10 %, joten liikuntapalvelujen osuus on kasvanut myös palvelutoimialojen sisällä. Liikuntapalvelut ovat kuitenkin varsin vähäinen toimiala, sillä sen suhteellinen osuus oli vuonna 1987 vain noin 0.6 % palvelutoimialojen arvonlisäyksestä.

### 3. POHDINTAA

Liikuntapalvelut ovat lisääntyneet viime aikoina eniten kuntien ansiosta. Kunnallisen tuotannon ohjausjärjestelmän vuoksi ei voida sanoa, miten näiden palvelujen kysyntä ja kulutus on muuttunut, ts. millaisia vaikutuksia tuotannolla on ollut kuntalaisten hyvinvoinnin kannalta. Kunnallisen liikuntatoimen kehittämiseen vaikuttavat monet tekijät, ei pelkästään kuntalaisten liikuntaan liittyvät tarpeet ja toiveet. Sitä, onko markkinoiden kehitys johtamassa julkisten liikuntapalveluiden kilpailukyvyyn heikkeneeseen ja liikuntatuotannon siirtymiseen yrityssektorille, ei tässä käytettyjen tilastojen tarkastelun perusteella voitu havaita.

Millaisia taloustieteellisiä aineksia edellä olevasta voitaisiin yksityistämis- tai yksityistymis-

keskusteluun saada? Ainekset liittyvät kahteen keskeiseen argumenttiin: tuotannon tehokkuuteen ja palveluiden oikeudenmukaiseen jakautumiseen.

Liikuntapalvelujen jakautumisen perusteella yksityinen ja julkinen tuotanto eroavat olennaisesti. Julkisessa tuotannossa on mahdollista ohjata tuotettujen palvelujen jakautumista: kunnallisia liikuntapalveluja voidaan tarjota kaikille asuinpaikasta tai tulotasosta riippumatta. Yritysten tuotanto sen sijaan jaetaan väestölle ostovoiman perusteella. Toisaalta yksityinen ja julkinen tuotanto poikkeavat toisistaan sen suhteen, millaista liikuntaa niissä tuotetaan. Kunnallisella tuotannolla on ehkä mahdollista pyrkiä ohjaamaan ihmisten liikuntaharrastuksia toivottavana pidettävään suuntaan, vaikka tuotannosta ei saataisikaan välittömiä hyötyjä. Yritykset luonnollisesti tavoittelevat taloudellista voittoa, eivät liikuntapolitiikan tavoitteiden toteutumista. Yrityssektorin tuotanto ohjautuu siten oman logiikkansa mukaisesti mahdollisimman suureen liikuntakulutukseen, jossa mm. muoti ohjaa kulutusta välineurheilun suuntaan.(2) Tällöin nousee palveluiden yksityistämiskeskustelussa keskeiseksi jakautumista koskevaksi kysymykseksi ylipäättänsä liikuntapalvelujen tasapuolisen jakamisen tarpeellisuus, sekä julkissektorin mahdollisuudet ohjata tarjontaa ja kulutusta omalla tuotannollaan tai muilla interventioilla.

Tehokkuuskeskustelussa lähtökohtana on, miten haluttuihin hyödyllisiin vaikutuksiin voidaan päästä vähimmällä resurssien käytöllä. Tehokkuuskeskustelun jatkamiseksi tulisi sen olla selvillä, mihin liikuntapolitiikan avulla todella pyritään. Liikuntapolitiikan tavoitteisiin pyrittäessä yhtenä, mutta ei varmaan ainoana, keinona on julkisen palvelutarjonnan lisääminen. Tämä keino sisältää kuitenkin muutamia epävarmuustekijöitä. Niille on yhteisenä nimittäjä-

nä luotettavien tietojen puuttuminen siitä, synnyttääkö julkinen tarjonta liikunnassa toivotut vaikutuksensa, ja voitaisiinko samoihin vaikutuksiin päästä toisin keinoin pienemmillä kustannuksilla. Julkisen tuotannon ohjausjärjestelmän vuoksi palvelutuotanto voi myös olla luonteeltaan paternalistista, eikä ehkä tavoita niitä, joita ennen kaikkea haluttaisiin saada liikkumaan.(3)

Edellä olevasta tilastokatsauksesta puuttuu siis olennaiset tiedot jakauma- ja tehokkuusargumentteja varten: tiedot julkisen tuotannon tai muiden julkisten interventioiden vaikuttavuudesta. Vaikuttavuustutkimusten puuttuessa yksityistämiskeskustelu perustuu ehkä liiaksi asenteisiin, tunteisiin ja toiveisiin. Liikunnan niukkojen resurssien mahdollisimman tehokas ja oikeudenmukainen käyttö vaatisi kuitenkin

erilaisten vaihtoehtoisten toimintamallien vaikutusten huolellista tieteellistä puntarointia.

Vt. apulaisprofessori Markku Pekurinen ja tutkija Hannu Valtonen ovat antaneet artikkeliin tärkeitä kommentteja, mistä kiitos. Tekstistä ja mahdollisista virheistä vastaan tietenkkin yksin.

#### VIITTEET

1. Rissanen, P—Valtonen, H—Pekurinen, M—Korhonen P: (1989) *Liikuntahyödykkeiden tarjonta-analyysi*. Liikunta ja Tiede, vol 26, 4/1989.
2. Valtonen, H: (1989) *Suomalaiset liikuntatarvaroiden kuluttajina 1971—1985*. Teoksessa Pekurinen, M—Pyykkönen T: *Liikunta kansantaloudessa*. Liikuntatieteellisen seuran moniste n:o 13.
3. Vickerman, R W: (1980) *The New Leisure Society. An Economic Analysis*. Futures, June 1980.