Artikkeli

Terveyttä edistävän liikunnan arvottamisen tavat liikunnan ja terveyden politiikoissa

Yksityisasiana pidetystä liikunnasta on tullut länsimaissa yhteiskunnallinen huolenaihe. Huoli kytkeytyy väestön vähäiseen liikunnan määrään. Aiempi tutkimus osoittaa, että liikunnan tuottamat terveyshyödyt toimivat liikunnan edistämisen yhteiskunnallisena perusteluna. Terveyshyödyt voidaan myös käsitteellistää liikuntapolitiikan julkiseksi arvoksi, koska edistämistyöllä tähdätään yhteiskunnalle myönteiseen kehitykseen. Liikuntapolitiikkaa toteutetaan poikkihallinnollisessa ja verkostomaisessa yhteistyössä, jossa julkinen arvo sovittaa yhteen eri toimijoiden tavoitteita. Tutkimus tarkastelee terveyspolitiikan strategisia tavoitteita ja arvoja suhteessa liikuntapolitiikkaan.

Tutkimus on luonteeltaan narratiivinen asiakirja-analyysi liikuntapolitiikan makrotason hallinnollisesta keskustelusta sekä liikunnan arvottamisen muutoksista terveyden edistämisen yhteydessä. Tutkimuksessa tunnistetaan terveyspoliittisia sisällöllisiä keinoja liikuntaan liitettävien arvojen edistämisessä. Näitä ovat terveyttä edistävä liikunta, talouspuheen hyödyntäminen ja siihen kytketty huolipuhe sekä lainsäädäntöön vetoaminen ja tätä kautta toiminnan legitimoiminen. Lisäksi tutkimuksessa tunnistetaan julkisen arvon taustalla tapahtuvan arvottamisen muutoksia kolmen vuosikymmenen ajalta. Liikunnan arvottaminen on liukunut hallinnollisessa keskustelussa yksilöllisistä liikkumisen motiiveista ja hyvinvoinnista kohti terveydenhuollon ja julkisen talouden kestävyyden näkökulmia, johon liittyy väestön vähäinen fyysinen aktiivisuus.

ASIASANAT: liikuntapolitiikka, fyysinen aktiivisuus, julkinen arvo, narratiivinen tutkimus

SARI LAPPALAINEN, HARRI JALONEN

YDINASIAT

- Liikuntapolitiikkaa kannattaa lähestyä systeemisenä kokonaisuutena, sillä se auttaa paljastamaan siihen liittyviä terveyspoliittisia intressejä ja niitä ohjaavia arvoperustoja.
- Terveyttä edistävä liikunta on vahvistanut asemaansa liikuntapolitiikan kokonaisuudessa viimeisten kolmen vuosikymmenen aikana ja se on muuttanut liikuntaan liittyvää yhteiskunnallista arvottamista. Kehityksen myötä terveysorientoituneesta fyysisen aktiivisuuden käsitteestä on muodostunut merkittävä liikuntapolitiikkaa ohjaava julkinen arvo, jota ylläpidetään erilaisten narratiivien avulla
- Liikunnan terveyttä edistävän vaikutusten korostaminen on ymmärrettävää, mutta samalla se voi olla liikuntapolitiikkaa kapeuttava lähestymistapa, sillä se ei ota huomioon riittävästi erilaisia arvoja ja tarpeita, joita liikuntaan liittyy sekä yhteiskunnan että yksilöiden näkökulmista
- Kokonaisvaltaisen liikuntapolitiikan toteuttaminen olisi kestävämpää, mikäli siinä kyettäisiin yhteensovittamaan nykyistä paremmin erilaiset liikunnan arvottamisen tavat

JOHDANTO

Liikunnalla on useita yhteiskunnallisia tavoitteita, ja sitä onkin kuvattu kompleksiseksi ilmiöksi, sillä se ylittää eri hallinnollisia rajoja ja politiikkalohkoja (1–3). Esimerkiksi liikunta ja terveys ovat kiinteästi toisiinsa yhteenkietoutuneita. Vaikka liikuntapolitiikan yhteensovittamisen ja kehittämisen vetovastuu kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriölle (OKM), käytännön toteutus tapahtuu poikkihallinnollisesti eri politiikan osa-alueiden kanssa (4). Suomalaisessa liikuntapolitiikassa on terveysliikunnan käsitteen (5) kautta tunnistettavissa erityisesti kahden eri ministeriön kädenjälki. Terveyspolitiikasta vastaavan sosiaali- ja terveysministeriön (STM) sekä OKM:n yhteistyö ohjaa terveysliikunnan kehittämistä ja edistämistä. Tästä yhteistyöstä terveyttä edistävän liikunnan tavoitteet valuvat muille politiikan osa-alueille vaihtelevalla menestyksellä. (6) STM:n asemaa vahvistaa voimassa oleva liikuntalaki (7), jonka yhtenä tavoitteena on mainittu terveyden edistäminen liikunnan avulla.

Suomalaisen liikuntapolitiikan kokonaisuudessa järjestöillä ja seuroilla on ollut merkittävä rooli kansalaisten liikuttamisessa. Keskusjärjestöjen muodostamassa liikuntajärjestelmässä on tapahtunut merkittäviä muutoksia 1990-luvun alkupuolelta lähtien. Porvarillisen aatteen ja työväenliikkeen varaan rakentunut kaksinapainen järjestelmä murtui 1990-luvun taitteessa, kun valtaosa Suomen Valtakunnan Urheiluliittoon ja Työväen Urheiluliittoon kuuluvasta toiminnasta siirtyi Suomen Liikunnan ja Urheilun toiminnaksi (8). Tämän jälkeen järjestelmä muovautui edelleen aina Valtakunnallisen liikunta- ja urheiluorganisaatio Valon muodostumiseen ja sulautumiseen Olympiakomitean yhteyteen (8). Rakenteellisten muutosten myötävaikuttajana toimi uudeksi julkisjohtamiseksi kutsuttu oppi (*New Public Management – NPM*), joka muutti liikunnanalan keskusjärjestöjen organisoitumisen ja toiminnan malleja (9). Vuosien 1994–2010 välistä ajanjaksoa voi kuvata sirpaloituvan toiminnan vuosiksi, jolloin verkostomainen työskentely lisääntyi liikunnan alalla (10). Verkostomainen toimintamalli ja poikkihallinnollisuus kasvattivat merkitystään avaten samalla oven erilaisille tavoitteille ja arvoille.

Verkostomainen ja poikkihallinnollinen työskentely on NPM:n korvanneelle uudelle julkiselle hallinnalle (*New Public Governance – NPG*) ominainen piirre (11). Verkostoon kuuluvien toimijoiden erilaiset näkökulmat voivatkin tarjota työkaluja kompleksisten ongelmien kohtaamiseen (12, 13), joskin verkostomaisuus voi myös lisätä hallinnan monimutkaisuutta. Koska liikkumattomuuden syyt ovat moninaiset, myös ratkaisuiksi esitetyt ideat ovat usein keskenään ristiriidassa. Tämän vuoksi on ehdotettu, että liikkumattomuuden syiden ja seurausten ymmärtämisessä tarvitaan *systeemistä* tarkastelua (14, 15). Systeeminen lähestymistapa tarjoaa holistisen lähestymistavan liikuntapolitiikan tutkimiseen ja huomioi eri toimijoiden välisen vuorovaikutuksen.

Liikkumattomuuden syitä sekä liikkumisen eroja on tutkittu paljon ja aihetta on tarkasteltu eri tulokulmista, kuten psykososiaalisten tekijöiden merkityksestä fyysiselle aktiivisuudelle (16) sekä fyysiseen aktiivisuuteen vaikuttavien yksilöllisten, yhteiskunnallisten ja globaalien tekijöiden (17), hyötyliikunnan sosiodemografisten erojen (18), nuorten liikunta-aktiivisuuden motiivien (19) ja liikuntapaikkojen saavutettavuuden (20) näkökulmista. Tutkimuksen ja kansallisen huolenaiheen keskiöön on viime vuosina noussut yhä vahvemmin liikkumattomuuden kustannukset terveydenhuollolle (21–23). Tässä tutkimuksessa liikunnan terveyshyöty käsitteellistetään julkiseksi arvoksi (*public value*). Liikunnan yhteydessä kysymys ei ole vain yksilötasolla realisoituvasta asiasta vaan yhteiskunnalle hyödyllisestä kehityksestä sekä pienentyneiden sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten että paikallisyhteisöjen elinvoimaisuuden vahvistumisen muodossa (24, 25).

Epäselvää on, miten terveyden edistämisen tavoite näkyy liikuntapolitiikan sisällöissä. Tässä tutkimuksessa pyrimme tunnistamaan terveyspolitiikan strategiset tavoitteet ja arvottamisen tavat suhteessa liikuntapolitiikkaan. Lähtökohtanamme on oletus siitä, että liikunnan terveyttä edistävä vaikutus on tunnistettavissa politiikkaa kehystävistä julkisista asiakirjoista. Tarjoamme vastauksen kaksiosaiseen tutkimusongelmaan: i) Millaisin kerronnallisin sisällöin sosiaali- ja terveysministeriö on osallistunut liikuntapolitiikan muotoiluun ja ii) miten liikunnan arvottamisen tavat ja julkinen arvo ovat muuttuneet kuluneen 30 vuoden aikana?

Kontribuoimme liikunnan ja terveyden edistämisen tutkimukseen analysoimalla makrotason

terveyspoliittisia strategisia tavoitteita ja arvoja suhteessa liikuntapolitiikkaan. Tarjoamme näin kriittisen näkökulman liikuntapolitiikan kaventuneeseen arvokeskusteluun, joka on terveyspainotteinen ja osoittaa viitteitä medikalisoitumisesta (26). Johtopäätöksinä esitämme, että liikuntapoliittisessa keskustelussa olisi syytä huomioida erilaiset arvottamisen tavat, sillä arvioimme niillä olevan vaikutusta kansalaisten liikkumiseen.

Poliittis-hallinnollisten asiakirjojen laatiminen on strategista viestintää, jonka avulla pyritään tuottamaan uusia yhteistyön muotoja, vahvistamaan valta-asemia ja muokkaamaan yhteiskunnan arvoperustaa (27, 28). Yhdestä ja samasta ”todellisuudesta” voidaan kertoa erilaisten narratiivien kautta erilaista tarinaa tavalla, joka vaikuttaa siihen, mitä pidetään poliittisesti kulloinkin välttämättömänä, mahdollisena tai toivottavana (29). Hyvällä tarinalla on enemmän vaikutusta kuin poliittisten yksityiskohtien esittämisellä (30).

Tarinan voiman huomioiden hyödynnämme narratiivien analysointiin kehitettyä viitekehystä (*Narrative Policy Framework – NPF*), jota on aiemmin sovellettu muun muassa terveyspolitiikan (31), talouspolitiikan (32) ja koulutuspolitiikan (33), mutta ei juurikaan liikuntapolitiikan tutkimuksessa. Sovellamme tässä tutkimuksessa ’liikunnan’ käsitettä. Perustelemme valintaamme sillä, että käsite on edelleen relevantti nimenomaan liikuntapolitiikan kontekstissa, vaikka yhteiskunnallisessa keskustelussa käytetään myös ’liikkumisen’ ja ’fyysisen aktiivisuuden’ käsitteitä.

JULKINEN ARVO LIIKUNNAN VERKOSTOJA OHJAAMASSA

Liikunnan poliittiset tavoitteet painottuvat useimmiten sairauksien ehkäisyyn ja julkiselle taloudelle aiheutuvien kustannusten hillitsemiseen (34). Liikunnan avulla tuotetaan myös kokonaisvaltaista hyvinvointia, onnellisuutta ja sosiaalisten suhteiden vahvistumista (35). Terveyden edistämisen lisäksi liikunnalla voidaan parantaa koulutuksen saatavuutta, ehkäistä rikollisuuta ja lisätä osallisuutta (36).

Julkinen arvo tarkoittaa yhteiskunnassa yleisesti hyväksyttyjä käsityksiä kansalaisten oikeuksista ja velvollisuuksista sekä julkisen vallan toimintaa ohjaavista periaatteista (37, 38). Julkisen arvon määrittäminen ei ole yksinkertaista (39). Tutkimuksellisesti sitä on lähestytty käsitteen taustalla näkyvän arvopluralismin (40–43), julkiseen arvoon liittyvän yhteiskehittämisen ja arvon luomisen (41, 42, 44, 45), arvojen hierarkian ja erilaisten arvojen jaottelun (46–49), julkisten arvojen epäonnistumisen (50) sekä julkisen arvon ja hallinnan verkostojen (51, 52) näkökulmista. Käsitettä on myös kritisoitu. Käsitteen on koettu jääneen paljolti heuristiseksi jäsennykseksi ja sen empiirisen tutkimuksen on todettu olevan vähäistä (52). Julkisen arvon empiirisen tutkimuksen tarve on sittemmin tiedostettu (53).

Julkinen arvo on käyttökelpoinen erityisesti hallinnan verkostojen ohjauksessa (12, 51, 52). Julkisen arvon on nähty tällöin toimivan eräänlaisena kompassina, joka ohjaa verkoston toimintaa sekä yhteensovittaa erilaisia tavoitteita ja arvottamisen tapoja. Arvottamisessa voidaan tunnistaa neljä ulottuvuutta: moraalis-eettinen, hedonistis-esteettinen, poliittis-sosiaalinen ja utilitaristis-instrumentaalinen (40). Yksilön itsearvostuksen perustarve johtaa moraalis-eettiseen ulottuvuuteen, joka käsittää arvottamisen taustalla tapahtuvan motiivien arvioimisen ja niiden hyveellisyyden punnitsemisen. Hedonistis-esteettinen painottaa positiivisia ja palkitsevia kokemuksia. Poliittis-sosiaalinen on ryhmäidentiteetin, positiivisten suhteiden ja yhteenkuuluvuuden huomioiva ulottuvuus. Utilitaristis-instrumentaalinen arvottaminen on laajemman kokonaisuuden hallitsemista, syy-seuraussuhteiden ennustettavuuteen ja toivottujen tulosten kontrollointiin painottuva ulottuvuus. Arvottamisen tavat tarjoavat mahdollisuuden analysoida, millaista julkista arvoa liikuntaan liitetään. Lisäksi ne auttavat ymmärtämään liikuntaan liittyviä ristiriitoja, mikä on tarpeen, sillä liikunnan kohdalla yksittäisten – vaikkakin sinällään hyvien tavoitteiden – kritiikitön korostaminen voi osoittautua yhteiskunnalliseksi ongelmaksi (54) ja estää liikuntapolitiikan tavoitteiden saavuttamista.

MENETELMÄT JA AINEISTO

NARRATIIVIT JULKISESSA TOIMINTAPOLITIIKASSA

Julkinen politiikka muodostaa monimutkaisen systeemin, jossa eri toimijat kilpailevat ongelmien määrittelyssä ja tavoitteiden asettelussa (55). Hyvällä tarinalla on mahdollisuus ohjata systeemin toimintaa, sillä vallalle päässyttä narratiivia on hankala muuttaa. Politiikkaprosessien ymmärtä-

miseksi vallitsevien narratiivien tunnistaminen on välttämätöntä, koska ne vaikuttavat siihen, mitä yhteiskunnassa pidetään tärkeänä ja mihin löydetään resursseja. (27) Kielen roolin, retoriikan ja tarinoiden merkityksen sisältävä argumentoinnin tapoja tarkasteleva analyysi on vahvistanut asemaansa hallinnon ja politiikan tutkimuksessa, sillä se mahdollistaa kertomuksena tutkittavan ilmiön tarkastelun kontekstissaan (56).

Tässä tutkimuksessa sovelletaan politiikkaprosessien narratiivien analysointiin kehitettyä NPF-viitekehystä (57). Se tarjoaa analyyttisen kehyksen, jonka avulla voidaan analysoida, miten toimijat hyödyntävät julkisen keskustelun areenoita päätöksentekoon vaikuttamisessa (58). Sen avulla voidaan ymmärtää, millaisia narratiiveja politiikkaprosessissa hyödynnetään (59) ja miten narratiivilla pyritään vaikuttamaan havaittuun ongelmaan esimerkiksi laajentamalla sitä (60). Viitekehys mahdollistaa analyysien jaottelun erilaisiin kategorioihin ja analyysitasoihin, minkä lisäksi se määrittelee analyysiin liittyvät muuttujat. NPF-viitekehyksen elementit on koottu taulukkoon 1.

Taulukko 1. NPF-viitekehys tiiviisti (53).

Analyysikategoriat	**Konfliktin laajuus**: kertojat pyrkivät laajentamaan olemassa olevaa konfliktia oman agendan ajamiseksi. Kun tavoite on saavutettu, narratiivi rajoitetaan koskemaan nykytilannetta sitä ylläpitäen. **Syy-seuraussuhteet**: ratkaisussa haetaan vastuullisia ja syyllisiä olemassa olevaan ongelmaan. Syitä tilanteelle voivat olla tahallinen, tahaton, vahinko ja mekaaninen. **Paholais-enkeli-vaihtelu**: ratkaisussa korostuvat roistot ja sankarit. Vastakkaiset toimijat pyritään tunnistamaan roistoiksi ja tarinan kertoja identifioituvat sankareiksi, joilla on ratkaisut ongelmiin.
Analyysitasot	Viitekehys mahdollistaa liikkumisen eri analyysitasoilla. Tutkimustehtävän mukaisesti artikkelissa ollaan kiinnostuneista **makrotasosta**, joka koostuu yhteiskunnassa omaksutuista arvoista ja toimintaa ohjaavista normeista. Ne määrittävät sen, mitä yhteiskunnassa pidetään sallittuna ja mitä taas tuomittavana.
Analyysin muuttujat	**Asemoinnissa** politiikkaprosessi asetetaan kontekstiin ja huomioidaan siihen vaikuttavat lainsäädännölliset, taloudelliset, maantieteelliset sekä muut prosessiin vaikuttavat olosuhteet toimintaympäristössä. **Juoni** tarjoaa hahmoille toiminnan kaaren ja ajallisen elementin. Juoni paljastaa hahmojen ja tapahtumien välisen vuorovaikutuksen ja hahmojen toiminta määrittää tapahtumien etenemistä. **Hahmojen** selvittäminen on osa tarinaa. Poliittisessa prosessissa hahmot voivat olla ryhmiä, kuten edunsaajat, vastustajat tai asiantuntijat. **Tarinan moraali** tarjoaa hahmojen teoille ja motiiveille moraalin. Moraalin voidaan katsoa samalla vastaavan tehtyä poliittista ratkaisua

Hyödynnämme NPF-viitekehystä STM:n narratiivin sisällöllisten keinojen tunnistamisessa erityisesti muuttujien eli asemoinnin, juonen, hahmojen ja tarinan moraalin avulla. Tulkinnassa korostuu konfliktin laajuuden tarkastelu, jonka lisäksi tunnistamme myös syy-seuraussuhteita ja paholais-enkeli-vaihtelua. Viitekehyksen mukainen tarinan moraali on analyysissa yhdistetty julkisen arvon taustalla tapahtuvaan arvottamiseen, jonka kautta toimintapolitiikan tavoitetta perustellaan.

AINEISTO JA ANALYYSIN TOTEUTUS

Tutkimuksen aineisto koostuu STM:n ja OKM:n julkisesti saatavilla olevista toimintapoliittisista asiakirjoista ja terveyttä edistävän liikunnan neuvottelukuntien hanketiedoista vuodesta 1990 lähtien. Yli kolmenkymmenen vuoden ajanjakso mahdollistaa narratiivien rakentumisen sekä niissä esiintyneiden muutosten ja murroskohtien tarkastelun. Toimintapolitiikan asiakirjojen osalta aineisto on kerätty suorittamalla kohdennetut haut lokakuussa 2023 hakusanalla ”liikunta” valtioneuvoston sähköiseen Valto-tietokantaan. Haku suoritettiin erikseen STM:n ja OKM:n julkaisukokoelmiin. Terveyttä edistävän liikunnan neuvottelukuntien ja sen työtä jatkaneen liikunnan koordinaatioelimen asiakirjahaku suoritettiin STM:n omaan sähköiseen hanketietokantaan. Sähköisten julkaisujen lisäksi osa aineistosta on

painettuja asiakirjoja 1990-luvulta ja 2000-luvun alkupuolelta.

Aineiston valikoinnissa keskeisimpänä sisäänottokriteerinä pidettiin asiakirjojen sisällöllistä merkittävyyttä. Aineisto koostuu asiakirjoista, joiden voidaan perustellusti arvioida vaikuttaneen oman aikakautensa liikuntapolitiikkaan. Relevanttien asiakirjojen tunnistamista mutkistaa se, että niiden tosiasialliset vaikutukset voivat olla epäsuoria ja vasta viiveellä ilmeneviä. Aineiston laadukkuuden varmistamiseksi asiakirjojen valintaan osallistuivat molemmat artikkelin kirjoittajat, minkä lisäksi aineiston valikoinnissa konsultointiin suomalaisesta liikuntapolitiikasta väitellyttä asiantuntijaa. Aineistoon valituissa asiakirjoissa käsiteltiin kansallista liikuntapolitiikkaa, liikunnan yhteiskunnallista asemaa ja liikuntapoliittista päätöksentekoa. Liikuntaa fyysisenä suorituksena käsitteleviä asiakirjoja ei hyväksytty aineistoon. Esimerkiksi STM:n vuoden 2015 *Istu vähemmän – Voi paremmin!* -asiakirjaa ei otettu mukaan, koska se oli sisällöllisesti toimintapainotteinen ja tarjosi suosituksia käytännön liikunnalle. Myös OKM:n vuoden 2011 *Terveyttä edistävä liikunta kunnissa* -asiakirja jätettiin aineiston ulkopuolelle, koska sisällöllisesti asiakirja tarkasteli paljolti liikunnan käytännön toteutuksia kunnissa ja kuntien omaa päätöksentekoa liikunnan edistämisessä. Neuvottelukuntien osalta raportointi on ollut ajoittain niukkaa, mutta toiminnalle asetetut tavoitteet ovat julkisesti saatavilla. Neuvottelukunnille asetetut tavoitteet rikastuttavat terveyttä edistävän liikunnan kokonaiskuvaa, verkoston toimijoiden hahmottamista ja poliittisen agendan asettamista, joten hankkeiden sisällyttäminen aineistoon voidaan pitää perusteltuna. Koko aineisto on kuvattu taulukossa 2.

Taulukko 2. Tutkimuksen aineisto

Sosiaali- ja terveysministeriön asiakirjat	**Terveyttä edistävän liikunnan neuvottelukunnat**	**Yleisluontoiset liikuntapolitiikan asiakirjat**
Terveyttä kaikille vuoteen 2000 (STM 1993)	Terveyttä edistävän liikunnan kehittämistoimikunta (2001)	Liikuntapolitiikan linjat 1990-luvulla (Liikuntakomitea 1990)
Terveyttä edistävän liikunnan kehittämistoimikunnan mietintö (STM 2001a)	Terveyttä edistävän liikunnan neuvottelukunta (2002–2005)	Liikunta valintojen virrassa. Kansallista liikuntaohjelmaa valmistelevan toimikunnan väliraportti (OPM 2007)
Valtioneuvoston periaatepäätös Terveys 2015 -kansanterveysohjelmasta (STM 2001b)	Terveyttä edistävän liikunnan neuvottelukunta (2005–2008)	Esitys uudesta liikuntalaista (OKM 2014)
Liikunta – hyvinvointipoliittinen mahdollisuus (STM 2006)	Terveyttä edistävän liikunnan neuvottelukunta (2008–2011)	Suuntaviivoja liikuntapolitiikan tulevaisuuteen (OKM 2015)
Muutosta liikkeellä! Valtakunnalliset yhteiset linjaukset terveyttä ja hyvinvointia edistävään liikuntaan (STM 2013)	Terveyttä edistävän liikunnan ohjausryhmä (2011–2015)	Valtionneuvoston selonteko liikuntapolitiikasta (OKM 2018)
Hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistäminen 2030. Valtioneuvoston periaatepäätös (VN 2021)	Terveyttä ja hyvinvointia edistävän liikunnan ohjausryhmä (2015–2019)	
	Liikuntapolitiikan koordinaatioelin (LIPOKO) (2020–2023)	

NPF-viitekehyksen tukena hyödynnettiin sisällönanalyysiä, joka edisti aineiston systemaattista läpikäymistä, aineiston rajaamista ja teemojen hahmottamista (61). Analyysi alkoi huolellisella aineistoon tutustumisella, jonka aikana syntyi esiymmärrys terveyspoliittisten tavoitteiden ilmenemisestä. Tämän jälkeen aineisto luokiteltiin sisällönanalyysin avulla narratiivisen politiikkakehyksen neljän perusmuuttujan mukaisesti. Aineistosta tunnistettiin viitekehyksen mukaisesti *asemointi*, *juoni*, *hahmot* sekä *tarinan moraali*. Muuttujien osalta aineistosta pyrittiin tunnistamaan ilmaisuja, lauseita ja tekstikappaleita, jotka voitiin liittää terveyspoliittisten tavoitteiden

(*makrotaso*) edistämiseen ja narratiiveja kehystäviin arvoihin (*syy–seuraussuhteet*). Analyysissä pyrittiin tunnistamaan, miten nämä ilmaisut muuttuivat tai pysyivät ennallaan eri aikakausina (*vaihtelu*). Toisin sanoen kysymys oli narratiivin juonen kehittymisestä. Aineistosta tunnistetut ilmaisut luokiteltiin viitekehyksen muuttujien mukaisesti. Samalla niiden merkitystä arvioitiin suhteessa viitekehyksen mukaiseen *konfliktin laajuuteen*, jota hyödynnettiin narratiivin kokonaisuuden rakentamisessa. Julkinen arvo toimii analyysissä narratiivin moraalin ilmentymänä. Alla olevassa taulukossa esitetään esimerkki analyysin rakentumisesta, joka koostuu sisällönanalyysistä, arvottamisen ulottuvuuksista (40) sekä NPF-viitekehyksen muuttujista ja analyysikategorioista.

Taulukko 3. Esimerkki aineiston analyysista.

Alkuperäinen ilmaisu	**Pelkistetty arvo**	**Arvottamisen ulottuvuus**	**Luokittelu NPF-viitekehyksen muuttujan mukaan**	**Suhde konfliktiin**
”Fyysisen aktiivisuuden ja liikunnan kansantaloudellinen merkitys on valtaisa, ja sen ymmärtämisen edistämiseen tulee jatkossa panostaa nykyistä enemmän.”	Fyysinen aktiivisuus Julkinen talous	Utilitaristis-instrumentaalinen	Tarinan moraali	Korostetaan asian yhteiskunnallista merkittävyyttä. Luodaan pohja tulevalla tarpeelle asian edistämisessä.
”Liikunnan terveydellistä merkitystä ei ole riittävästi tiedostettu, ja liikuntaneuvonta on jäänyt vähäiseksi terveydenhuollon kontekstissa.”	Terveys	Moraalis-eettinen	Asemointi	Tuodaan esille liikunnan mahdollisuudet terveyden edistämisessä ja asemoidaan terveydenhuollon roolia liikunnan kentällä.

Laadullisen analyysin tueksi aineistosta tunnistettiin olennaisten ilmaisujen frekvenssejä, jolloin analyysissa muodostui myös määrällistä aineistoa. Vaikka ministeriöiden asiakirjoissa hyödynnetyt ilmaisut eivät mahdollistakaan syy–seuraussuhteiden arvioimista, jo niiden ajallinen yhteys saattaa kuitenkin auttaa hahmottamaan sisällöllisiä keinoja, joiden avulla STM on osallistunut liikuntapolitiikan muotoiluun sekä sitä, miten liikunnan arvottaminen on muotoutunut.

TULOKSET

Tutkimuksen tulososiossa tarkastellaan liikuntapolitiikan arvoja ja niiden vaikutusta liikuntapolitiikan systeemiseen kokonaisuuteen STM:n ja OKM:n näkökulmista. Tämän jälkeen tarkastellaan STM:n narratiivin sisällöllisiä keinoja, joiden avulla terveysliikunnan merkitystä on perusteltu liikuntapolitiikan systeemisessä kokonaisuudessa sekä sitä, miten liikunnan julkinen arvo ja sen arvottamisen tavat ovat muuttuneet tavoitteiden edistämisen yhteydessä. Tavoitteena on tunnistaa arvottamisen ulottuvuuksien yhteneväisyyksiä ja eroja.

TERVEYSLIIKUNNAN ARVOTTAMINEN JA SEN MUUTOKSET

Aineistosta tunnistettiin aikakausittain muuttuvia painotuksia liikunnan arvottamisessa kuluneen 30 vuoden aikana. Terveys ja sen edistäminen on tunnistettu molemmilla hallinnonaloilla tärkeiksi toimintaa ohjaaviksi arvoiksi, mutta molemmat ministeriöt ovat liittäneet liikuntaan myös muita arvoja, jotka ovat osaltaan vaikuttaneet liikunnan arvottamisen muutoksiin.

Taulukko 4. Arvottaminen, pelkistetyt arvot ja konfliktin laajuuden kehittyminen.

Aikaväli	Hahmot	Arvottamisen ulottuvuudet ja aikakauden pelkistetyt arvot	Konfliktin laajentuminen
1990–2000	STM	**Moraalis-eettinen** Terveys, Hyvinvointi, Yhteistyö	Terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen tunnistetaan yhä tärkeämmäksi osaksi liikuntapolitiikan tavoitteita, mutta liikunnan arvopohja määritellään vielä laajaksi. STM:n *Terveyttä kaikille* -politiikka korostaa koko yhteiskunnan vastuuta. Vuoden 1998 uudistettuun liikuntalakiin kirjataan terveyden edistämisen tavoite.
	OKM	**Hedonistis-esteettinen** **Moraalis-eettinen** Terveys, Elämykset, Yksilöllisyys, Kansalaistoiminta	
2001–2010	STM	**Utilitaristis-instrumentaalinen** **Poliittis-sosiaalinen** Terveys, Fyysinen aktiivisuus, Julkinen talous, Yhteistyö, Arviointi	Vuoden 2001 Terveyttä edistävän liikunnan kehittämistoimikunnan mietintö on selkeä merkkipaalu terveysliikunnan korostamisessa. Terveysliikunta määritellään fyysiseksi aktiivisuudeksi ja terveysliikunnan asemaa vahvistetaan liikuntapolitiikassa. STM:n alaisuuteen perustetaan Terveyttä edistävän liikunnan poikkihallinnollinen ja laaja-alainen neuvottelukunta. Samalla nostetaan voimakkaammin esille huoli kansalaisten liikkumattomuuden vaikutuksista kansantaloudelle. Vuosikymmenen aikana STM vahvistaa asemaansa poikkihallinnollisessa yhteistyössä. OKM:ssä kiinnitetään huomiota liikunnan välinearvoistumiseen ja muistutetaan liikunnan moniarvoisesta pohjasta. Terveyden edistämisen vaikutukset olleet vasta alkamassa eikä vaikutuksia liikuntakentän toimintaan vielä osattu arvioida.
	OKM	**Moraalis-eettinen** **Poliittis-sosiaalinen** Hyvinvointi, Osallisuus, Kansalaistoiminta, Yhteistyö, Eettisyys	
2011–2022	STM, VN	**Utilitaristis-instrumentaalinen** Fyysinen aktiivisuus, Julkinen talous, Terveys, Vaikuttavuus, Yhteistyö	STM ottaa kantaa liikunnanalan johtajuuden puutteeseen ja järjestelmän jatkuviin muutoksiin. Vahvistetaan fyysisen aktiivisuuden asemaa liikuntapoliittisena toimena ja arvioidaan fyysisen aktiivisuuden edistämisen tuloksia. Huoli liikkumattomuuden aiheuttamista väestön terveyden sekä kansantalouden vaikutuksista korostuu. OKM:n puolella tämä näkyy liikuntalain uudistustyössä, sekä vuoden 2018 selonteossa, joissa liikunnan ja fyysisen aktiivisuuden merkitys kansalaisten terveyden ja hyvinvoinnin ylläpitämisessä tuodaan vahvemmin esille. Vuosikymmenen lopulla huoli saavuttaa myös valtioneuvoston. STM:n terveyttä ja hyvinvointia edistävän liikunnan ohjausryhmä korvataan virkamiestasoisella liikuntapolitiikan koordinaatioelimellä, joka toimi OKM:n alaisuudessa. Terveys 2015 -ohjelma saa puolestaan jatkoa vuoden 2021 Valtioneuvoston periaatepäätöksellä.
	OKM	**Utilitaristis-instrumentaalinen** **Poliittis-sosiaalinen** Fyysinen aktiivisuus, Hyvinvointi, Julkinen talous, Vaikuttavuus, Osallisuus, Yhteistyö	

Liikunnalla on tunnistettavissa olevaa välinearvoa ja itseisarvoa. Liikunnan välinearvo korostuu STM:n kohdalla, kun tavoitteena on ollut lisätä väestön fyysistä aktiivisuutta ja samalla vaikuttaa terveydenhuollon palveluntarpeisiin ja kustannuksiin. OKM:n argumentoinnissa nousi esille liikunnan itseisarvo, sillä ministeriö on korostanut, että jokaisen kansalaisen perusoikeuksiin kuuluu liikunta ja oman hyvinvoinnin lisääminen. Taulukossa 4 kuvataan millaisia muutoksia arvottamisessa STM:llä ja OKM:llä on ollut tarkasteluajanjaksolla ja miten arvottamisen muutokset ovat heijastuneet konfliktin laajentumiseen liikuntapolitiikassa.

TERVEYSLIIKUNNAN PERUSTELUT JA VIEMINEN OSAKSI LIIKUNTAPOLITIIKKAA

Terveyttä kaikille -politiikan rakentaminen

Terveyden edistämisen tavoite on vahvistanut asemaansa liikuntapolitiikan systeemisessä kokonaisuudessa terveysliikunnan välityksellä. Terveyspolitiikan näkökulmasta merkitykselliseksi nousee vuoden 1986 Ottawan asiakirja, joka *laajensi* terveyden edistämisen koko yhteiskuntaa koskevaksi asiaksi ja toimi vuoden STM:n vuoden 1993 asiakirjan pohjana. Tämä ajattelumalli jalkautui eri politiikan osa-alueille ja vuonna 1990 liikuntakomitea *asemoi* mietinnössään yhdeksi avainalueeksi liikunnan edistämisessä aikuisväestön kunto-, terveys- ja virkistysliikunnan. Kansalaisille haluttiin tuottaa mielihyvän ja hyvinvoinnin kokemuksia liikunnan avulla, joka osaltaan vahvisti terveyden edistämisen merkitystä liikuntapolitiikan kentällä. Oheinen poiminta liikuntakomitean (1990, 65) liikuntapolitiikan linjauksista kuvastaa liikunnan yhteiskunnallista ulottuvuutta: *”Aikuisväestön liikunnan harrastamisen tärkeimmät motiivit ovat kunto, terveys ja virkistys. Näiden syiden takia harrastettava liikunta on yhteiskunnan tavoitteiden mukaista ja sen edistäminen kuuluu siten yhteiskunnan velvoitteisiin.”*

Väestön liikkumisen merkitys yksilön omalle terveydelle ja kansantaloudelle tunnistettiin 1990-luvulla. Yhteiskunnan rakenteelliset muutokset kuten kaupungistuminen, työelämän muutokset ja terveyserojen kasvaminen herättivät kansallista huolta. Väestön terveyden edistäminen ja terveyserojen kaventaminen nousivat 1990-luvulla terveyspolitiikassa vahvasti esille. Taustalla vaikutti arvostus terveyttä ja hyvinvointia kohtaan. Ottawan sopimuksen jälkeinen koko yhteiskuntaa koskeva *Terveyttä kaikille* -politiikka toimi lähtökohtana STM:n vuoden 1993 asiakirjalle. Kyseinen politiikka vaikutti myös liikunnan asemaan terveyden edistämisessä. Liikunnan potentiaalia ja asemaa terveyden edistämisessä tuotiin vahvemmin esille: *”Liikunnan terveydellistä merkitystä ei ole riittävästi tiedostettu, ja liikuntaneuvonta on jäänyt vähäiseksi terveydenhuollon kontekstissa”* (STM 1993, 32).

Vuonna 1993 uudistettu *Terveyttä kaikille vuoteen 2000* -yhteistyöohjelma korosti väestön terveyden edistämisen merkitystä yhteiskunnalle ja toi esille terveyspolitiikan strategisen suunnittelun turvaamisen. Terveyden edistämisen kohdalla ohjelmassa tuotiin esille vastuutahojen määrittelyn tärkeyttä ennaltaehkäisevässä toiminnassa. Ohjelma ajoittui julkisen hallinnon johtamiskäytäntöjen muutoksen murroskohtaan, jolloin uusi julkisjohtaminen (NPM) oli saanut jalansijaa julkisessa hallinnossa sekä liikunnan alan järjestelmämuutokset olivat alkamassa. Lisäksi ohjelmassa luotiin kuvaa hallinnonalojen yhteistyön merkityksestä erityisesti ennaltaehkäisevän toiminnan kohdalla, joka merkitsi vuorovaikutuksen lisäämistä ja *juonen* kehityksen vahvistamista.

Lisää panoksia terveysliikuntaan

STM:n alaisuudessa toimineen kehittämistoimikomitean mietinnössä vuodelta 2001 luotiin terveysliikunnalle pohjaa hyödyntämällä kansainvälistä ja kotimaista tutkimusta sekä korostamalla liikunnan yhteiskunnallista merkittävyyttä. Samalla vahvistuivat liikunnan terveyshyötyjen arvottaminen yhteiskunnan toimivuutena ja taloudellisena kestävyytenä. Vastaavasti yksilön kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin arvottaminen siirtyi taka-alalle. Samalla terveyspolitiikka vahvisti asemaansa liikuntapolitiikan kokonaisuudessa laajentaen terveyden edistämisen agendan yhä enemmän liikunnan alalle. Ei ole liioittelua puhua *juonenkäänteestä*.

Terveysliikunta määriteltiin laajana toimintana, joka sisälsi kaikki päivittäiset ja usein toistuvat fyysisen aktiivisuuden muodot, joissa oli vähäinen loukkaantumisen riski. Liikunnan määrälle ja kuormittavuudelle annettiin samalla suosituksia. Fyysisen aktiivisuuden käsite oli tunnistettavissa liikunta-alan asiakirjoissa jo ennen

STM:n vuoden 2001 kehittämistoimikunnan mietintöä, mutta sen käyttäminen tarinan vahvistamisen tukena oli ollut maltillista.

Vuoden 2001 mietintö toimii fyysisen aktiivisuuden käsitteen hyödyntämisen käynnistäjänä STM:n narratiivissa. Fyysinen aktiivisuus tuotiin mukaan terveyspoliittiseen narratiiviin ja käsite mainittiin asiakirjassa 76 kertaa. Vuoden 2006 asiakirjassa fyysinen aktiivisuus mainittiin 45 kertaa ja vuoden 2013 asiakirjassa peräti 110 kertaa. Fyysinen aktiivisuus käsitettiin vuoden 2021 valtioneuvoston periaatepäätöksessä synonyymina liikunnan kanssa ja sen asema vakiintui osaksi terveyspoliittista narratiivia.

Liikuntapolitiikan asiakirjoissa fyysinen aktiivisuus esiintyi aina vuoden 1990 asiakirjasta lähtien, jossa se mainittiin neljästi. Käsitteen hyödyntäminen yleistyi erityisesti 2010-luvulla ja OKM:n vuoden 2018 asiakirjassa fyysinen aktiivisuus mainittiin jo 24 kertaa. Fyysisen aktiivisuuden ja liikunnan edistäminen osana yhteiskuntapolitiikkaa -luku oli OKM:n vuoden 2018 asiakirjan sisällöllisesti laajin osuus, joka samalla vahvisti fyysisen aktiivisuuden *asemaa* osana juonen kehittymistä.

Terveyden edistämisen aseman vahvistaminen

Fyysisen aktiivisuuden lisäksi talouspuhe on kulkenut asiakirjoissa terveysliikunnan ja liikunnan edistämisen perusteluna. Väestön vähäisen liikkumisen aiheuttamat kustannukset terveydenhuollolle ja elinkeinoelämälle sekä sosiaalietuuksien lisääntyminen työkyvyttömyyden kasvaessa aiheuttivat enenevästi huolta. Liikunnan yhteiskunnallisen aseman ja sen merkittävyyden esille tuominen talouspuheen kautta oli käytössä vaihtelevalla painotuksella molemmilla hallinnonaloilla. 1990-luvulla puhe painottui pääosin työurien pidentämiseen sekä terveyserojen kaventamiseen, joka jatkui myös jossain määrin 2000-luvun alkupuolella. 2000-luvun lopulla terveydenhuollon kustannusten ja elinkeinoelämän näkökulmat saivat enemmän tilaa huolipuheessa.

Fyysisen aktiivisuuden ja talouspuheen lisäksi lainsäädännön rooli terveyttä edistävän liikunnan yhteiskunnallisen *aseman* edistämisen yhteydessä nousi merkittävään osaan. STM:n raporteissa viitattiin laajaan lainsäädäntöön, joka velvoittaa väestön terveyden edistämiseen. Asiakirjoissa tuotiin esille perustuslain (62), liikuntalain (63), kuntalain (64) sekä jo kumotun kansanterveyslain (65) mukanaan tuomat velvoitteet terveyden edistämisessä. Lainsäädännöllisesti merkittävä virstapylväs oli vuonna 1998 uudistettu liikuntalaki (63), jossa terveyden edistämisen tavoite tuotiin mukaan lain sisältöön.

Vuonna 2013 STM sitoi hyvinvointia edistävän liikunnan ja sen kehittämisen terveyden edistämisen kokonaisuuteen ja toi esille ministeriön merkitystä terveysliikunnan rahoittamisessa. Tämän lisäksi laajan sidosryhmäyhteistyön ja laadukkaan johtamisen ja koordinoinnin tarve tuotiin esille liikunnan yhteiskunnallisen *aseman* kehittämisessä. Tämä kertoo osaltaan toiminnan tehokkuuden, mutta myös hallinnon läpinäkyvyyden ja selkeyden arvottamisesta.

ROOLIEN HAKEMINEN

Liikuntapolitiikan johtaminen, kehittäminen, yhteensovittaminen ja ohjaaminen kuuluvat OKM:lle. Tämä virallinen johtamisen ja vastuun asettelu ilmentää *hahmoihin* liittyvää jännitettä, joka tuli esille molempien hallinnonalojen asiakirjoissa. STM:n puolelta esille nostettiin vastuunjaon ja johtajuuden käytännön ongelmat liikuntapolitiikan kentällä. *Terveyttä kaikille vuoteen 2000* -ohjelmassa vastuutahojen epäselvyyden ilmaiseminen oli vielä hienovaraista, mutta vuonna 2013 Muutosta liikkeellä! -asiakirjassa tuotiin jo selkeästi esille liikunta-alan johtajuuden ongelmat: ”*onnistumisen kannalta on tärkeää, että organisatorisissa ja rakenteellisissa myllerryksissä painiva liikunta-ala itse onnistuu muutosten myötä täyttämään tutkijoiden ja asiantuntijoiden kritisoiman ns. liikuntajohtamisen tyhjiön*” (STM 2013, 44). Tämä kuvastaa *paholais–enkeli-asetelmaan* sisältyvää ongelmien osoittamista. Vaikka kyse ei olekaan suoranaisesta sankarien ja roistojen hakemista, asiakirja osoittaa hahmojen välisen jännitteen olemassaolon.

STM osallistui terveysliikunnan ja siitä seuranneen fyysisen aktiivisuuden käsitteen määrittelyyn ja omaksumiseen. Liikunnan käsitteistöön puuttuminen toimi keinona vaikuttaa liikuntapolitiikan kokonaisuuteen ja liikunnan yhteiskunnalliseen keskusteluun esittäen ratkaisuja olemassa oleviin käsitteellisiin ongelmiin. Erityisen hyvin tämä näkyi vuoden 2015 liikuntalain (7) ennakoinnissa, kun STM otti vuonna 2013 kantaa käsitteiden määrittelyyn, jotta ne vastai-

sivat sisällöllisesti liikkumattomuuden haasteisiin. Narratiivisesti tämä edustaa *syy–seuraussuhteiden* tunnistamista.

Kuitenkin oman hallinnonalan sisäinen muutos liikunnan hyväksymisenä terveyttä edistävänä toimena vaikuttaisi jääneen retoriikan tasolle. Jo vuonna 1993 STM:n asiakirjassa liikuntaneuvonnan merkitys tunnistettiin ja liikuntaneuvonnan merkitystä korostettiin myös myöhemmissä asiakirjoissa. Liikuntaneuvonta on kuitenkin edelleen suhteellisen vähän tuotettu palvelu sosiaali- ja terveydenhuollossa, jonka myös OKM (2018, 25) toi esille omassa liikuntapolitiikan tulevaisuutta hahmottavassa asiakirjassa: *"Liikunta on yksi tärkeimmistä ennalta ehkäisevän terveydenhuollon toimenpiteistä ja myös merkittävä tekijä monien sairauksien hoidossa. Terveydenhuollon käytännön toiminnoissa liikunnalla on kuitenkin vielä vähäinen asema."*

JULKINEN ARVO MORAALIN ILMENTYMÄNÄ LIIKUNTAPOLITIIKASSA

Liikuntapolitiikan arvokeskustelussa terveyden edistämisen eetos vaikuttaisi muuttaneen liikuntaan liitettyjä julkisia arvoja. Vielä 1990-luvun alkupuolella liikuntapolitiikan sisältöön liitettiin liikuntakomitean mietinnössä tavoitteita kansalaisen osallisuuden edistämiseksi, yhteisöllisyyden tukemiseksi, yksilön kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin tukemiseksi sekä liikunnan ja huippuurheilun edistämiseksi. Kuluneiden vuosikymmenten aikana terveysliikunta on vaikuttanut liikuntapolitiikan sisällön määrittelyyn ja poliittisiin päätöksiin. Liikkumattomuuden kustannusten hillitseminen fyysistä aktiivisuutta lisäämällä on noussut liikuntapolitiikkaa ohjaavaksi julkiseksi arvoksi. Liikunnan muut arvot ovat jääneet taustalle eivätkä juurikaan näy liikuntapolitiikan ohjaamisessa. Kehitystä todentaa esimerkiksi oheinen ote STM:n *Muutosta liikkeellä!* -asiakirjasta (2013, 14): *"Fyysisen aktiivisuuden ja liikunnan kansantaloudellinen merkitys on valtaisa, ja sen ymmärtämisen edistämiseen tulee jatkossa panostaa nykyistä enemmän."* Asiakirjasta on tulkittavissa sekä konfliktin laajentamista että syy–seuraussuhteiden analysointia.

Terveyden edistämisen moraalis-eettisenä perusteluna yksilön näkökulmasta on toiminut fyysisten sairauksien välttäminen. Yhteiskunnan näkökulmasta moraalisen, mutta myös järjestelmätason perusteluna on toiminut liikkumattomuuden aiheuttamat kustannukset terveydenhuollolle ja palveluiden saatavuuden turvaaminen kaikille. Ajatuksena on, että palvelusektoria tulee varjella ylimääräiseltä rasitukselta. Yhteiskunnan palveluiden tarpeen ja niiden riittävyyden ennakointi ja kansantalouden kestokyky ovat nousseet pääasiallisiksi arvottamisen kohteiksi. Fyysisen aktiivisuuden tuottamaa terveyttä arvotetaan paljon ja sen sanoma häivyttää liikunnan muita arvoja. OKM:n asiakirjoissa liikunnalle asetettiin erilaisia arvoja, mutta ne eivät näkyneet STM:n asiakirjoissa eivätkä näin juurikaan nousseet vuoropuhelussa fyysisen aktiivisuuden rinnalle etenkään 2010-luvun aikana.

Terveyspoliittinen narratiivi on painottanut huolipuhetta. Huolestuttavien tulevaisuuskuvien luominen on ollut tehokas *juoni* oman agendan edistämiseksi poikkihallinnollisessa päätöksenteossa. Tämä vaikuttaisi olleen tehokas valinta, sillä fyysisen aktiivisuuden merkitys terveyden edistämisessä on kasvanut viimeistään 2010-luvulla yhteiskunnalliseksi huoleksi, jonka voi tulkita onnistuneeksi terveyspoliittisen agendan laajentumiseksi. Tämä käy hyvin ilmi OKM:n (2018, 45) asiakirjasta, jossa korostetaan, että *"2020-luvun tärkein liikuntapoliittinen tavoite Suomessa on kansalaisten fyysisen aktiivisuuden merkittävä lisääminen kaikissa ikä- ja väestöryhmissä siten, että väestö harrastaa mahdollisimman laajasti liikuntaa terveyden ja hyvinvoinnin kannalta riittävässä määrin."*

POHDINTA

Tutkimuksen luotettavuus

Laadullisen tutkimuksen kohdalla tutkimuksen johdonmukaisuus ja valintojen perustelut ovat olennaisia tutkimuksen luotettavuutta lisääviä tekijöitä. Tämän tutkimuksen aineisto on kerätty systemaattisesti ja analyysiprosessi on kuvattu läpinäkyvästi. Tutkimuksen aineisto koostuu julkisesti saatavilla olevista asiakirjoista, joten aineistoon ei liity tutkimuseettisiä haasteita. Erityisesti laadulliseen analyysiin sisältyy aina tulkintavinoumien mahdollisuus. Tätä riskiä vähennettiin kirjoittajien välisellä yhteistyöllä. Analyysin luotettavuutta ja läpinäkyvyyttä on vahvistettu aineistossa esiintyvien alkuperäisten lainauksien avulla, jolloin johtopäätösten muodostuminen on selkeämmin hahmotettavissa.

Tutkimuksen heikkoutena voidaan pitää asiakirjojen epätasaisia julkaisuvälejä ja sisältöjen

rakenteellisia eroavaisuuksia. Erityisesti 2010-luvun loppupuolen STM:n asiakirjat eivät soveltuneet tutkimusaineistoon, mikä jättää tältä osin analyysille myös erilaisen tulkinnan mahdollisuuden. Tätä puutetta kuitenkin paikkaa STM:n alaisuudessa toimineet neuvottelukunnat ja niiden laatimat asiakirjat. Poliittisten asiakirjojen kohdalla on myös hyvä huomioida, että asiakirjat itsessään ovat monitulkintaisia, joka mahdollistaa erilaiset tulkinnat myös tutkimukselle. NPF-viitekehyksen ja sisällönanalyysin yhdistelmää soveltava tutkimus tarjoaa kuitenkin perustellun ja tarpeellisen tulkinnan liikunnan ja terveyden edistämisen keskusteluun.

Tulosten tarkastelu

Tutkimuksen lähtöoletuksena on toiminut ajatus siitä, että liikunnan terveyttä edistävä vaikutus on tunnistettavissa liikunta- ja terveyspolitiikkaa kehystävistä julkisista asiakirjoista. Ensimmäinen tutkimuskysymys kohdistui STM:n sisällöllisiin keinoihin osallistua liikuntapolitiikasta käytävään keskusteluun. Analyysin mukaan merkittävimmät sisällölliset keinot terveyspoliittisten arvojen edistämisessä olivat i) terveyttä edistävä liikunta, ii) talouspuheen hyödyntäminen ja siihen kytketty huolipuhe sekä iii) lainsäädäntöön vetoaminen ja tätä kautta toiminnan legitimoiminen.

Ensinnäkin STM:n vuoden 2001 mietinnön voi tulkita terveyttä edistävän liikunnan esiintulon osalta merkkipaaluksi terveyspoliittisessa narratiivissa. Mietintö oli laaja selvitys terveysliikunnasta, sen määritelmästä, tutkitusta tiedosta ja yhteiskunnallisesta merkityksestä. Samassa mietinnössä terveyspoliittiseen narratiiviin tuli mukaan fyysisen aktiivisuuden käsite, joka oli osa terveyttä edistävää liikuntaa, ja osa kansainvälistä terveyspoliittista keskustelua (21). Samalla liikunnan määrälle ja kuormittavuudelle annettiin suosituksia, kuten lääkehoidolle konsanaan. Tämä sai vastakaikua silloisen opetusministeriön hallinnon alalla, vaikka terveyden edistämisen asemaa liikuntapolitiikassa myös kritisoitiin. Terveyspoliittisesti latautunut liikunta-alalle soveltuva terveysliikunnan käsite määritteli liikunnan yhteiskunnallista asemaa ja sen legitimointia (5).

Toinen sisällöllinen keino eli talouspuhe oli läsnä molempien hallinnonalojen asiakirjoissa koko tarkasteluajan. Mielenkiintoista on, että talouspuheen painopiste siirtyi 2000-luvun loppupuolella kohti terveyspoliittisia tavoitteita. Siirtymä työikäisten toimintakyvystä ja työssä jaksamisesta kohti terveydenhuollon kustannuksia ja julkisen talouden tilaa on selkeästi havaittavissa. Terveyspoliittiset taloushuolet muuttivat liikuntapolitiikan hallinnollista keskustelua pohtimaan terveydenhuollon kestävyyttä ja liikkumattomuuden aiheuttamia kustannuksia.

Kolmas keskeinen sisällöllinen keino oli lainsäädäntöön vetoaminen terveyspoliittisessa narratiivissa. Liikuntalain uudistukset tarjosivat terveyspoliittisille tavoitteille legitimiteettiä, ja lainsäädäntöön vetoaminen osoittautui merkittäväksi keinoksi asemoida ja edistää terveysliikuntaa poikkihallinnollisesti. Erityisesti vuonna 1998 uudistettu liikuntalaki (63) toi terveyden edistämisen tavoitteen lain sisältöön ja tarjosi STM:lle keinon tuoda terveyspoliittiset tavoitteet vahvemmin mukaan liikuntapolitiikan systeemiseen kokonaisuuteen.

Tutkimuksen toinen tutkimuskysymys käsitteli liikuntaan liitettävän julkisen arvon taustalla tapahtuneen arvottamisen muutoksia kuluneen 30 vuoden aikana. Analyysin perusteella julkinen arvo ja sen taustalla tapahtunut arvottaminen (40) ovat vaihdelleet eri vuosikymmeninä. 1990-luvulla liikunnan tavoitteet ja arvopohja määriteltiin laajaksi ja liikunnan yhteiskunnallista asemaa perusteltiin useista näkökulmista. Terveyden edistäminen tunnistettiin yhdeksi liikuntapolitiikan monista tavoitteista. Terveyden edistämisen vaikutukset painottuivat aiempaa enemmän (5), mutta ne eivät vielä määrittäneet liikuntapolitiikan suuntaa. Liikunnan arvottamisessa painottuivat *moraalis-eettisen* ja *hedonistis-esteettisten* ulottuvuuksien (40) kautta yksilön kokonaisvaltainen hyvinvointi, positiiviset kokemukset ja erilaiset motiivit liikkumiselle.

Saman vuosikymmenen aikana luotiin myös pohjaa terveyspoliittisten tavoitteiden laajentamiselle *moraalis-eettisen* arvottamisen kautta. *Terveyttä kaikille* -eetosta edistettiin koko yhteiskunnan tasolla ja eri hallinnon alat sitoutettiin poikkihallinnolliseen työskentelyyn terveyden edistämiseksi, joka oli samalla yhteiskunnan moraalinen velvollisuus kansalaisia kohtaan. Vuoden 1998 liikuntalain (63) uudistaminen osoittautui arvottamisen näkökulmasta merkitykselliseksi käänteeksi. Terveyden edistäminen arvotettiin liikunnan osalta lainsäädäntöön soveltuvaksi tavoitteeksi.

2000-luvulla liikunnan arvottaminen terveyspolitiikan näkökulmasta liukui kohti *poliittis-sosiaalista* ja *utilitaristis-instrumentaalista* painotusta (40). Liikunnan terveyden edistämisen keskustelu siirtyi yksilön motiiveista vahvemmin kohti yhteiskunnallisia ja jopa poliittisia motiiveja (2). Liikuntapolitiikkaan tuotiin systeemistä näkökulmaa, kun terveyden edistäminen ja väestön fyysinen aktiivisuus kytkettiin terveydenhuollon palvelujärjestelmän ja kansantalouden kestävyyden keskusteluihin. Tämä on linjassa kansainvälisessä tutkimuksessa havaitun kehityksen kanssa (21, 23, 34). Kehitys oli havaittavissa liikunta-alalla, vaikka liikunnan moniarvoista pohjaa ja liikunnan itseisarvoa tuotiin vielä esille.

2010-luvulla *utilitaristis-instrumentaalinen* arvottaminen (40) korostui niin terveyspolitiikan kuin liikuntapolitiikan asiakirjoissa. Väestön fyysinen aktiivisuus, terveydenhuollon resurssien riittävyys ja huoli järjestelmän kantokyvystä muodostuivat jaetuiksi huoliksi. Samoin STM:n korostama julkisen talouden kestävyyden näkökulma sai enemmän tilaa liikuntapolitiikan systeemisessä kokonaisuudessa. Huomionarvoista 2010-luvulla oli liikunta-alan omat jatkuvat järjestelmätason muutokset, jotka aiheuttivat epäselvyyttä liikuntapolitiikan systeemisen kokonaisuuden johtajuudesta. Epäselvässä tilanteessa STM:n johdonmukaiset tavoitteet koettiin kenties keinona tasapainottaa liikunta-alan poliittisen ohjauksen epäselvyyttä.

Liikuntapolitiikan kokonaisuuden kannalta fyysinen aktiivisuus saavutti merkittävän aseman ja sitä voi kuvata liikuntapolitiikkaa ohjaavaksi *julkiseksi arvoksi*. Mielenkiintoista on, että käsite ei ota juurikaan kantaa liikunnan sosiaaliseen tai henkiseen ulottuvuuteen yksilön näkökulmasta, jotka ovat kuitenkin liikuntaan liitettyjä yhteiskunnalle hyödyllisiä arvoja (35, 36). Käsite myös kätkee sisälleen oletuksen kansalaisesta, joka liikkuu kohtuudella vältellen aiheuttamasta kustannuksia terveydenhuollolle tapaturmien tai sairauksien muodossa. Samalla herää kysymys, antaako terveyspainotteinen fyysisen aktiivisuuden korostaminen liikuntapolitiikassa riittävästi tilaa muille liikuntaan liitetyille arvoille ja merkityksille.

Tämä tutkimus korostaa tarvetta ymmärtää arvoja ja arvottamisen keinoja terveyspoliittisia intressejä heijastelevassa liikuntapolitiikan systeemisessä kokonaisuudessa. Näin siksi, että liikuntaan liittyy terveyden lisäksi myös muita arvoja, jotka hyödyttävät yksilöitä ja yhteiskuntaa (24). Suomalaisen liikuntapolitiikan arvopohja osoittaa analysoitujen asiakirjojen perusteella kaventumisen merkkejä. Se ei näytä huomioivan tarpeeksi liikuntaan sisältyvää arvopluralismia eikä erilaisten arvojen yhteensovittamisen tarvetta. Tämä näkyy myös yhteiskunnallisessa keskustelussa, jonka pääsanomassa yhdistyvät väestön vähentynyt fyysinen aktiivisuus sekä terveydenhuollon kustannukset (66). Onkin tärkeää kysyä, ymmärrämmekö riittävästi niitä erilaisia arvoja ja tarpeita, joita liikuntaan liittyy sekä yhteiskunnan että yksilöiden näkökulmista.

Mahdollista on, että kansantalouteen ja terveydenhuoltoon kytketty keskustelu väestön liian vähäisestä fyysistä aktiivisuudesta ja liikuntaan liitettävien arvojen köyhdyttämisestä johtaa ristiriitoihin eri hallinnonaloilla ja -tasoilla, joissa tehdään työtä liikunnan edistämiseksi. Arvoristiriitoihin liittyy myös vaara siitä, että liikunta ei kykene lunastamaan siihen liitettyä julkisen arvon potentiaalia (50). Arvoristiriitoihin kohdistuva tutkimus auttaisi ymmärtämään nykyistä paremmin liikunnan käytännön edistämistyötä estäviä ja edistäviä tekijöitä. Teoreettisesti ristiriitoja voisi lähestyä esimerkiksi paradoksiajattelun (67) ja kompleksisuusteorian (68, 69) tarjoamalla käsitteistöllä. Tämä tarkoittaisi joko–tai-ratkaisujen sijaan sekä–että-lähestymistapaan pohjautuvien tapojen kehittelyä.

Kansallisen politiikan tavoitteet konkretisoituvat kansalaisille tuotettujen palveluiden kautta. Siksi olisi tärkeää tutkia, vastaavatko liikuntapalvelut kansalaisten erilaisiin tarpeisiin tavalla, joka edistää samalla myös yhteiskunnalle hyödyllistä kehitystä. Yksittäisen sinänsä hyvän tavoitteen kritiikitön korostaminen voi johtaa liikuntapolitiikan tavoitteiden epäonnistumiseen (54). Tällöin se ei onnistu tuottamaan yhteiskunnallista hyvää, kuten kansalaisten liikuntaharrastamisen lisääntymistä ja sosiaali- ja terveydenhuollon kuormituksen vähentämistä.

RAHOITTAJAT:

Artikkeli on osa Suomen Akatemian Active-ohjelmasta rahoitettua Suomalaisen liikuntapolitiikan systeemisen muutoksen edistäminen -tutkimushanketta (*Be a Sport! Enhancing Systems Change of the Finnish Sport Policy*).

KIRJOITTAJIEN KONTRIBUUTIOT:
Kiitämme dosentti Kati Lehtosta avusta asiakirja-aineiston valinnassa ja artikkelin liikuntapolitiikkaa käsittelevien tekstien asiantuntevasta kommentoinnista.

KIRJOITTAJIEN KONTRIBUUTIOT:
Lappalainen vastaa tutkimusasetelman laatimisesta, artikkelin ensimmäisen version kirjoittamisesta ja viimeistelystä sekä aineiston analyysistä. Jalonen on kommentoinut ja muokannut tekstiä sen eri vaiheissa ja tukenut Lappalaista analyysivaiheessa.

Lappalainen, S., Jalonen, H. ***Valuing health-promoting physical activity in sport and health policies.*** **Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti – Journal of Social Medicine 2025: 62: 598–612.**

Physical activity, once considered a private matter, has become a societal concern in Western countries. This concern is linked to the population's low levels of physical activity. Previous research demonstrates that the health benefits derived from physical activity offer a societal rationale to promote exercise. These health benefits can also be conceptualized as a public value in sports policy, as the promotion efforts target positive societal development. Sports policy is implemented through cross-sectoral and networked cooperation, where public value reconciles the goals of different actors.

This research examines the strategic goals and values of health policy in relation to sports policy. The research is a narrative document analysis of the macro-level administrative discourse on sports policy and the changes in valuing physical activity in the context of health promotion. The study identifies health policy content strategies for promoting values associated with physical activity. These include health-promoting physical activity, the use of economic discourse and associated concern discourse, and the invocation of legislation to legitimize actions. Additionally, the study recognizes changes in the underlying assessment of public value over three decades. The assessment of physical activity in administrative discourse has shifted from individual motivation to pursue movement and well-being to introduce perspectives on healthcare sustainability and public finance associated with the population's low levels of physical activity.

Keywords: sport policy, physical activity, public value, narrative study

Saapunut 05.03.2024
Hyväksytty 07.01.2025

LÄHTEET

(1) Lehtonen K, Raisio H. Jalonen H. Liikunnan neljäs sektori – hyvinvointipolitiikan uusi mahdollisuus? Yhteiskuntapolitiikka 2023; 88(2): 200–205.

(2) Bergsgard NA. Power and domination in sport policy and politics – three intertwined levels of exercising power. Int J Sport Policy Politics 2018;10(4): 653–667 DOI:10.1080/19406940.2018.1490335

(3) Bloyce D, Smith A. Sport Policy and Development. 1. painos. Routledge. 2009.

(4) Vuori I, Lankenau N, Pratt M. Physical Activity Policy and Program Development: The Experience in Finland. Public Health Reports 2004; 119(3): 331–345 DOI:10.1016/j.phr.2004.04.012

(5) Ståhl T. Liikunnan toimintapolitiikan arviointia terveyden edistämisen kontekstissa. Sosiaalisen tuen, fyysisen ympäristön ja poliittisen ympäristön yhteys liikunta-aktiivisuuteen. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto; 2003.

(6) Huhtanen K, Pyykkönen T. Valtion liikuntahallinto terveyttä edistävän liikunnan kokonaisuudessa. Valtion liikuntaneuvoston julkaisuja 1; 2012. Yhteisjulkaisu Liikuntatieteellisen Seuran kanssa.

(7) Liikuntalaki 10.4. 2015/390/. https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150390

(8) Hautamäki T. Menestyksen ja romahduksen tie. Suomalainen urheilujohtaminen 1960-luvulta 2010-luvun lopulle. Joensuu: Itä-Suomen yliopisto; 2019.

(9) Lehtonen K. Muuttuvat rakenteet – staattiset verkostot. Suomalaisen liikunta- ja urheilujärjestelmän rakenteelliset muutokset 2008–2015. Jyväskylä: LIKES-tutkimuskeskus; 2017.

(10) Rantala M. Ylös, ulos ja lenkille!: Suomalaiset kuntoliikuntajärjestöt ja liikuntakampanjajulisteet vuosina 1941–2010. Turku: Sigillum; 2019.

(11) Peters GP, Pierre J. Governance Without Government? Rethinking Public Administration.

J Public Adm Res Theory 1998;8(2): 223–243. DOI:10.1093/oxfordjournals.jpart.a024379

(12) Stoker G. Governance as theory: five propositions. Int Soc Sci J 1998; 50: 17–28

(13) Hagedorn Krogh A, Triantafillou P. Developing New Public Governance as a public management reform model. Public Manag Rev 2024. DOI:10.1080/14719037.2024.2313539

(14) Piggin J, Bairner A. The global physical inactivity pandemic: an analysis of knowledge production. Sport Educ Soc 2016;21(2): 131–147. DOI: 10.1080/13573322.2014.882301

(15) Bellew W, Smith B, Nau T, ym. Whole of Systems Approaches to Physical Activity Policy and Practice in Australia: The ASAPa Project Overview and Initial Systems Map. J Phys Act Health 2020;17: 68–73. DOI:10.1123/jpah.2019-0121

(16) Lehto E, Konttinen H, Jousilahti P, ym. The role of psychosocial factors in socioeconomic differences in physical activity: A population-based study. Scand J Public Health 2013; 41: 553–559. DOI:10.1177/1403494813481642

(17) Bauman A, Reis R, Sallis J, ym. Correlates of physical activity: why are some people physically active and others not? Lancet 2012; 380: 258–271. DOI:10.1016/S0140-6736(12)60735-1

(18) Saarela H, Mäki-Opas T, Silventoinen K, ym Sosiodemografiset erot suomalaisten hyötyliikunnassa. Liikunta & Tiede 2015; 52(1): 55–63.

(19) Vanttaja M, Tähtinen J, Koski P, ym. Nuorten terveystietoisuus ja liikunta-aktiivisuus. Sosiaalilääk Aikak 2015; 52(2): 130–143.

(20) Lehtonen O, Kauronen M-L. Liikuntapaikkojen saavutettavuus fyysisesti inaktiivisilla miehillä Kymenlaakson taajamissa. Sosiaalilääk Aikak 2017; 54(4): 327–344. DOI:10.23990/sa.67762

(21) Duijvestijn M, de Wit AG, van Gils PF, ym. Impact of physical activity on healthcare costs: a systematic review. BMC Health Services Research 2023; 23:572: 1–13. DOI:10.1186/s12913-023-09556-8

(22) Kolu P, Kari JT, Raitanen J, ym. Economic burden of low physical activity and high sedentary behaviour in Finland. J Epidemiol Community Health 2022; 76: 677–684. DOI:10.1136/jech-2021-217998

(23) Santos AC, Willumsen J, Meheus F, ym. The cost of inaction on physical inactivity to public healthcare systems: a population-attributable fraction analysis. Lancet Glob Health 2023; 11: e32–39. DOI:10.1016/ S2214-109X(22)00464-8

(24) Brookes S, Wiggan J. Reflecting the Public Value of Sport: A game of two halves? Public Manag Rev 2009; 11: 401–420. DOI:10.1080/14719030902989490

(25) Edwards MB. The role of sport in community capacity building: An examination of sport for development research and practice. Sport Manag Rev 2015; 18: 6–19. DOI:10.1016/j.smr.2013.08.008.

(26) Busfield J. The concept of medicalisation reassessed. Sociol Health Illn 2017; 39(5): 759–774. DOI:10.1111/1467-9566.12538

(27) Miller H. T. Governing Narratives: Symbolic Politics and Policy Change. Tuscaloosa: The University of Alabama Press; 2012.

(28) Stone D. Policy Paradox. The Art of Political Decision Making. Revised Edition. Norton; 2002.

(29) Shenhav, SR. Political narratives and political reality. Int Political Sci Rev 2006;27(3): 245–262. DOI:10.1177/0192512106064474

(30) Smith K, Larimer CW. The Public Policy Theory Primer. 2. painos. Colorado: Westview Press; 2013.

(31) Clemons RS, McBeth MK, Kusko E. Understanding the Role of Policy Narratives and the Public Policy Arena: Obesity as a Lesson in Public Policy Development. World Med Health Policy 2012; 4(2): 1–26. DOI:10.1515/1948-4682.3

(32) Gray G, Jones MD. A qualitative narrative policy framework? Examining the policy narratives of US campaign finance regulatory reform. Public Policy Adm 2016; 31(3): 193–220. DOI:10.1177/0952076715623356

(33) Hatfield Price M. Strategic Stories: Analysis of Prior Learning Assessment Policy Narratives. Rev High Educ 2019; 42(2): 511–535 DOI:10.1353/rhe.2019.0005

(34) Chaput J-P, Janssen I, Sampasa-Kanyinga H, ym. Economic burden of low cardiorespiratory fitness in Canada. Prev Med 2023;168(17):107424. DOI:10.1016/j.ypmed.2023.107424

(35) Downward P, Rasciute S. Does sport make you happy? An analysis of the well-being derived from sports participation. Int Rev Appl Econ 2011;25(3): 331–348. DOI: 10.1080/02692171.2010.511168

(36) Davies L, Taylor P, Ramchandani G, ym. Social return on investment (SROI) in sport: a model for measuring the value of participation in England. Int J Sport Policy Polit 2019;11(4): 585–605. DOI:10.1080/19406940.2019.1596967

(37) Moore MH. Creating Public Value. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press; 1995.

(38) Bozeman B. Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism. Washington, DC: Georgetown University Press; 2007.

(39) Jalonen H. Julkisesta arvosta sekä sen luomisesta ja kokemisesta. Hallinnon Tutkimus 2023; 42(4): 389–391. DOI:10.37450/ht.131751

(40) Meynhardt T. Public Value Inside: What is Public Value Creation? International Journal of Public Administration 2009;32(3-4): 192–219. DOI:10.1080/01900690902732632

(41) Acar, L, Steen T, Verschuere B. Public values? A systematic literature review into the outcomes of public service co-creation. Public Manag Rev 2023. DOI: 10.1080/14719037.2023.2288248

(42) Cui T, Aulton K. Conceptualizing the elements of value in public services: insights from practitioners. Public Manag Rev 2023. DOI:10.1080/14719037.2023.2226676

(43) Huijbregts R, George B, Bekkers V. Public values assessment as a practice: integration of evidence and research agenda. Public Manag Rev 2022;24(6): 840–859. DOI: 10.1080/14719037.2020.1867227

(44) Jaspers S, Steen T. Does Co-Production Lead to the Creation of Public Value? Balancing the Dimensions of Public Value Creation in Urban Mobility Planning. Adm Soc 2021; 53(4): 619–646. DOI:10.1177/0095399720957613

(45) Meynhardt T. Public Value is Knowable, Public Value Creation is Not. Adm Soc 2021; 53(10): 1631–1642. DOI:10.1177/00953997211053500

(46) Jørgensen TB, Bozeman B. Public Values. An Inventory. Adm Soc 2007; 39(3): 354–381. DOI:10.1177/0095399707300703

(47) Nabatchi T. Public Values Frames in Administration and Governance. Perspect Public Man 2018;1(1): 59–72. DOI:10.1093/ppmgov/gvx009

(48) Fukumoto E, Bozeman B. Public Values Theory: What Is Missing? Am Rev Public Adm 2019;49(6): 635–648. DOI:10.1177/02750740188142

(49) Virtanen P, Jalonen H. Public value creation mechanisms in the context of public service logic: an integrated conceptual framework. Public Manag Rev 2024;26(8): 2331–2354. DOI:10.1080/14719037.2023.2268111

(50) Bozeman B. Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do. Public Adm Rev 2002;62(2): 145–161. DOI:10.1111/0033-3352.00165

(51) Stoker G. Public Value Management. A New Narrative for Networked Governance? Am Rev Public Adm 2006;36(1): 41–57. DOI:10.1177/0275074005282583

(52) Alfrodt J, Douglas S, Geuijen K, ym. Ventures in public value management: introduction to the symposium. Public Manag Rev 2017;19(5): 589–604. DOI:10.1080/14719037.2016.1192160

(53) O'Flynn J. Where to for Public Value? Taking Stock and Moving On. Int J Public Adm 2021;44(10): 867–877. DOI:10.1080/01900692.2021.1884696

(54) Sam MP. Building legitimacy at Sport Canada: pitfalls of public value creation? Int Rev Admin Sci 2011;77(4): 757–778. DOI:10.1177/0020852311419389

(55) Crow D, Jones M. Narratives as tools for influencing policy change. Policy Polit 2018; 46(2): 217–234. DOI:10.1332/030557318X15230061022899

(56) Fischer F. Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments. Kirjassa: Fischer F, Miller GJ, Sidney MS. (toim.) Handbook of public policy analysis. Taylor & Francis Group; 2019. 223–236.

(57) Shanahan E, Jones M, McBeth M, ym. The Narrative Policy Framework. Kirjassa: Weible CM, Sabatier PA. (toim.) Theories of the Policy Process. Routledge; 2017. 173-213.

(58) Schaub S. Public contestation over agricultural pollution: a discourse network analysis on narrative strategies in the policy process. Policy Sci 2021;54: 783–821. DOI:10.1007/s11077-021-09439-x

(59) Jones MD, McBeth MK. Narrative in the Time of Trump: Is the Narrative Policy Framework good enough to be relevant? Adm Theory Prax 2020;42(2): 91–110. DOI: 10.1080/10841806.2020.1750211

(60) Jones MD, McBeth MK. A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong? Policy Stud J 2010;38(2): 329–353. DOI:10.1111/j.1541-0072.2010.00364.x

(61) Tuomi J, Sarajärvi A. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi; 2018.

(62) Suomen perustuslaki 11.6.1999/731. https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731

(63) Liikuntalaki 1054/1998. https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1998/19981054

(64) Kuntalaki 10.4.2015/410. https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410

(65) Kumottu kansanterveyslaki 28.1.1972/66.https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/kumotut/1972/19720066

(66) YLE 14.1.2023. Kansan liikkumattomuus uhkaa kaataa yhteiskunnan polvilleen, arvioi terveysliikunnan asiantuntija: "Työurat uhattuina". Saatavilla: https://yle.fi/a/74-20012884 Luettu 18.9.2024

(67) Hyyryläinen E, Autoniemi J, Lehto K. Paradoksit julkisen johtamisen uudelleenajattelun mahdollistajina. Kirjassa: Jäntti A, Kork A-A, Kurkela K, ym. (toim.) Hallinnon tutkimuksen tulevaisuus. Vastapaino; 2022. 83–104.

(68) Jalonen H. Kompleksisuusajattelun hyödyntäminen politiikkaa ja hallintoa käsittelevässä tutkimuksessa. Politiikka 2023;65(4): 322–336. DOI:10.37452/politiikka.136450

(69) Jalonen H. A complexity theory perspective on politico-administrative systems: Insights from a systematic literature review. Int Public Manag J 2025;28(1): 1–21. DOI:10.1080/10967494.2024.2333382

Sari Lappalainen
YTM, TtM
Jyväskylän ammattikorkeakoulu

Harri Jalonen
FT, Professori
Vaasan yliopisto
Johtamisen yksikkö