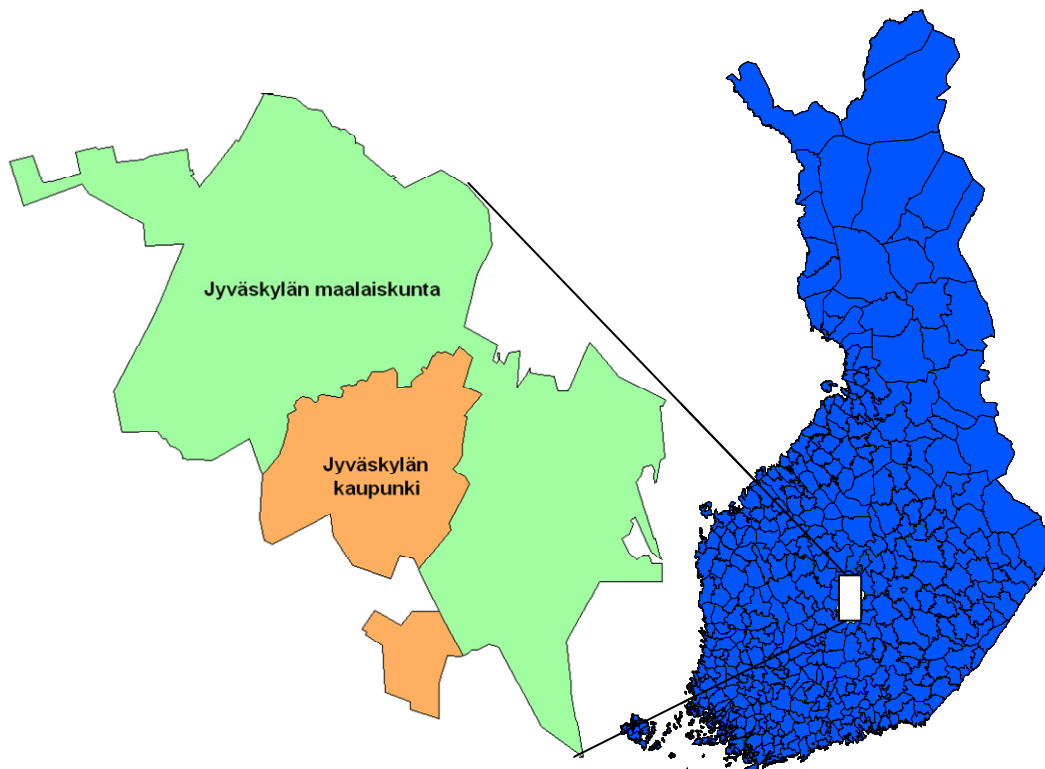


**Jyväskylän kaupungin ja
Jyväskylän maalaiskunnan kuntajaon
muuttaminen
Erityisen selvityksen raportti
14.12.2007**



1. UUSI KUNTA ON MAHDOLLI SUUS	4
2. KUNTIEN YHDISTYMI SEN LÄHTÖKOHDAT	8
2.1. KUNTARAKENNUMUUTOS OSANA KUNTA- JA PALVELURAKENNEUUDISTUSTA	8
2.2. KUNTA- JA PALVELURAKENNEUUDISTUS	9
2.3. LIITOSKUNTIEN JOHDON NÄKEMYKSIÄ KUNTALIITOSTEN VAIKUTUKSISTA	11
2.4. JYVÄSKYLÄN KAUPUNGIN JA JYVÄSKYLÄN MAALAI SKUNNAN YHTEINEN LIITOSKESKUSTELUHISTORIA.....	12
3. VETOVOIMA, KILPAILUKYKY JA ELINKEINOT	14
3.1. VETOVOIMA JA IMAGO.....	14
3.1.1. Vetovoiman ja imagon osatekijät.....	14
3.1.2. Kaupungin ja alueen maine.....	14
3.2. VÄESTÖNKEHITYS.....	17
3.2.1. Selvityskuntien väestönkehitys.....	17
3.2.2. Uuden kunnan väestöennuste	18
3.2.3. Jyväskylän kaupungin väestöennuste.....	20
3.2.4. Jyväskylän maalaiskunnan väestöennuste	21
3.3. ELINKEINOT JA VETOVOIMA	21
3.4. KILPAILUKYKY -VERTAILU KUOPION, TAMPEREEN, OULUN JA LAHDEN KANSSA.....	23
3.4.1. Väestö ja väestönkasvu.....	23
3.4.2 Työttömyysasteen ja työpaikkojen kehitys.....	23
3.4.3 Työpaikat ja työpaikkamuutos 2001–2005 toimialan mukaan seutukunnittain.....	24
3.4.4 Bruttokansantuote.....	26
3.4.5 Tuotanto ja työllisyys.....	26
3.4.6 BTV-indikaattori.....	28
3.4.8 Verotulot, veroprocentti ja vuosikate.....	29
3.4.7 Korkeakoulutettujen ja yksinhuoltajien osuus.....	31
3.4.9.Seutujen nettomuutto ja nettosiirtolaisuus.....	32
3.5. JYVÄSKYLÄN KAUPUNGIN JA MAALAI SKUNNAN LUOTTAMUSHENKILÖIDEN NÄKEMYKSET	34
3.6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA ESITYKSET - ELINKEINOT, KILPAILUKYKY JA VETOVOIMA	35
4. TALOUS	38
4.1. TALOUS JA TULEVAISUUDEN HAASTEET	38
4.2. KUNTIEN TALOUDEN TUNNUSLUVUT	38
4.3. INVESTOINTITARVEARVIO JA VEROKEHITYS	46
4.4. MENOKEHITYS JA VEROPAIN E	48
4.5. NETTOKUSTANNUSTEN VERTAILU	51
4.6. ODOTEKUSTANNUKSET SEKÄ SÄÄSTÖPOTENTIAALI	56
4.7. KUNTIEN KUSTANNUSTEHOKKUUDEN VERTAILU.....	65
4.8. MUUTTOLIIKKEEN VAIKUTUS KUNTATALOUTEEN	68
4.9. JYVÄSKYLÄN KAUPUNGIN JA MAALAI SKUNNAN LUOTTAMUSHENKILÖIDEN NÄKEMYKSET	70
4.10. JOHTOPÄÄTÖKSET JA ESITYKSET - TALOUDEN TILA JA KEHITYS.....	70
5. HENKILÖSTÖ	75
5.1. HENKILÖSTÖ MUUTOKSESSA	75
5.2. HENKILÖSTÖN REKRYTOINTI LÄHIVUOSINA SELVITYSKUNNISSA JA UUDESSA KUNNASSA	77
5.3. JYVÄSKYLÄN KAUPUNGIN JA MAALAI SKUNNAN LUOTTAMUSHENKILÖIDEN NÄKEMYKSET	82
5.4. JOHTOPÄÄTÖKSET JA ESITYKSET - HENKILÖSTÖ.....	82
6. PALVELUT JA ASIAKKAAT	84
6.1. PALVELUTARPEEN MUUTOS.....	84
6.2. PALVELUJEN JÄRJESTÄMISEN LINJAUKSET JA TAVOITTEET	85
6.2.1. Hallinto.....	86
6.2.1. Sosiaali- ja terveystoimen palvelut.....	87

6.2.2. Opetus-, kulttuuri- ja liikuntapalvelut.....	95
6.2.3. Tekniset, kaavoitus- ja ympäristötoimen palvelut.....	101
6.3. TUOTTAVUUS JA TEHOKKUUS TYÖSSÄ JA PALVELUJEN JÄRJESTÄMISESSÄ	104
6.3.1. Tuottavuuden yleiset vaikutukset	104
6.3.2. Ennaltaehkäisevyys palvelujen järjestämisessä.....	105
6.3.3. Palvelujen optimointi ja logistiikka.....	106
6.4 JYVÄSKYLÄN KAUPUNGIN JA MAALAIKUNNAN LUOTTAMUSHENKILÖIDEN NÄKEMYKSET	107
6.5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA ESITYKSET - PALVELUJEN JÄRJESTÄMINEN	108
7. YHDYSKUNTA JA YMPÄRISTÖ.....	112
7.1. YHDYSKUNTARAKENNE JA MAANKÄYTTÖ	112
7. 2. TYÖMATKALIIKENNE ELI PENDELÖINTI	114
7.3. SEUDUN SISÄINEN MUUTTOLIIKE	116
7.4. JYVÄSKYLÄN KAUPUNGIN JA MAALAIKUNNAN LUOTTAMUSHENKILÖIDEN NÄKEMYKSET	118
7.5. JOHTOPÄÄTÖKSET JA ESITYKSET - YHDYSKUNTA JA YMPÄRISTÖ	118
8. DEMOKRATIA JA JOHTAMINEN	120
8.1. KUNTALAISTEN VAIKUTTAMINEN JA IDENTITEETTI	120
8.2 HYVINVOIVA JA KESTÄVÄN KEHITYKSEN YHTEISÖ	123
8.3. POLIITTINEN JOHTAMINEN	126
8. 4. HALLINTO JA JOHTAMINEN UUDESSA KUNNASSA	128
8.5. JYVÄSKYLÄN KAUPUNGIN JA MAALAIKUNNAN LUOTTAMUSHENKILÖIDEN NÄKEMYKSET	129
8.6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA ESITYKSET - DEMOKRATIA, POLIITTINEN JOHTAMINEN JA ORGANISAATIO	129
LIITE 1. KUNTIEN VÄESTÖKEHITYS.....	133
LIITE 2. KUNTIEN TALOUSKEHITYS.....	139
LIITE 3. HENKILÖSTÖN REKRYTOINTITARVE.	147
LIITE 4. PALVELUTARPEIDEN KEHITYS	149

1. UUSI KUNTA ON MAHDOLLI SUUS

Kuntajakolain mukaan kuntajaon muuttamista koskevan asian laajuuden tai vaikeuden johdosta taikka muusta perustellusta syystä ministeriö voi määrätä toimitettavaksi erityisen selvityksen, jota varten ministeriö asettaa asianomaisia kuntia kuultuaan kuntajakoselvittäjän tai –selvittäjiä.

Jyväskylän kaupungin ja maalaiskunnan yhteisestä esityksestä ja sisäasiainministeriöltä 14.8.2007 saamani määräyksen mukaisesti olen tehnyt kuntajakolain 8 §:n tarkoittaman erityisen selvityksen kuntajaon muuttamisesta Jyväskylän kaupungin ja maalaiskunnan alueella.

Selvitystyöni käynnistyi 15.8.2007 ja tavoitteena sen tuli olla asiasisällöltään valmiina esiteltäväksi asianomaisten kuntien valtuustoille viimeistään 15.12.2007. Selvityksen lopputulos on toimitettava sisäasiainministeriölle 29.2.2008 mennessä, jolloin selvitystyö päättyy.

Olen henkilökohtaisesti kokenut kuntajakolain hengessä tekemäni työn erityisen laajuuden ja vaikeuden. Tästä huolimatta tai juuri siitä syystä työ on jo tähän mennessä ollut haastava, mielenkiintoinen, vaiherikas ja antoisa.

Selvityksen aikana olen tavannut lukuisia lukuisilla eri tavoilla ajattelevia ihmisiä ja kuullut näiltä henkilöiltä mitä mielenkiintoisimpia näkemyksiä aiheeseen enemmän tai vähemmän kiinteästi liittyen. Keskusteluissa kumppaneita ovat olleet mm. kuntien valtuustoryhmät, puoluejärjestöt ja yritysjärjestöjen edustajat sekä kuntalaistilaisuuden kuntalaiset. Lisäksi minua ovat lähestyneet puhelimella ja sähköpostilla yksittäiset asiasta kiinnostuneet. Olen keskusteluissa tuntenut ja tunnistanut kuntien yhdistymiseen liittyvän tunteiden monipuolisen kirjon ja siten myös asian suuren tärkeyden sekä näiden asioiden taustalla olevan historiallisten kokemusten merkittävän merkityksen. Tiedottamisen ja viestinnän tärkeyden olen jälleen kerran havainnut suureksi. Yleensä viestinnän tarve on suurin alueella mistä ei ole tietoa ainakaan vielä ja kiinnostus on pienin asioihin, joista on tietoa ja tiedotusta. Muutenkin haasteellisessa eri organisaatioiden yhteisessä kehittämisessä toivoisi, että edes positiivisista asioista kerrotaisiin ja tiedotettaisiin positiivisesti.

Suomen suurimpaan kuntien yhdistymismahdollisuuksien selvittämiseen on minulla ollut aikaa neljä kuukautta, paikallisesti asiaa on selvitetty yli 90 vuotta. Historian tuntemus on tulevaisuuden ymmärtämisen perusta. Selvitystyö on painottunut viime vuosien toimintaympäristön, toiminnan ja talouden analysointiin sekä niiden pohjalta tulevaisuuden ennakointiin. Ehkä ei riittävässä määrin, niin kuin yleensä selvityksissä aina, ole ollut tulevaisuuteen ja tulevaisuudesta katsominen.

Miten elää, opiskelee ja yrittää Jyväskylän alueen asukas vuonna 2025, tänä vuonna syntyneet ovat silloin täysi-ikäisiä. Miten heidän isovanhempiensa, vanhempiensa ja tulevien lastensa tarvitsemat hyvinvointipalvelut järjestetään. Näiden palvelujen järjestämisestä todennäköisesti vastannee pääosin kunta, vaikka yhtä todennäköisesti tuotantotavat ovat muuttuneet ja erilaiset tuotta-

jat lisääntyneet sekä kuntalaisten omavastuullisuus kasvanut. Millaisia ja miten paljon työpaikkoja silloin seudulla on ja onko niissä työvoimaa työskentelemässä. Kuntien yhdistämisen päätarve ja suurin etu nousee tulevaisuudesta, miten varmistetaan kunnan elinvoimaisuus ja toimintakyky tämän päivän lisäksi uuden sukupolven kuntalaisten parhaaksi.

Erityisselvityksen tavoitteena on ollut selvittää edellytykset Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan strategiselle yhdistymiselle siten, että syntyisi uusi kunta, joka on kilpailukykyinen, edistää asukkaiden hyvinvointia, synnyttää pysyviä työpaikkoja sekä turvaa peruspalvelut kuntalaisille.

Tämän selvitystehtävän tukena ovat olleet molemmista kunnista kootut erilaiset luottamushenkilöryhmät ja kuntien asiantuntijat. Kuntien oman selvitystyön ohjaajana on toiminut hallituksista ja valtuustojen puheenjohtajista sekä henkilöstön edustajista koottu ohjausryhmä. Johtavista luottamushenkilöistä, kuntajohtajista ja henkilöstön edustajista koottu työvaliokunta on toiminut varsinaisena kuntien välisenä keskusteluelimenä ja ohjausryhmälle asioiden valmistelijana.

Työvaliokunnan apuna ovat työskennelleet toimialaryhmät sosiaali- ja terveyspalveluissa, opetus-, kulttuuri- ja liikuntapalveluissa, teknisten-, kaavoitus- ja ympäristöpalveluissa sekä talous-, hallinto- ja henkilöstöpalveluissa. Lisäksi asiantuntemusta ovat antaneet kuntien keskushallinnon johtajista ja asiantuntijoista koottu asiantuntijaryhmä sekä toimialaryhmien sihteereinä työskennelleet toimialojen johtajat.

Strateginen yhdistyminen edellyttää, että toimintaympäristön voimavarat ja mahdollisuudet sekä omat resurssit ja toimintakyky on selvitetty realistisesti. Samoin, että tulevaisuuden mahdollisuudet on tunnistettu ja ne huomioon ottaen asetettu kunnianhimoiset, mutta toteutuskelpoiset visio ja tavoitteet. Toteuttaminen edellyttää yhteistä tahtoa ja luottamusta sekä osaavaa johtamista ja tehokasta organisaatiota.

Tuloksellisen organisaation toiminta edellyttää osaavia ja motivoituneita asiantuntijoita. Kuntaorganisaation on saatava lisäksi viimekädessä hyväksyntä kuntalaisilta ja asiakkailta. Kehittyäkseen kunta lisäksi tarvitsee paikallisia, alueellisia, kansallisia ja kansainvälisiä yrityksiä, kansalaisjärjestöjä, yliopistoja ja oppilaitoksia sekä kulttuurin ja muiden elämän alojen verkostoja.

Uusi kunta on mahdollisuus, joka voidaan myös hukata tekemällä tekninen kuntaliitos, joka synnyttää kunnan, jolla on epärealistiset tavoitteet, epäyhtenäinen johto, raskas organisaatio, jämähtäneet tuotantotavat, toimimattomat palvelut, jatkuva henkilöstöpula sekä tyytymättömät kuntalaiset ja asiakkaat.

Tässä selvitysraportissa on elinvoimaisen ja toimintakykyisen kunnan näkökulmista arvioitu mahdollisuutta strategisella liitoksella rakentaa uusi kunta. Laajan tehtävän ja lyhyen ajanjakson vuoksi perusteellista tieteellistä selvitystä ei ole ollut mahdollista tehdä, eikä se ole ollut tarkoitukseen ja epäilen, että koko laajuudessaan edes mahdollinen. Selvityksessä on historiallisia faktoja, tämän päivän tietoja, lähivuosien selkeitä todennäköisyyksiä sekä nykytietojen ja varsinkin toimijoiden kokemukseen perusteella vaihtoehtoisten tulevaisuuksien ennakkointia.

Vaikka toimeksianto on koskenut vain kahta kuntaa, niin selvitysraporttiin on osittain otettu mukaan Korpilahden kunnan tietoja ja niiden analyysiä. Korpi-lahti on mukana esimerkiksi kuntatalouden arvioinneissa ja muissakin raportin osioissa. Kun Jyväskylän kaupunki ja Korpilahden kunta ovat esittäneet valtioneuvostolle 3.4.2007 Korpilahden kunnan liittämisen Jyväskylän kaupunkiin, niin tällainen menettely on ollut luontevaa.

Kokonaisuudessaan Jyväskylän kaupungin ja maalaiskunnan muodostama uusi kunta on suuri mahdollisuus ja mahdollisuusalueita on useita. Perustelen niitä kuudella elinvoimaisen ja toimintakykyisen kunnan näkökulmalla.

Ensinnäkin Jyväskylän kaupungista ja Jyväskylän maalaiskunnasta muodostuu luonteva työssäkäyntialueen kunta, joita kunta- ja palvelurakennehanke tavoittelee ja kuntajakolaki muutoksissa edellyttää. Kunta on elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä varmistaa kansainvälistä ja kansallista kilpailukykyä ja menestystä sekä näkyvyyttä. Uusi kunta voi panostaa helpommin ja enemmän bruttokansantuotteen ja tulotason kasvattamiseen sekä työttömyyden vähentämiseen.

Toiseksi Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan resurssien yhdistäminen mahdollistaa terveen ja vakaan talouden. Peruspalveluinvestointien turvaaminen on runsaasti voimavaroja vaativa kokonaisuus, joka uuden kunnan suuremmilla resursseilla on mahdollista. Uuden kunnan kokonaisuudesta voidaan päällekkäisyyksiä poistamalla ja synergiaetuja hyödyntämällä vahvistaa taloutta.

Kolmanneksi Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan henkilöstön osaamisen ja saatavuuden turvaamiseen suurempi kunta antaa lisää uskottavuutta ja välineitä. Henkilöstön eläköityminen on uuden kunnan alkuvuosina mahdollisuus tehtävien ja toimintojen uudelleen järjestelyyn sekä henkilöstömenojen kasvun hillitsemiseen. Uudella kunnalla on enemmän painetta ja tarvetta asiantuntijoiden osaamisen, työyhteisöjen toimivuuden ja esimiestoiminnan vaikuttavuuden kehittämiseen.

Neljänneksi Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan palvelujen turvaaminen ja uudistaminen on paremmin mahdollista uudessa kunnassa. Erityisesti lähipalvelujen saatavuuden ja laadun turvaaminen uusilla asiakaslähtöisillä järjestelyillä mahdollistuu eri tavalla. Uudessa kunnassa palvelujen ja palvelupaikkojen määrän kasvu sekä henkilöstön osaamisen ja teknologian hyödyntäminen mahdollistaa löytää uusia kustannustehokkaita toimintatapoja ja lisätä tuottavuutta.

Viidenneksi Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan hallinnollisten rajojen poistuminen mahdollistaa yhdyskuntarakenteen eheyttämisen, liikenteen kehittämisen ja kestävä kehityksen tukemisen. Yhtenäisellä alueella uusi kunta voi tarjota vetovoimaisia ja kilpailukykyisiä asumisen alueita ja muotoja sekä yritysten sijaintipaikkoja.

Kuudenneksi Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan erilaiset kokemukset kuntalaisten osallistumisesta ja vaikuttamisesta mahdollistavat uuden osallistumismuotojen toteuttamisen ja äänestysaktiivisuuden lisäämisen.

Uudessa kunnassa poliittisen johtamisen ja ohjauksen vaikuttavuutta voidaan lisätä sekä samalla palauttaa demokraattiseen ohjaukseen kuntien ulkopuolella olevia toimintoja. Uuden kunnan johtamisjärjestelmän ja organisaatorakenteen kehittäminen uudistaa johtamista ja tehostaa strategian mukaista ohjausta. Tarve ja mahdollisuus uudelle kunnalle on käynnistää uuden sukupolven johtamis- ja organisaatiomallin rakentaminen.

Ja loppujen lopuksi seitsemänneksi kuntien yhdistäminen mahdollistaisi henkisten voimavarojen suuntaamisen jatkuvista vuosia kestävästä liitoskeskusteluista yhteisen tulevaisuuden rakentamiseen. Muutoksessa historian ei pitäisi liikaa hämätä, eikä nykypäivän kaikkien asioiden häiritä, eikä tulevaisuuden epävarmuuksien pelottaa.

2. KUNTIEN YHDISTYMISEN LÄHTÖKOHDAT

2.1. Kuntarakennemuutos osana kunta- ja palvelurakennemuutosta

Suomi on jaettu kuntiin asukkaiden itsehallintoa ja yleistä hallintoa varten. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä kuntajakolaki on muutettu. Kunta- ja palvelurakennemuutoslain tavoitteena on elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne. Uudistuksen tavoitteena on kehittää kuntarakennetta edistämällä kuntien alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta. Kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset palveluiden järjestämiseen ja rahoitukseen (Kuntajakolaki 1 §).

Lähtökohtana on, että kuntajaon muutoksen yhteydessä kehitetään palvelujen tuotantorakenteita ja kuntien yhdistymisellä vaikutetaan palvelurakenteeseen sekä alueen elinolosuhteiden parantamiseen. Kuntajakolain kolmannen pykälän mukaan kuntajakoa voidaan muuttaa, jos muutos:

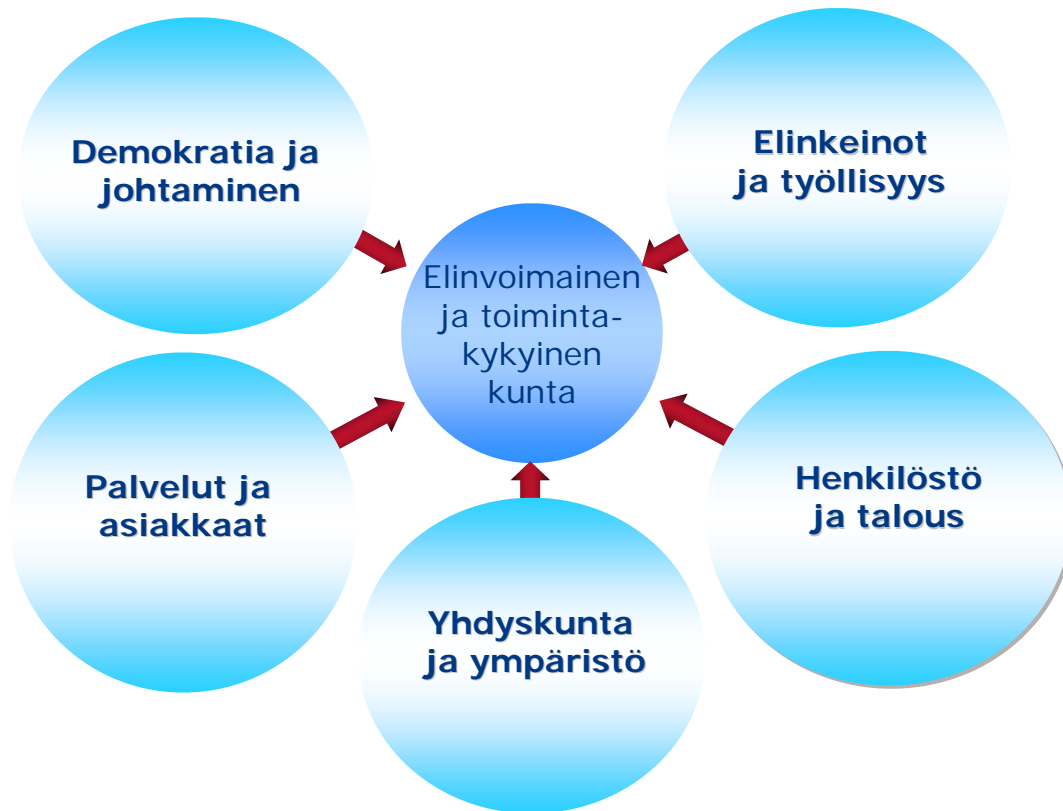
- 1) edistää palvelujen järjestämistä alueen asukkaille;
- 2) parantaa alueen asukkaiden elinolosuhteita;
- 3) parantaa alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia; tai
- 4) edistää kuntien toimintakykyä ja toiminnan taloudellisuutta.

Kuntien yhdistyminen on strateginen valinta, jonka pyrkimyksenä on turvata yksittäisen kunnan, seudun ja laajemmankin alueen elinvoimaisuus ja toimintakyky sekä palvelujen järjestäminen. Tarve rakenteiden ja toimintatapojen uudistamiselle nousee toimintaympäristön muutoksesta ja globalisaatiosta sekä väestörakenteessa tapahtuvista muutoksista. Muutoksilla on vaikutuksia palvelujen turvaamisen ja tuottavuuden, kuntien talouden, kunta-alan työvoiman saannin ja kustannuskehityksen kannalta.

Itsehallintonsa perusteella kunta vastaa asukkaille tarjottavien palveluiden lisäksi myös yhdyskunnan kehittymisestä, elinkeinojen edellytysten luomisesta ja ympäristön viihtyvyydestä. Suomen Kuntaliitto ja FCG Efeko Oy ovat vuosia työstäneet elinvoimaisen ja toimintakykyisen kunnan arviointimallia sekä sen näkökulmia ja kriteereitä (kuva 2.1.). Kuten todettu myös kunta- ja palvelurakennemuutostamiseen tähtäävä puitelaki tavoittelee elinvoimaista ja toimintakykyistä kuntarakennetta. Tällöin tarkastelussa on huomioitava esimerkiksi millaisella väestöpohjalla, taloudellisilla voimavaroilla, ammatillisen ja poliittisen johtamisen järjestelmillä sekä henkilöstövoimavaroilla kunnat pystyvät turvaamaan uuden kunnan elinvoimaisuuden ja toimintakykyisyyden. Kunnan vastuulla olevat laajat kokonaisuudet voidaankin ryhmitellä seuraavaan viiteen keskeiseen näkökulmaan:

1. Palvelut ja asiakkaat
2. Henkilöstö ja talous

3. Yhdyskunta ja ympäristö
4. Elinkeinot ja työllisyys
5. Demokratia ja johtaminen



Kuva 2.1. Elinvoimaisen ja toimintakykyisen kunnan näkökulmat

Nämä itsehallinnollisuuden näkökulmat ja kriteerit mahdollistavat kuntarakenteen toimivuuden kokonaisvaltaisen ja monipuolisen arvioinnin. Tässä selvityksessä käytetään näitä näkökulmia ja kriteereitä arvioitaessa yhdistymisen vaikutuksia. Kuntien yhdistymistä selvitettyä keskeisessä asemassa ovat lisäksi sopimukset uuden kunnan strategisista tavoitteista sekä hallinto- ja palvelurakenteista, muutoksen johtamisesta, kuntalaisten osallisuuden turvaamisesta ja henkilöstön asemasta muutoksesta.

2.2. Kunta- ja palvelurakennemuutos

Edellisen hallituksen toimenpiteet ja uuden hallituksen ohjelma korostavat kuntien rakenteellisia muutoksia ja työssäkäyntialueilla erityisesti kuntaliitoksia. Työssäkäyntialueen kuntaliitosten nähdään ratkaisevan useita yhdyskunta- ja palvelurakenteellisia ongelmia kaupunkiseuduilla. Kuntaliitosten edistämisen osoitus on se, että avustusmäärät erityisesti monikuntaliitoksiin ovat kasvaneet. Linjaukseen liittyy myös se, että liitosavustukset lopetetaan 2013 jälkeen.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen keskeisenä tavoitteena on turvata kansalaisille palvelujen saatavuus kaikkialla Suomessa asuinpaikasta riippumatta ja kohtuullisin kustannuksin. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää rakennemuutoksia sekä palvelutarjontamuotojen ja -prosessien kehittämistä, uuden teknologian hyödyntämistä sekä osaamisen vahvistamista.

Kunnan perustehtävä ja vastuu kuntalaiselle on huolehtia kuntayhteisön hyvinvoinnista ja kestävästä kehityksestä muuttuvissakin oloissa. Tämä edellyttää tulevaisuuden haasteiden ennakointia, jonka vaatimuksena on muutos - myös vallitsevien rakenteiden osalta.

Kunta- ja palvelurakenteiden uudistaminen on jatkuva haaste kuntasektorilla. Uudistamisella on turvattava kuntien ja seutujen elinvoimaisuus eri puolella Suomea sekä menestyminen kilpailussa työpaikoista ja väestöstä. Tämä edellyttää kunnilta ja niiden palveluyhteistyöltä entistä tehokkaampia ja taloudellisempia palvelujen tuottamistapoja.

Rakenteiden ja toimintatapojen uudistamisen tarve on lähtöisin kuntien toimintaympäristön muutoksesta. Muutokset ovat laaja-alaisia aina globalisaatiosta väestörakenteessa tapahtuviin muutoksiin sekä näiden paikallisia seurauksia palvelujen turvaamisen ja tuottavuuden, kuntien talouskehityksen eriytymisen, kunta-alan työvoiman saannin vaikeutumisen ja kustannuskehityksen kannalta.

Toimintaympäristön muutokset mahdollistavat kunta- ja palvelurakenteiden uudistamisen ulkoisen pakon lisäksi myös aidosti uuden strategisen suunnan etsimisen. Tämä vahvistaa kuntien vastuulla olevien palvelujen rakenteellista ja taloudellista perustaa sekä turvaa palvelujen järjestämisen ja tuottamisen tulevaisuudessa.

Kuntien ja alueiden kehittämis- ja kehittymisedellytyksiin on vaikuttanut voimakkaasti kuntien toimintaympäristön globalisoituminen. Yritykset muuttavat toimintapaikkojaan sekä organisoivat tuotantoa, jakelua ja markkinointia entistä laajemmille maantieteellisille alueille. Nopeat muutokset aiheuttavat kunnille muutospaineita, kun perinteisten teollisten työpaikkojen vähenemistä tulisi voida kompensoida uusille toimialoille syntyvillä työpaikoilla tai kehittämällä vakiintuneiden toimialojen jalostusastetta ja paikallista alihankintaa. Tällöin erityinen toimintaedellytysten luominen kohdistuu pieniin ja keskisuuriin yrityksiin sekä kasvuyrityksiin ja -toimialoihin, mutta suurilla kaupunkialueilla myös kansainvälisten yritysten toimintaedellytyksiin.

Kuntatalous on riippuvainen toimintaympäristön muutoksesta. Kunnan omien verotulojen osuus menojen rahoittamisessa kasvaa ja ajan tasaisen elinkeinopolitiikan rooli korostuu. Tähän vaikuttaa myös luonnollisesti valtionosuuksien määrä, johon on todennäköisesti tulossa muutoksia uudistettavan kuntajakolain myötä. Tällä hetkellä valtionosuusmenetykset korvataan täysimääräisesti kuntaliitostapauksissa seuraavan viiden vuoden ajan.

2.3. Liitoskuntien johdon näkemyksiä kuntaliitosten vaikutuksista

Efekon tutkimuksessa ”Kuntakenttä rakennemuutoksessa -kuntaliitoksen vaikutus alueen elinvoimaisuuteen ja toimintakykyyn” tarkastellaan kuntaliitosten vaikutusta kuntien elinvoimaisuuteen ja toimintakykyyn. Mukana tutkimuksessa on Joensuun, Kiihtelysvaara ja Tuupovaaran liitos; Mikkelin kaupungin ja maalaiskunnan sekä Anttolan liitos, Jämsän ja Kuoreveden yhdistyminen, Parikkalan, Saarin ja Uukuniemen liitos sekä Haminan ja Vehkalahden yhdistyminen. Aineiston keruumenetelmänä tutkimuksessa käytettiin keskeisten viranhaltija- ja luottamushenkilöjohdon haastatteluja. Haastatteluissa esitettiin kysymyksiä viiteen osa-alueeseen jaettuina: nämä osa-alueet ovat talous ja henkilöstö, palvelut ja asiakkaat, elinkeinot ja työllisyys, yhdyskunta ja ympäristö sekä demokratia ja johtaminen.

Tutkimuksen johtopäätöksenä todetaan, että kuntaliitos antaa huomattavia mahdollisuuksia kunnille selviytyä nykyisistä ja tulevista haasteista. Voimavarojen yhdistäminen ei kuitenkaan sinällään tuo hyötyjä, vaan vasta johtamisella voidaan saavuttaa merkittäviä tuloksia. Kuntaliitoksesta saavutettavat hyödyt ovatkin usein vain potentiaalisia mahdollisuuksia, jotka pitää realisoida oikealla johtamisella ja päätöksillä.

Tutkimuksen mukaan kuntaliitos on usein yhteistoiminta-aluetta toimivampi ratkaisu, sillä liitoksen jälkeen kunnat eivät kilpaile keskenään samoista resursseista ja elinkeinoelämän toimijoista. Kuntaliitoskuntien painoarvo lisääntyy vähintään maakunnallisesti ja usein myös valtakunnallisesti. Tämän myötä imagolliset tekijät ovatkin selkeä liitosten hyötytekijä. Suunnitelmallisuus elinkeinopolitiikassa, taloudessa ja yhdyskuntarakenteessa suuremmalla alueella mahdollistaa laajemman järkipäisyyden tehtävissä ratkaisuihin. Kuntaliitoksen positiivinen vaikutus tulee usein esille erityisesti elinkeinojen osalta. Elinkeinoelämän edellytysten ja vetovoimaisuuden tekijöiden parantumiseen oltiin vastaajien keskuudessa tyytyväisimpiä. Kunnan elinvoimaisuuteen ja toimintakykyyn vaikuttaa tutkimuksen alussa määritellyn mukaisesti ratkaisevasti kunnan kyky panostaa hyvinvointiin, palveluihin, asumis- ja elinympäristön laatuun sekä kulttuuriin liittyviin tekijöihin. Haastatteluissa myös nousi selkeästi esille se, että kuntaliitos on mahdollistanut alueen yhdyskuntarakenteen tarkoituksenmukaiseen kehittämisen. Tämä taas osaltaan parantaa asumis- ja elinympäristön laatua, samoin kuin se, että pinta-alaltaan suurempaan kuntaan usein myös tulee käytännössä monipuolisempia asumis- ja tonttivaihtoehtoja.

Liitoksen toteuttamisvaiheessa organisaatiokulttuureiden ja tehokkaiden toimintatapojen löytämiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Oikeat ratkaisut alueen kokonaisvaltaiseen kehittämiseen tuovat hyvinvointia kaikille. Prosessin toteuttamisen kannalta keskeisiä seikkoja ovat sekä neuvotteluprosessin että kuntien välinen historia, kuntien luottamus toisiinsa ja neuvotteluelimien kokoonpano. Esimerkiksi Mikkelin tapauksessa liitoksella oli toteutuessaan erittäin pitkä ja osittain karikkoinen historia ja etenkin maalaiskunnassa oli epäluuloja kaupunkia kohtaan aikaisempien neuvottelukertojen perintönä. Onkin nähtävissä, että kuntien välinen kokoero ja toisaalta prosessin aikaisempi historia vaikuttavat luottamuksen ja tahtotilan syntyyn. Luottamuksen ja tasavaroisuuden kannalta olisikin tärkeää lakkauttaa vanhat kunnat ja perustaa tilalle kokonaan uusi kunta.

2.4. Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan yhteinen liitos-keskusteluhistoria

Jyväskylän kaupungilla ja Jyväskylän maalaiskunnalla on pitkä yhteinen kuntaliitoksen yrityksen historia, ja myös useita alueliitoksia on tehty. 1900-luvun ensimmäinen alueliitos tehtiin vuonna 1914. Tällöin maalaiskunnan puolella olevia esikaupunkialueita liitettiin kaupunkiin. 1940-luvulla tehtiin kaksi suhteellisen pientä alueliitosta, ja 1965 siirrettiin maalaiskunnan puolelta suuria alueita kaupunkiin kuuluviksi. Tämän alueliitoksen myötä kaupungin pinta-ala kasvoi 36 neliökilometristä 116 neliökilometriin.

Vuonna 1968 valtakunnallisen kuntauudistushankkeen yhteydessä tehtiin lääneittäin kuntauudistussuunnitelmat. Tällöin nousi esiin Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan välinen kuntaliitoshanke. Kuntaliitos kariutui, mutta keskustelu kuntien yhdistymisestä säilyi. 1970-luvulla kuntaliitoksesta keskusteltiin sekä epävirallisella että virallisella tasolla ja 1982 Jyväskylän kaupungin valtuusto teki aloitteen kuntaliitoksesta valtioneuvostolle. Aloitteen oli alun perin tarkoitus olla pakkoliitosaloite, mutta valtuusto kuitenkin päätti jättää aloitteen, joka ei sisältänyt pakkoa. Prosessin edetessä maalaiskunnan valtuusto ei hyväksynyt hanketta.

Vuonna 1988 kaupunki jätti sisäasiainministeriölle pakkoliitoshakemuksen. Keski-Suomen lääninhallitus tuki lausunnossaan tätä hakemusta. Kuntaliitosselvitys tehtiin vuonna 1990. Vuonna 1991 kaupunki ehdotti vapaaehtoista liitosta. Tällöin kaupunki kuitenkin totesi, että pakkoliitoshakemusta ei vedetä pois jos liitosneuvotteluissa ei edetä. Maalaiskunnan valtuusto äänesti helmikuussa 1992 liitosta vastaan ja valtioneuvosto päätti, että pakkoliitosta ei tehdä.

Vuonna 1994 Jyväskylän maalaiskunnan valtuustossa hyväksyttiin aloite, joka velvoitti maalaiskunnan kunnanhallituksen aloittamaan liitosneuvottelut kaupungin kanssa. Jyväskylän kaupunginhallitus hyväksyi esityksen. Prosessin edetessä kuntien välille syntyi erimielisyyksiä ja lopulta maalaiskunnan valtuusto päätti muutaman äänen enemmistöllä keskeyttää prosessin.

Vuoden 1994 jälkeen kerran epäonnistuneen liitosyrityksen jälkeen syntyi Jyväskylän seudulla ajatus verkostokaupungista. Joulukuussa 2001 Jyväskylän kaupunkiseudun kunnanhallitukset hyväksyivät aluekeskusohjelmaa ohjaavan yhteisen kasvun sopimuksen. Vuonna 2002 hanke sai nimen Jyväskylän seudun verkostokaupunki.

Vuoden 2004 alusta alkaen Jyväskylän seutu on muodostunut yhdeksästä kunnasta ja sen asukasmäärä on 161 500. Seudun kunnat ovat Hankasalmi, Jyväskylän kaupunki, Jyväskylän maalaiskunta, Korpilahti, Laukaa, Muurame, Petäjävesi, Toivakka ja Uurainen. Jyväskylän seutu lasketaan suuriin suomalaisiin kaupunkiseutuihin. Se on kiistaton kasvukeskus. Esimerkiksi työpaikkojen määrä kasvoi vuodesta 1995 vuoteen 2001 runsaalla viidenneksellä. Vuonna 2003 seudun väkiluku kasvoi 2000 asukkaalla. Verkostokaupunkihanke toteuttaa uutta yhteishallinnan ideologiaa. Yhteishallinta-ajattelun mukaan julkisen

vallan ohella alueelliseen kehittämiseen osallistuvat myös elinkeinoelämä ja vapaaehtoistoiminnasta koostuva kolmas sektori.

Jyväskylän maalaiskunnan valtuusto päätti 18.6.2007 esittää sisäasiainministeriölle Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan muodostaman uuden kunnan perustamista koskevan erityisselvityksen tekemistä ja kuntajakoselvittäjän tai tarpeen vaatiessa useamman kuntajakoselvittäjän asettamista hankkeeseen. Kunnanvaltuusto päätti myös, että kunnanhallitus lisättynä kunnan henkilöstön edustajalla asiantuntijajäsenenä toimii selvitystyön ohjausryhmänä kunnan puolelta. Lisäksi se päätti ehdottaa Jyväskylän kaupungille samansisällöisen ehdotuksen tekemistä sisäasiainministeriölle. Jyväskylän kaupunki ja Jyväskylän maalaiskunta tekivät sisäasiainministeriölle yhteisen esityksen kuntien yhdistämiseksi. Sisäasiainministeriö määräsi 14.8.2007 Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan esityksestä toimitettavaksi erityisen selvityksen kuntajaon muuttamisesta yhdistämällä Jyväskylän kaupunki ja Jyväskylän maalaiskunta. Samalla ministeriö asetti kuntajakoselvittäjäksi Efekon johtajan Jarmo Asikaisen.

3. VETOVOIMA, KILPAILUKYKY JA ELINKEINOT

3.1. Vetovoima ja imago

3.1.1. Vetovoiman ja imagon osatekijät

Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan mahdollinen yhdistyminen on Suomen merkittävin kuntajaon muutos sitten Helsingin esikaupunkien liitoksen. Jyväskylän kaupungin ja maalaiskunnan mahdollisesti yhdistyessä uuden kunnan vetovoimatekijät korostuvat.

Vetovoimaisuuden kasvattaminen vaikuttaa myös siihen, että nuorilla, opiskelijoilla ja muilla asukkailla on hyvät työllistymis- ja asumismahdollisuudet. Eri-tyisesti merkittäviä tekijöitä ovat yliopiston ja tutkimuslaitosten korkeatasoisuus, ammattikorkeakoulun laatu, ammatti- ja lukiokoulutuksen taso sekä hyvät täydennyskoulutusmahdollisuudet.

Työpaikat, peruspalvelujen saatavuus sekä kulttuuri- ja liikuntapalvelujen laatu ovat keskeisiä tekijöitä, jotta nuoret ja opiskelijat jäävät seudulle. Nuorten aikuisten houkuttelemisessa asukkaiksi on keskeistä päivähoitopaikkojen ja peruskoulujen laatu ja laatu sekä terveyspalvelujen saatavuus.

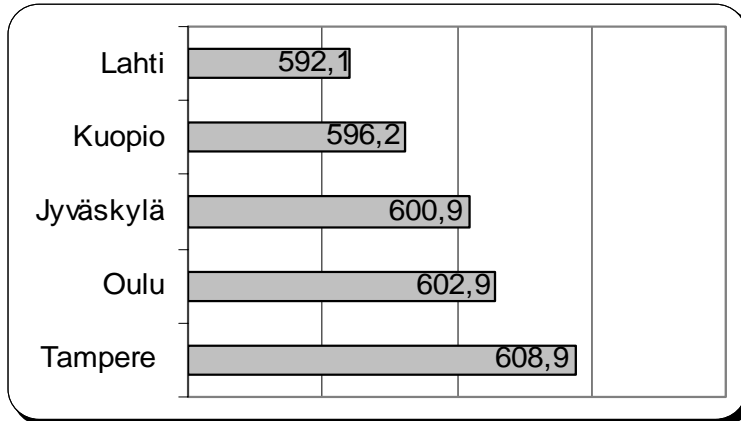
Myös kulttuuri-, vapaa-aika- ja harrastusmahdollisuuksien laaja tarjonta lisää alueen vetovoimaa. Kansallisen ja kansainvälisen tunnettavuuden lisäämiseen kannattaa kiinnittää huomiota ja huomioon kannattaa ottaa myös matkailullinen ulottuvuus. Näiden seikkojen kannalta merkittävää on, että kulttuuripalveluihin (esim. kirjasto, kansalaisopisto, musiikki, kuvataide), urheiluun (seuratasolla ja kansallisella tasolla) ja liikunta kiinnitetään huomiota. Matkailun kannalta olennaista on kiinnittää huomiota yksityisiin elämyspalveluihin ja kansainvälisten tapahtumien lisäämiseen ja markkinointiin.

3.1.2. Kaupungin ja alueen maine

Aula, Vehkalahti ja Äikäs (2007) toteavat tutkimuksessaan, että kaupunkimaineella on yhteys kaupunkien vetovoimaan: hyvä maine tekee kaupungista vetovoimaisen. Tämä edistää kilpailukykyä ja siten edistää kaupunkien menestymistä myös tulevaisuudessa. Kaupunkimaine vaikuttaa myös alueellisiin toimintaedellytyksiin. Tällä on merkitystä, koska kaupungit kohtaavat jatkuvasti kiristyvää kilpailua ja operoivat niukoilla resursseilla. Maineteorian mukaan hyvä maine voi synnyttää menestymisen syklin, mutta huono maine voi johtaa alueen hiljaiseen näivettymiseen, koska yritykset, yhteisöt ja yksittäiset ihmiset karttavat huonomaineista paikkaa.

Aula, Vehkalahti ja Äikäs (2007) tutkivat Helsingin, Tampereen, Turun, Oulun, Jyväskylän kaupungin, Kuopion, Vaasan, Lahden ja Lappeenrannan kaupunkimaineita. Tutkimus on toteutettu kyselytutkimuksena. He ovat laskeneet kaupungeille maineindeksit, joiden mukaan kaupunkien maineen paremmuutta voidaan verrata toisiinsa. Maineindeksi on muodostettu maineen yleistä rakennetta kuvaavista kuudesta faktoripistemuuttujasta, ja se kuvaa kaupunkien kokonaisuusmaineita. Verrattaessa Jyväskylän kaupungin, Tampereen, Oulun,

Kuopion ja Lahden maineindeksejä voidaan todeta, että Tampereen ja Oulun maineindeksit ovat Jyväskylän kaupungin maineindeksiä paremmat (kuva 3.1). Tampereella ja Oululla on siis parempi maine kuin Jyväskylän kaupungilla. Kuopion ja Lahden maineet ovat sen sijaan Jyväskylän kaupungin mainetta heikommatt.



Kuva 3.1. Lahden, Kuopion, Jyväskylän kaupungin, Oulun ja Tampereen maineindeksit. Kaupungin maine on sitä parempi, mitä suurempi on sen maineindeksi. Lähde: Aula, Vehkalahti ja Äikäs 2007.

Kaupunkien mainetta voidaan verrata myös maineen osatekijöiden avulla (taulukko 3.1). Nämä osatekijät ovat kaupungin julkinen kuva, palvelut, kaupunkivastuu, kaupunkimiljö, kaupungin johtaminen ja innovatiivisuus. Julkisen kuvan osalta vain Kuopio on maineeltaan Jyväskylän kaupunkia huonompi. Kaupungin palvelujen osalta Jyväskylä on maineeltaan kaupunkiryhmän toiseksi paras. Tampere on kaupungin palvelujen osalta maineeltaan paras. Kaupunkivastuun osalta Oulun maine on paras ja Jyväskylän kaupunki toiseksi paras. Jyväskylä sijoittuu toiseksi parhaaksi myös kaupunkimiljöön ja innovatiivisuuden osalta. Kaupungin johtamisen maineen osalta Jyväskylä sijoittuu sen sijaan toiseksi huonoimmalle sijalle.

Taulukko 3.1. Kaupunkien järjestys julkisen kuvan, kaupungin palvelujen, kaupunkivastuun, kaupunkimiljöön, kaupungin johtamisen ja innovatiivisuuden mukaan. Lähde: Aula, Vehkalahti ja Äikäs 2007.

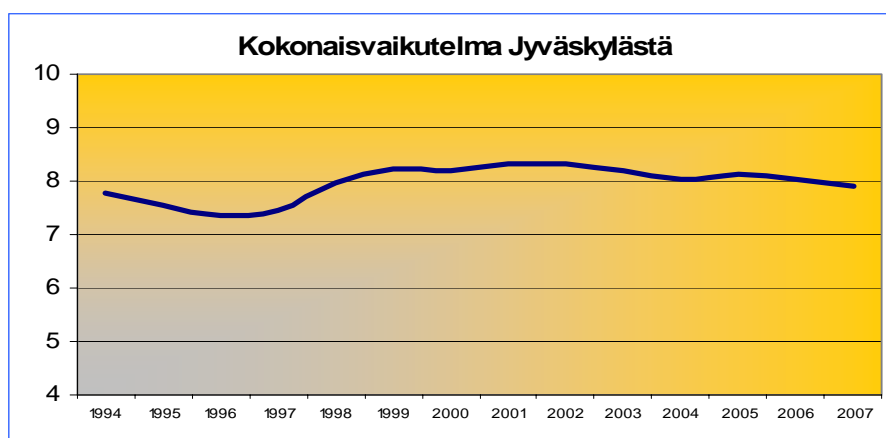
Paremmuus järjestys	Julkinen kuva	Kaupungin palvelut	Kaupunkivastuu
1	Tampere	Tampere	Oulu
2	Oulu	Jyväskylä	Jyväskylä
3	Lahti	Oulu	Kuopio
4	Jyväskylä	Lahti	Tampere
5	Kuopio	Kuopio	Lahti

Paremmuus järjestys	Kaupunkimiljö	Kaupungin johtaminen	Innovatiivisuus
1	Tampere	Oulu	Oulu
2	Jyväskylä	Kuopio	Jyväskylä
3	Kuopio	Tampere	Tampere
4	Oulu	Jyväskylä	Lahti
5	Lahti	Lahti	Kuopio

Jyväskylän kaupunkimaiseen rakenteeseen vaikuttaa vahvimmin positiiviseksi arvioidut vastuun ja miljöön osatekijät. Jyväskylän kaupunki ei herätä merkittäviä tunteita tai mielikuvia puolesta eikä vastaan. Jyväskylän kaupungin kannalta ongelmana saattaa olla maineen ”mitään sanomattomuus”. Tämän asenteen kääntäminen voimakkaasti positiiviseksi voidaan asettaa Jyväskylän kaupunkisuhteen sekä maineenhallinnan kehittämisen haasteiksi. Kaupungin julkinen kuva ja kaupungin johtaminen vaativat maineen näkökulmasta parantamista suhteessa kilpailijoihin. Osaltaan kaupungin johtamisen maineeseen on todennäköisesti vaikuttanut muutama vuosi sitten voimakkaasti esillä ollut kaupunginjohtajan järjestelyt.

Kainulainen (2005) toteaa haastattelututkimuksensa tuloksena, että Jyväskylän kokonaisvaltaisen markkinoinnin merkitys on kasvanut, ja kaupungin johto on tähän vahvasti sitoutunut. Myös seudullinen näkökulma on korostunut alueen imagon hallinnassa. Haastattelujen perusteella Jyväskylän imagoa rakentaviksi tekijöiksi hahmottuivat teknologia-, liikunta- ja opiskelukaupungin maine. Yhtenä sateenvarjoteemana mainittiin *Human Technology City -slogan*, jossa kaupungin strategisen kehittämistyön yhdeksi kärkialaksi valittu hyvinvointiteknologia yhdistyy käsitteellisesti elämisen laadun teemaan. Haastatte- luissa nostettiin esille kulttuuri-imagollisen kärjen puuttumisen ongelma. Näkyvä kulttuuri-imagoa profiloiva festivaali tukisi Jyväskylän elinkeinomarkki- nointia sekä vahvistaisi kulttuurikaupungin imagoa.

Suurten kaupunkien imagotutkimuksessa (Kuntien VIP-imagotutkimus 2007) Manner-Suomen vastaajien näkemyksissä Jyväskylän kaupunki sijoittui kokonaistuloksissa neljänneksi. Vuonna 2006 valtakunnallinen sijoitus oli kolmas. Kaupungin kokonaisvaikutelma on ollut vuodesta 2004 saakka arvoasteikolla 4-10 mitattuna noin kahdeksan (kuva 3.2). Vuonna 2007 Jyväskylän kaupunki sijoittui ensimmäiseksi elinkeinotoiminnan kehittämisessä ja kunnan kehittämisaktiivisuudessa. Vuonna 2007 Jyväskylän kaupunki sijoittui toiseksi kaupallisissa palveluissa ja kolmanneksi kuntayhteistyön tuloksellisuudessa. Vuonna 2006 Jyväskylän kaupunki sijoittui ensimmäiseksi vapaa-ajankäyttömahdollisuuksissa, mutta 2007 vasta kahdeksanneksi. Eriyisen paljon sijoitus heikkeni kunnallistekniikan osa-alueella, kolmannelta sijalta yhdeksännelle sijalle vuodesta 2006 vuoteen 2007. Jyväskylän kokonaistunnettavuus on hyvä, vertailuryhmässä toiseksi paras.



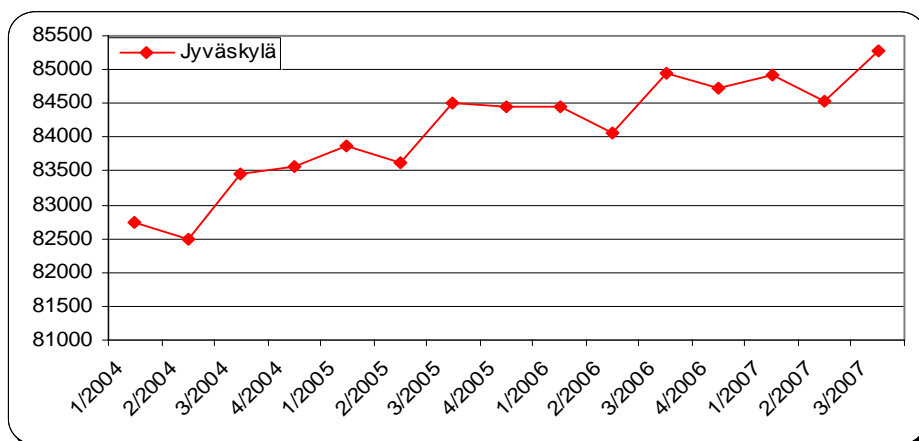
Kuva 3.2. Kokonaisvaikutelma Jyväskylän kaupungista. Lähde: Kuntien VIP-imagotutkimus 2007.

Kokonaisuudessa Jyväskylän kaupungin maine ja tunnettavuus on hyvä. Kun aluetta tarkastellaan maakunnan ulkopuolelta niin seutu ja erityisesti maalaiskunnan alue samaistuu kaupunkiin. Ulkopuolisessa tarkastelussa maalaiskunta samaistuu kaupunkiin ja siten myös imagossa ja erilaisissa imagoselvitysten tuloksissa on koko alueen piirteitä.

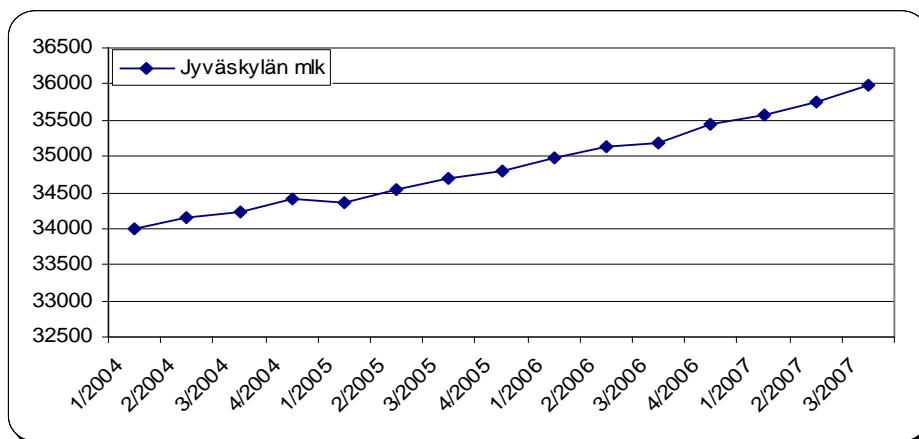
3.2. Väestönkehitys

3.2.1. Selvityskuntien väestönkehitys

Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan väestönkehitys on ollut lähimenneisyydessä voimakkaasti kasvavaa (kuva 3.3 ja 3.4). Jyväskylän maalaiskunnassa väestönkasvu on ollut tasaisempaa kuin Jyväskylän kaupungissa. Vuoden 2004 alusta vuoden 2007 lokakuuhun väestö on kasvanut Jyväskylän kaupungissa 2 549 henkilöllä ja Jyväskylän maalaiskunnassa 1 982 henkilöllä. Vuoden 2007 alusta väestönkasvu oli Jyväskylässä 357 henkilöä ja Jyväskylän maalaiskunnassa 404 henkilöä. Näistä lukemista nettosiirtolaisuuden (maahanmuutto – maastamuutto) osuus on ollut Jyväskylässä 231 henkilöä ja Jyväskylän maalaiskunnassa 21 henkilöä. Vuonna 2006 nettosiirtolaisuuden määrä väestönmuutoksesta oli Jyväskylän kaupungissa 135 henkilöä ja Jyväskylän maalaiskunnassa 13 henkilöä.



Kuva 3.3. Jyväskylän kaupungin väestönkehitys vuoden 2004 alusta lokakuun loppuun 2007. Lähde: Tilastokeskus 2007.



Kuva 3.4. Jyväskylän maalaiskunnan väestönkehitys vuoden 2004 alusta lokakuun loppuun 2007. Lähde: Tilastokeskus 2007.

3.2.2. Uuden kunnan väestöennuste

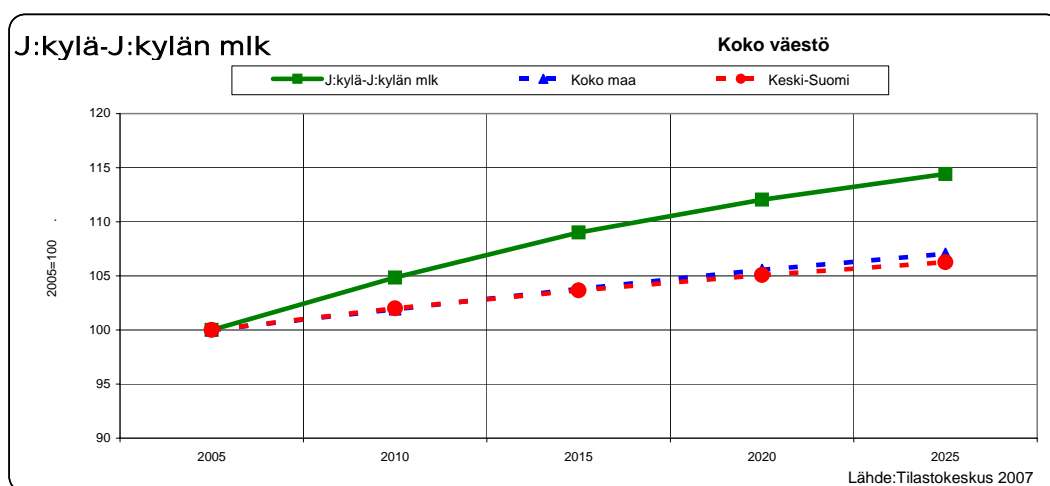
Selvityksen piirissä olevista kunnista on muodostettu Efecon ennakointimallilla virtuaalikunta "**Uusi Jyväskylä**", jolloin voidaan tarkastella väestö-, talous- ja rekrytointitarve-ennusteita mahdollisen uuden kunnan osalta.

Uuden kunnan asukasluvuksi muodostuisi n. 125 000 asukkaan kokonaisuus, joka olisi Suomen mittakaavassa suuri maakuntakeskus ja Suomen 7. suurin kaupunki sijoittuen asukasmäärältään Oulun (130 459 as.) ja Lahden (98 836 as) väliin (taulukko 3.2.).

Taulukko 3.2. Suomen suurimmat kaupungit

1. Helsinki (564 870)	10. Pori (76 205)
2. Espoo (235 346)	11. Lappeenranta (59 162)
3. Tampere (206 615)	12. Rovaniemi (58 206)
4. Vantaa (190 195)	13. Joensuu (57 753)
5. Turku (175 398)	14. Vaasa (57 717)
6. Oulu (130 459)	Uusi Kouvola 88 000
Uusi Jyväskylä (125 145)	Uusi Joensuu 72 000
7. Lahti (98 836)	Uusi Lappeenranta 70 000
8. Kuopio (91 046)	Uusi Hämeenlinna 65 000
9. Jyväskylä (84 950)	Uusi Salo 50 000

Uuden kunnan väestökehitys olisi nykyisten ennusteiden mukaan voimakkaasti kasvava verrattuna koko maan väestönkehitykseen sekä Keski-Suomen väestönkehitykseen (kuva 3.5.). Vuoteen 2025 mennessä uusi kunta kasvaa väestöltään nykyisten ennusteiden mukaan 14 %.



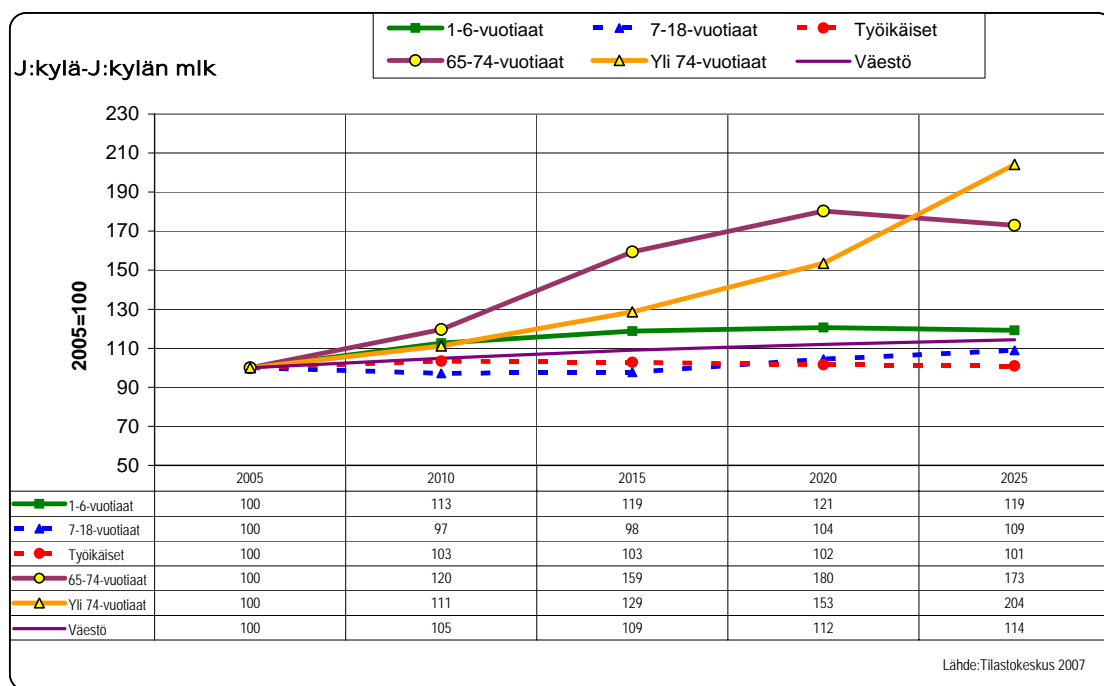
		2005	2010	2015	2020	2025
J:kylä-J:kylän mlk	Asukkaita	119 208	124 983	129 939	133 568	136 384
	2005=100	100	105	109	112	114
Koko maa	Asukkaita	5 255 483	5 356 566	5 454 771	5 546 772	5 625 844
	2005=100	100	102	104	106	107
Keski-Suomi	Asukkaita	267 902	273 288	277 666	281 506	284 685
	2005=100	100	102	104	105	106

Kuva 3.5. Uuden kunnan väestöennuste. FCG Efeko Oy:n ennakkointimalli.

Ikäryhmittäin jaotelluista väestöennusteista voidaan havaita, että uuden kunnan **vanhusten** (yli 74 v) määrä kasvaa vuoteen 2025 tultaessa noin 104 % (kuva 3.6.). Myös **Nuorten eläkeläisten** (65–74-vuotiaat) määrä kasvaa lähivuosina uuden kunnan alueella rajusti: vuoteen 2015 mennessä nuorten eläkeläisten määrä kasvaa 59 % vuoden 2005 määrään verrattuna ja vuoteen 2020 nuoria eläkeläisiä on jo 80 % enemmän kuin vuonna 2005. Vuoden 2020 jälkeen nuorten eläkeläisten määrän kasvu kääntyy laskuun.

Työikäisten määrä nousee vuoteen 2010 mennessä 3 %. Vuonna 2020 uuden kunnan työikäisten määrä on yhden prosentin suurempi kuin vuonna 2005. **Kouluikäisten** (7–18 v.) määrä laskee vuoteen 2010 mennessä 3 % ja kouluikäisten osuus pysyy tällä tasolla vuoteen 2015 saakka. Tämän jälkeen kouluikäisten määrä kääntyy kasvuun ja vuonna 2020 kouluikäisten määrä on 4 % suurempi kuin vuonna 2005.

Pienten lasten (1–6 v.) määrä kasvaa uuden kunnan alueella voimakkaasti lähivuosien aikana. Vuonna 2010 pieniä lapsia on alueella 13 % enemmän kuin vuonna 2005, ja vuonna 2025 pienten lasten määrä on kasvanut 21 % vuoden 2005 määrään verrattuna.



Kuva 3.6 Uuden kunnan väestöennuste ikäryhmittäin. FCG Efeko Oy:n ennakointimalli.

Seuraavassa esitetään sanallisesti nykyisten kuntien väestöennusteet. Väestöennusteissa käytetään verrokkeina uuden kunnan ennustetta sekä Keski-Suomen maakuntaa. Kuntien väestöennusteet ovat liitteenä 1.1.

3.2.3. Jyväskylän kaupungin väestöennuste

Jyväskylän kaupungin väestömäärä kasvaa tasaisesti lähivuosina: vuoteen 2025 mennessä väestönkasvua voidaan odottaa 11 % vuoden 2005 tasosta. Tällöin Jyväskylän väestömäärän voidaan ennustaa olevan noin 93 000 asukasta. Uuden kunnan alueella väestönkasvua on odotettavissa vuoteen 2025 mennessä 14 % eli yli 16 000 vuoden 2005 tason 120 000 asukkaasta. Koko Keski-Suomen maakunnan noin 270 000 asukkaan vuoden 2005 väestömäärään on odotettavissa noin 6 % väestönkasvu vuoteen 2025 mennessä eli sama väestön kasvu kuin uuden kunnan alueelle.

Ikäryhmittäin jaotelluista väestöennusteista havaitaan, että **vanhusten** (yli 74 v) määrä kasvaa vuoteen 2015 tultaessa 22 %, mutta vuonna 2025 vanhuksia on jopa 89 % enemmän kuin vuonna 2005. Tämän ikäryhmän osuuden kasvu ei ole kuitenkaan yhtä rajua Jyväskylän kaupungissa kuin uudessa kunnassa. **Nuorten eläkeläisten** (65–74 v.) määrän kehitys mukailee uuden kunnan kehitystä. Kuitenkin vuoteen 2025 mennessä nuorten eläkeläisten määrän kasvu on hieman hitaampaa Jyväskylän kaupungissa kuin uuden kunnan alueella.

Työikäisten määrä Jyväskylässä ensin hieman kasvaa, kunnes vuoteen 2025 mennessä työikäisten määrä on vähentynyt 2 % vuoden 2005 määrään verrattuna. Uuden kunnan alueella työikäisten määrä sen sijaan lähivuosien aikana hitaasti kasvaa yli 81 000 asukkaasta noin 82 000 asukkaaseen. **Kouluikäisten** (7-18 v.) määrä laskee vuoteen 2015 mennessä 6 %, mutta trendi kääntyy nousujohteiseksi ja vuonna 2025 kouluikäisten määrä on kasvanut 4 % vuoden 2005 tasosta. Uudessa kunnassa tämän ikäryhmän muutostrendi on

samankaltainen kuin Jyväskylän, mutta vuoteen 2025 mennessä tapahtuva kasvu on hieman nopeampaa kuin Jyväskylässä. **Pienten lasten** määrä kasvaa Jyväskylässä samansuuntaisesti kuin uuden kunnan alueella.

3.2.4. Jyväskylän maalaiskunnan väestöennuste

Jyväskylän maalaiskunnassa väestönkasvu on tasaista ja kohtalaisen voimakasta lähivuosien aikana. Vuoteen 2025 mennessä väestönkasvua on odotettavissa alueella 23 %. Tällöin Jyväskylän maalaiskunnan väestön voidaan ennustaa olevan noin 42 897 asukasta.

E erityisen merkittävää Jyväskylän maalaiskunnan kannalta on **vanhusten** (yli 74 v) määrän erittäin voimakas kasvu: vuoteen 2025 mennessä vanhusten määrä kasvaa 157 %. Myös **eläkeläisten** (65–74 v.) määrä kasvaa vuoteen 2025 mennessä 85 %.

Työikäisten määrä kasvaa lähivuosina sekä Jyväskylän maalaiskunnassa että uudessa kunnassa. Kasvu on suurempaa Jyväskylän maalaiskunnassa kuin uudessa kunnassa. Keski-Suomen maakunnassa keskimäärin sen sijaan työikäisten määrä laskee vuoden 2005 tasoon verrattuna.

Pienten lasten (1-6 -vuotiaat) määrän osalta kasvutrendi on hieman voimakkaampi Jyväskylän maalaiskunnassa kuin uudessa kunnassa. Vuonna 2015 saavutetaan Jyväskylän maalaiskunnassa 21 % kasvu verrattuna vuoden 2005 tasoon. Pienten lasten määrä säilyy suunnilleen tällä tasolla vuoteen 2025 saakka. Keski-Suomen maakuntaan verrattuna kasvutrendi on huomattavasti voimakkaampi Jyväskylän maalaiskunnassa kuin maakunnassa. Myös **kouluikäisten** määrä nousee voimakkaammin Jyväskylän maalaiskunnassa kuin uudessa kunnassa ja maakunnassa keskimäärin.

3.3. Elinkeinot ja vetovoima

Työpaikkoja tarjoavat ja kilpailukykyiset yritykset ovat kunnan elinvoimaisuuden tae. Kunnalla on merkittävä rooli paikallisen elinkeinoelämän edellytysten luomisessa. Vaikuttava elinkeinopolitiikka on työssäkäyntialueen kokonaisvaltaista kehittämistä. Panoksina ovat yhdyskuntarakenteen suunnittelu, toimiva liikenne ja tietoliikenne, hyvä ympäristö ja infrastruktuuri sekä hyvät julkiset ja yksityiset palvelut.

Toimintaympäristön globalisoitumisella on suuria vaikutuksia kuntien ja alueiden kehittämis- ja kehittymisedellytyksiin. Yrityksillä on mahdollisuus entistä vapaammin liikkua ja organisoida tuotantoa, jakelua ja markkinointia yhä laajemmille maantieteellisille alueille. Elinkeinorakenteen muutoksen aiheuttamien työpaikkojen vähenemistä pitäisi pystyä kompensoimaan uusille toimialoille syntyvillä työpaikoilla, vakiintuneiden toimialojen jalostusastetta nostamalla ja paikallista yritysten välistä synergiaa kehittämällä. Lisääntyvää huomiota kiinnitetään pieniin ja keskisuuriin yrityksiin sekä erityisesti kasvuyrityksiin ja toimialoihin.

Kunta, yhdessä muiden kuntien, paikallisten yritysten ja muiden toimijoiden kanssa, voi olla keskeinen verkostojen kokoaja ja kehittämisen käynnistäjä. Paikallisen aluetalouden elinvoimaisuus riippuu kuntien mahdollisuudesta panostaa kokonaisvaltaisesti hyvinvointiin, asumis- ja elinympäristön laatuun sekä kulttuuriin liittyviin tekijöihin. Nämä tekijät muodostavat yhdessä seudusta houkuttelevan toimintaympäristön niin asukkaiden kuin yritystenkin kannalta. Paikallisella tasolla elinkeinopolitiikkaa harjoitetaan yhä useammin seudullisesti yhtiöiden, kuntayhtymien sekä yhdistyspohjaisten kehittämiskeskusten puitteissa.

Kuntakoko vaikuttaa elinkeinorakenteen kehittämisessä myös imagollisena tekijänä. Kansainvälisiä yrityksiä kiinnostavat enemmän näkyvät suuret kunnat ja suuret kasvuseudut. Kansainvälisten yritysten valitessa toimipaikkoja tai laajentuessaan suuret kaupungit näyttävät mahdollisuuksina.

Tanskan kuntauudistuksessa kuntakoon kasvattamista perusteltiin ensisijaisesti näkemyksellä, että kunnan koko vaikuttaa parhaiten elinkeinotoiminnan kehittämisen panostukseen ja siten voimakkaampaan kehittymiseen. Suurten kuntien etu kaikessa kehittämisessä onkin mahdollisuus panostaa taloudellisia ja henkisiä voimavaroja.

Suurten kaupunkikeskusten elinkeinoja on kehitetty kuntien yhteistyöllä. Jyväskylän seudun kehittämis-yhtiö Jykes Oy on Jyväskylän seudun viiden kunnan, Jyväskylän kaupungin, Jyväskylän maalaiskunnan, Laukaan, Muuramen ja Uuraisten, omistama vuonna 1996 perustettu elinkeinoyhtiö. Jykes auttaa palveluillaan ja osaamisellaan Jyväskylän seudun yrityksiä kehittämään toimintaansa ja parantamaan kilpailukykyään kotimaisilla ja kansainvälisillä markkinoilla. Jykes luo ja kehittää yritysten toimintaedellytyksiä, kannattavan liiketoiminnan ja uusien työpaikkojen syntymistä sekä elinkeinoyhteistyötä Jyväskylän seudulla ja ympäristökunnissa. Jykes on sekä aloitteentekijä että pitkäjänteinen yhteistyökumppani Jyväskylän seudun elinkeinotoiminnassa. Toimiva yhteydenpito yritysten sekä omistajakuntien kanssa takaa sen, että yritys-elämän ja päättäjien toiveet kohtaavat.

Jyväskylän seudun verkostokaupunki käynnistettiin vuonna 2001, jolloin alueen kunnanhallitukset hyväksyivät samansisältöisen yhteisen kasvun sopimuksen. Jyväskylän seudun verkostokaupunkihankkeessa on mukana Jyväskylän seudun yhdeksän kuntaa sekä Suolahden kunta. Verkostokaupunki on pyrkinyt hakemaan ratkaisuja asukkaiden ja jo seutuistuneiden toimijoiden palvelutarpeisiin. Hanke on vahvasti tukeutunut toiminnallisen seudun näkökulmaan ajatuksella ylittää hallinnon raja-aidat, silloin kun ne on koettu järkevän toiminnan esteiksi. Jyväskylän seudun verkostokaupunkihanke vastaa elinkeinopolitiikkaa laaja-alaisemmasta yhteistyöstä. Verkostokaupungin hankkeiden rahoittajina ovat kymmenen kuntaa ja sisäasiainministeriö hallinnoija on Jykes. Verkostokaupunkihanke toteuttaa uutta yhteishallinnan ideologiaa. Yhteishallinta-ajattelun julkisen vallan ohella alueelliseen kehittämiseen osallistuvat myös markkinasektori ja vapaaehtoistoiminnasta koostuva kolmas sektori. Verkostokaupunki on yhteishallintaidean kautta kuntayhteistyötä syvällisempi malli. Verkostokaupunkivision mukaan vuonna 2012 tavoitteena on elinvoimainen, sosiaalisesti ja fyysisesti ehyt Jyväskylän seutu. Verkostokaupunkiprosessissa toteutetaan Paras-hankkeen tavoitteita.

3.4. Kilpailukyky -vertailu Kuopion, Tampereen, Oulun ja Lahden kanssa

3.4.1. Väestö ja väestönkasvu

Yritysten sijoittumisessa ja asumispaikkojen valinnassa Jyväskylän seutu on kansallisessa ja kansanvälisessä kilpailussa muiden suurten kaupunkikeskusten tasolla. Erityisesti Kuopion, Lahden, Oulun ja Tampereen kaupunkien ja kaupunkiseutujen kehityksen ja vetovoiman arviointi on uuden kunnan kannalta hyödyllinen.

Jyväskylän seutukunnan yhteenlaskettu väkiluku on yhteensä noin 166 300 asukasta. Kuopion seutukunnan väkiluku on noin 119 000 asukasta. Lahden seutukunnassa on noin 170 000 asukasta ja Oulun seutukunnassa noin 210 000 asukasta. Tampereen seutukunnassa on noin 327 000 asukasta (taulukko 3.3.).

Taulukko 3.3. Jyväskylän, Lahden, Kuopion, Oulun ja Tampereen seutukuntien väkiluvut.

Seutukunta	Kuntien määrä	Väkiluku	Kaupungin osuus (%) väkiluvusta
Jyväskylän seutukunta	9	166 307	51 %
Lahden seutukunta	9	170 430	58 %
Kuopion seutukunta	4	118 971	76 %
Oulun seutukunta	10	209 786	62 %
Tampereen seutukunta	7	327 012	63 %

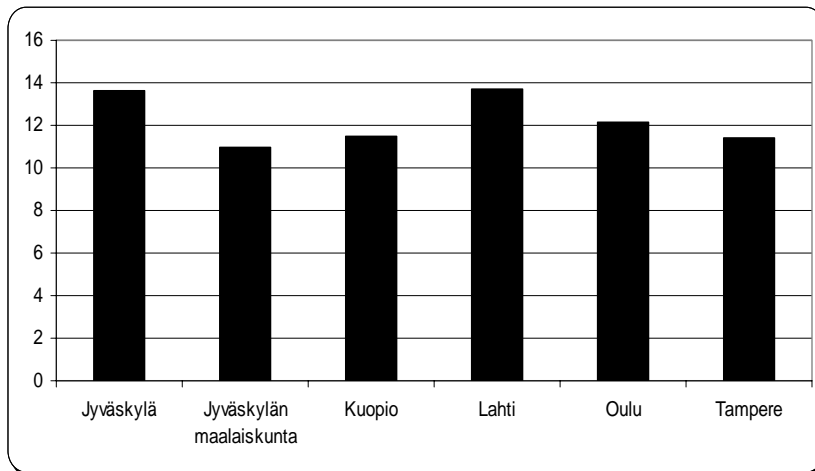
Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan väestönkehitys on ollut positiivista vuosien 1995–2006 välisellä ajanjaksolla (liite 1.2.) Jyväskylän väestö on kasvanut 14 % verrattuna vuoden 2005 tasoon ja Jyväskylän maalaiskunnan väestö on kasvanut 16 %. Vain Oulun väestönkasvu on ollut kokonaisuudessaan voimakkaampaa kuin Jyväskylän ja Jyväskylän maalaiskunnan väestönkasvu. Kuopion ja Lahden väestönkehitys on myös ollut positiivista, mutta kuitenkin huomattavasti heikompaa kuin Jyväskylän kaupungin ja maalaiskunnan väestönkasvu. Myös Tampereen väestönkasvu on ollut heikompaa kuin Jyväskylän ja Jyväskylän maalaiskunnan väestönkasvu.

3.4.2 Työttömyysasteen ja työpaikkojen kehitys

Vuosina 1993–2005 työpaikkojen määrä on vertailuryhmän kuntien joukossa kasvanut suhteellisesti eniten Jyväskylän maalaiskunnassa (liite 1.2). Työpaikkojen määrän kehitys ei kuitenkaan ole ollut Jyväskylän maalaiskunnassa tasaista. Myös Oulussa työpaikkojen määrä on suhteellisesti kasvanut huomattavasti. Jyväskylässä työpaikkojen määrä on tarkasteluajanjakson aikana kasvanut suhteellisesti enemmän kuin Kuopiossa tai Lahdessa.

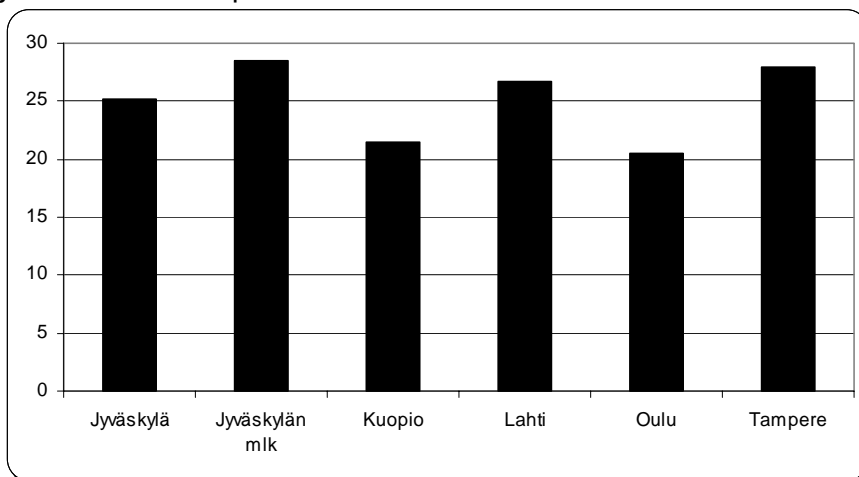
Vuonna 2007 Jyväskylän kaupungin työttömyysaste on 13,1 %. Jyväskylän maalaiskunnan työttömyysaste on sen sijaan 10,2 % (liite 1.2). Verrattaessa selvityskuntien työttömyysastetta Kuopion, Lahden, Tampereen ja Oulun kanssa havaitaan että vuonna 2007 Jyväskylän kaupungin työttömyysaste on tämän vertailtavan kuntaryhmän suurin. Kuntaryhmän pienin työttömyysaste on

sen sijaan Jyväskylän maalaiskunnassa. Kaikissa vertailuryhmän kunnissa työttömyysaste on laskenut vuodesta 1995. Jyväskylän kaupungin ja Lahden työttömyysasteen kehitys on vuodesta 1995 ollut samansuuruista. Jyväskylän kaupungin työttömyysaste vuonna 2006 oli noin 13,6 prosenttia ja Jyväskylän maalaiskunnan oli noin 11 prosenttia (kuva 3.7). Oulun ja Tampereen työttömyysaste oli alhaisempi kuin Jyväskylän kaupungin. Oulussa työttömyysaste oli noin 12,2 prosenttia ja Tampereella noin 11,4 prosenttia.



Kuva 3.7. Työttömyysaste vuonna 2006. Lähde: Tilastokeskus 2007.

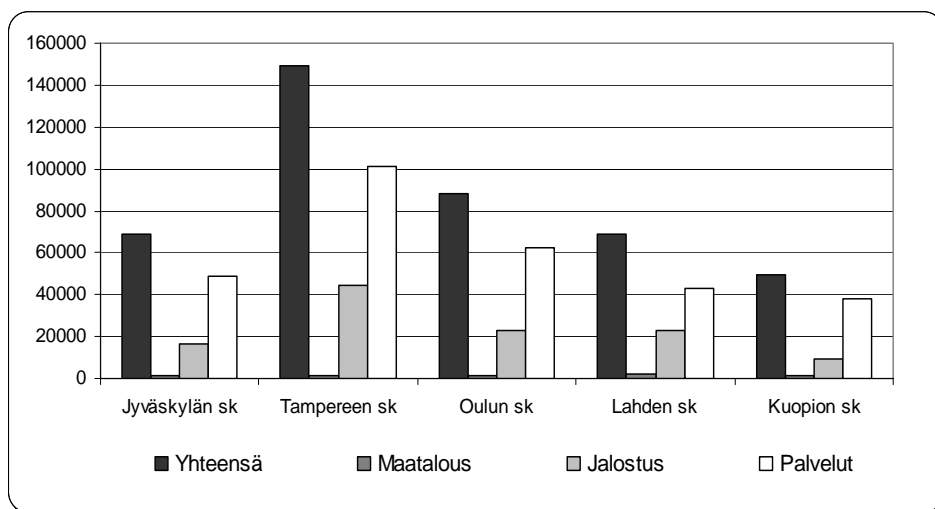
Jyväskylän kaupungissa pitkäaikaistyöttömien osuus kaikista työttömistä on noin 25 prosenttia ja Jyväskylän maalaiskunnassa 28,5 prosenttia (kuva 3.8.). Kuopiossa pitkäaikaistyöttömien osuus on 21 prosenttia ja Oulussa 20,5 prosenttia. Tampereella pitkäaikaistyöttömien osuus työttömistä on 28 prosenttia ja Lahdessa 27 prosenttia.



Kuva 3.8. Pitkäaikaistyöttömien osuus kaikista työttömistä joulukuussa 2006. Lähde: Tilastokeskus 2007.

3.4.3 Työpaikat ja työpaikkamuutos 2001–2005 toimialan mukaan seutukunnittain

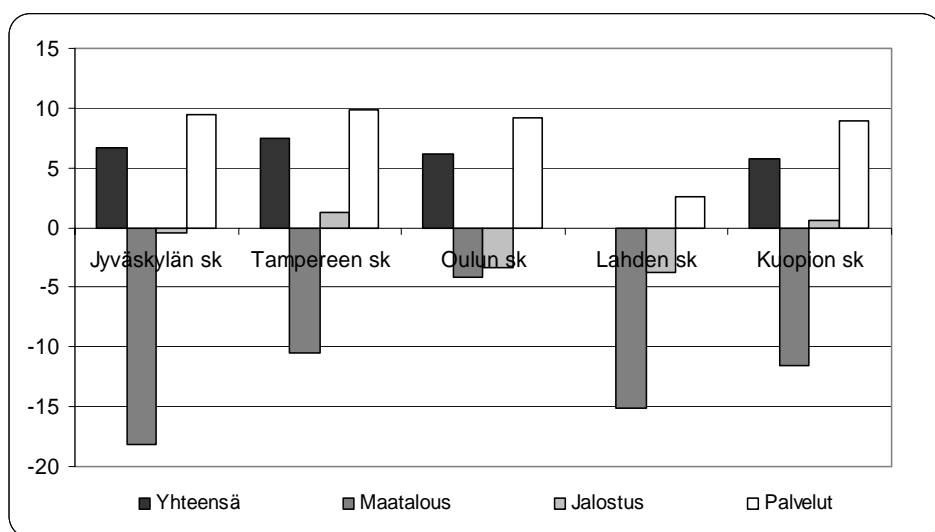
Jyväskylän seutukunnassa oli vuonna 2005 noin 68 700 työpaikkaa (kuva 3.9). Vertailtavasta kaupunkiryhmästä vain Lahden seutukunnassa oli työpaikkoja vähemmän kuin Jyväskylän seutukunnassa. palvelualan työpaikkoja oli eniten Tampereen seutukunnassa.



Kuva 3.9. Työpaikat toimialan mukaan vuonna 2005 Jyväskylän, Tampereen, Oulun, Lahden ja Kuopion seutukunnissa. Lähde: Tilastokeskus 2007.

Vuosina 2001–2005 työpaikkamuutos oli kokonaisuudessaan suurinta Tampereen seutukunnassa, johon syntyi noin 10 400 uutta työpaikkaa. Oulun seutukunnassa syntyi noin 5 100 uutta työpaikkaa, kun taas Jyväskylän seutukunnassa syntyi noin 4 300 uutta työpaikkaa. Lahden seutukunnassa sen sijaan työpaikkojen määrä väheni kolmellakymmenellä. Kaikissa vertailuryhmän seutukunnissa maatalouden työpaikkojen määrä väheni vuosien 2001–2005 aikana. Jalostuksen työpaikkojen määrä väheni muissa vertailuryhmän seutukunnissa paitsi Kuopion seutukunnassa, jossa jalostuksen osuus kasvoi hieman.

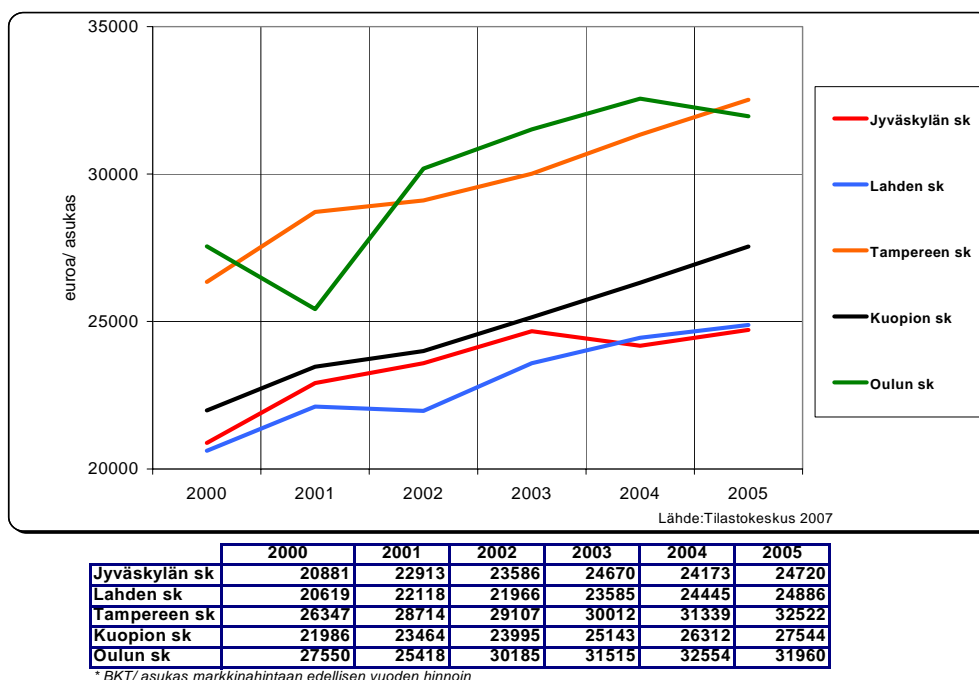
Tarkasteltaessa työpaikkamuutosta suhteellisesti havaitaan, että jokaisessa vertailuryhmän seutukunnassa maatalouden työpaikkojen määrä väheni eniten (kuva 3.10.). Vertailuryhmän seutukunnista Jyväskylän seutukunnan maatalouden työpaikkojen määrä väheni suhteellisesti eniten. Oulun ja Lahden seutukunnissa jalostuksen osuus työpaikoista pieneni huomattavasti enemmän kuin Jyväskylän seutukunnassa. Suurimman osuuden positiivisesta työpaikkamuutoksesta jokaisessa vertailuryhmän seutukunnassa muodostivat palvelut.



Kuva 3.10. Suhteellinen työpaikkamuutos toimialoittain 2001–2005 Jyväskylän, Tampereen, Oulun, Lahden ja Kuopion seutukunnissa. Lähde: Tilastokeskus 2007.

3.4.4 Bruttokansantuote

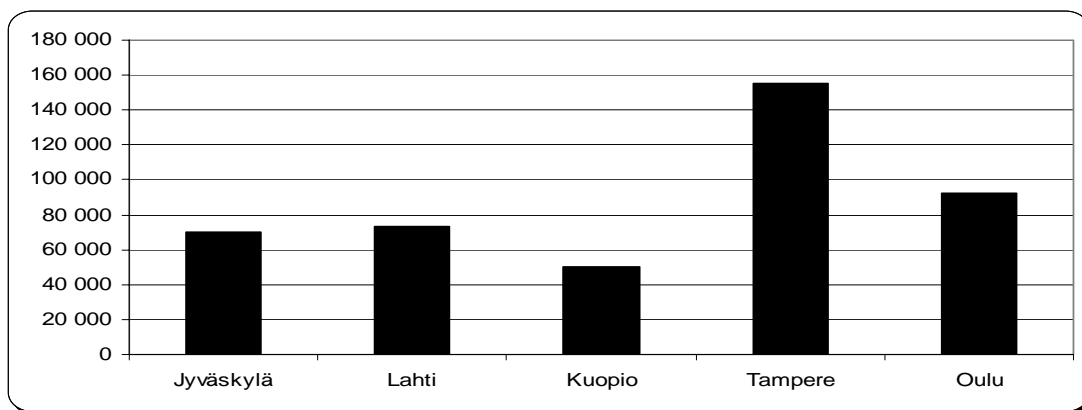
Vuonna 2005 Jyväskylän seutukunnan bruttokansantuote oli 25 720 euroa asukasta kohden (kuva 3.11.). Vertaillen Jyväskylän seutukunnan bruttokansantuotetta Kuopion, Lahden, Tampereen ja Oulun bruttokansantuotteiden kanssa havaitaan, että Jyväskylän seutukunnan bruttokansantuote on ollut vuodesta 2004 saakka vertailussa mukana olevan seutukuntaryhmän heikoin. Oulun ja Tampereen seutukuntien bruttokansantuotteet ovat huomattavasti suurempia kuin Jyväskylän seutukunnan. Vuonna 2005 Oulun bruttokansantuote oli 31 960 euroa asukasta kohden ja Tampereen oli 32 522 euroa asukasta kohden. Vuodesta 2004 Jyväskylän seutukunnan bruttokansantuote on ollut kasvussa. Jyväskylän seudun heikkoa bruttokansantuotetasoa voi selittää suurteollisuuden alihankinnan suuntautuminen seutukunnan ulkopuolelle. Vuonna 1995 SAK:n Keski-Suomen piirin selvityksen perusteella osahankintatöiden osuus oli ainoastaan 13 %.



Kuva 3.11. Bruttokansantuotteen kehitys 2000–2005. FCG Efeko Oy:n ennakointimalli.

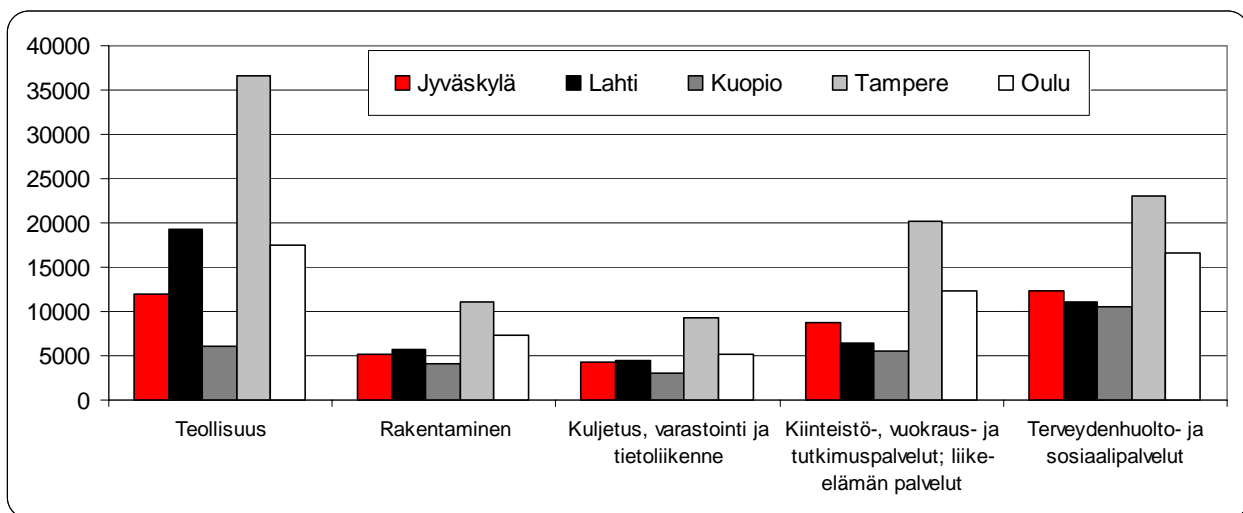
3.4.5 Tuotanto ja työllisyys

Jyväskylän seutukunnassa tuotannon ja työllisyyden kaikki toimialat yhteensä laskettuina oli noin 70 000 euroa työllistä kohden vuonna 2005 (kuva 3.12.). Lahden seutukunnan tuotannon ja työllisyyden arvo oli vain hieman suurempi työllistä kohden kuin Jyväskylän seutukunnan. Kuopion tuotannon ja työllisyyden arvo työllistä kohden oli noin 50 000 euroa työllistä kohden. Tampereen tuotannon ja työllisyyden arvo oli noin 155 000 euroa työllistä kohden ja Oulun 93 000 euroa.



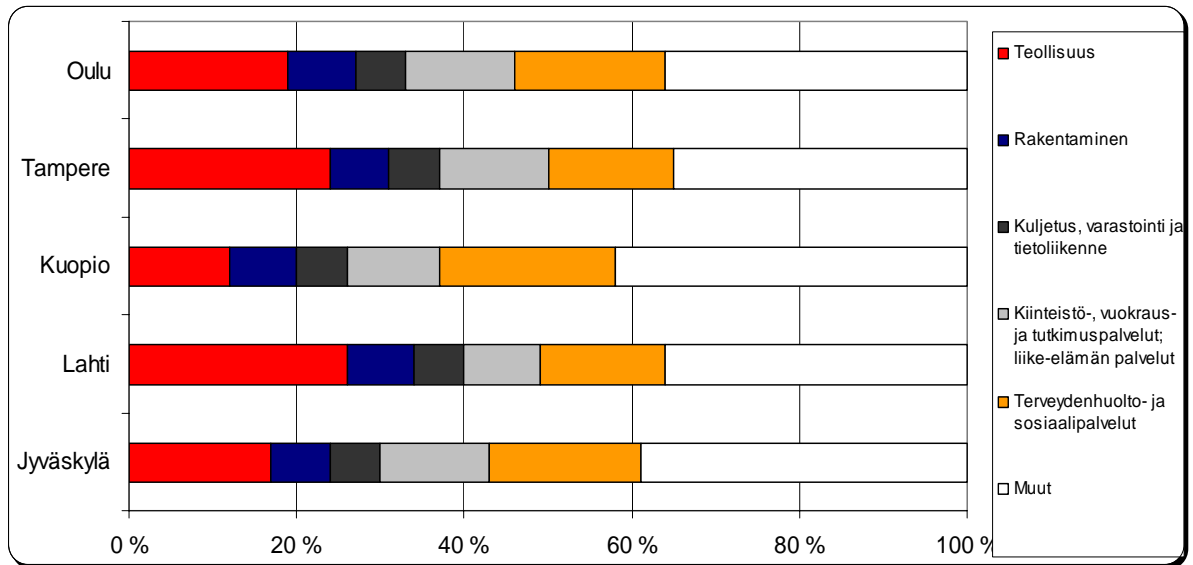
Kuva 3.12. Jyväskylän, Lahden, Kuopion, Tampereen ja Oulun seutukunnan tuotanto ja työllisyys kaikki toimialat yhteensä vuonna 2005 (euroa työllistä kohden). Lähde: Tilastokeskus 2007.

Teollisuuden arvo tuotannosta ja työllisyydestä on Jyväskylän seutukunnassa noin 12 000 euroa työllistä kohti (kuva 3.13.). Lahdessa teollisuuden arvo tuotannosta ja työllisyydestä on noin 19 000 euroa työllistä kohden. Suurin arvo teollisuudella työllistä kohti on Tampereella, jossa teollisuuden arvo on noin 37 000 euroa työllistä kohti. Rakentamisen arvo työllistä kohti on Jyväskylässä noin 5 000 euroa. Tampereella rakentamisen arvo on yli 10 000 euroa työllistä kohti. Terveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen arvo työllistä on noin 12 000 euroa työllistä kohti.



Kuva 3.13. Jyväskylän, Lahden, Kuopion, Tampereen ja Oulun seutukunnan tuotanto ja työllisyys vuonna 2005 (euroa työllistä kohden). Lähde: Tilastokeskus 2007.

Jyväskylän seutukunnassa teollisuuden osuus koko tuotannosta ja työllisyydestä on 17 prosenttia (kuva 3.14.) työllistä kohden. Myös Oulun seutukunnassa työllisyydestä noin viidennes muodostuu teollisuudesta. Tampereella teollisuuden osuus tuotannosta ja työllisyydestä on noin neljännes. Rakentamisen osuus tuotannosta ja työllisyydestä on 7-8 prosenttia kaikissa vertailuryhmän kunnissa. Jyväskylän seutukunnassa terveydenhuollon ja sosiaalityön osuus tuotannosta ja työllisyydestä on 17 prosenttia. Kuopion seutukunnassa terveydenhuollon ja sosiaalityön osuus on 21 prosenttia ja Tampereen 15 prosenttia.

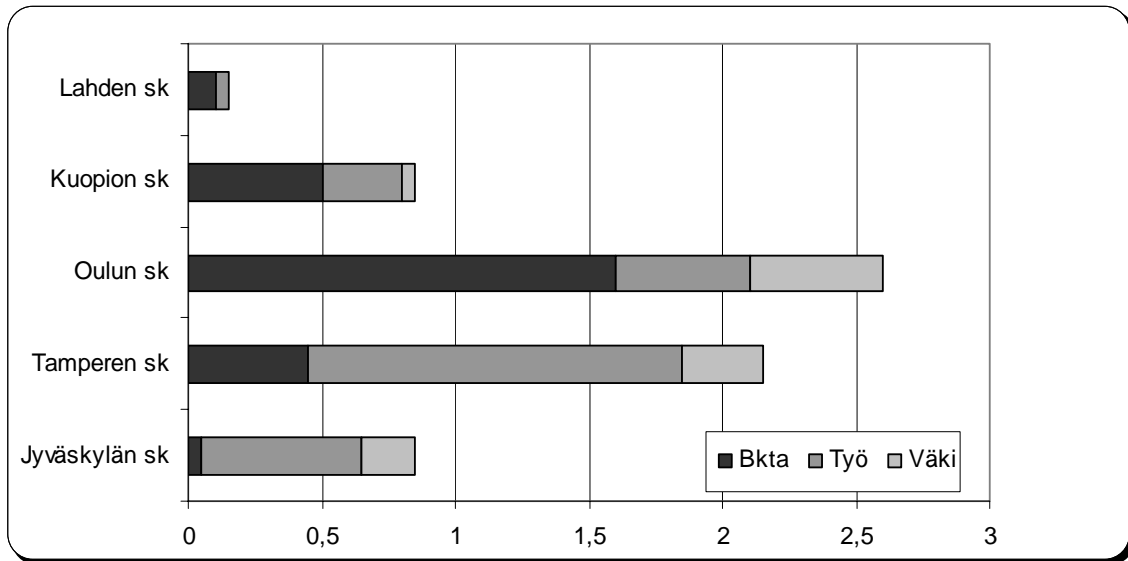


Kuva 3.14. Toimialojen osuus koko tuotannosta Jyväskylän, Lahden, Kuopion, Tampereen ja Oulun seutukunnissa (%). Lähde: Tilastokeskus 2007.

3.4.6 BTV-indikaattori

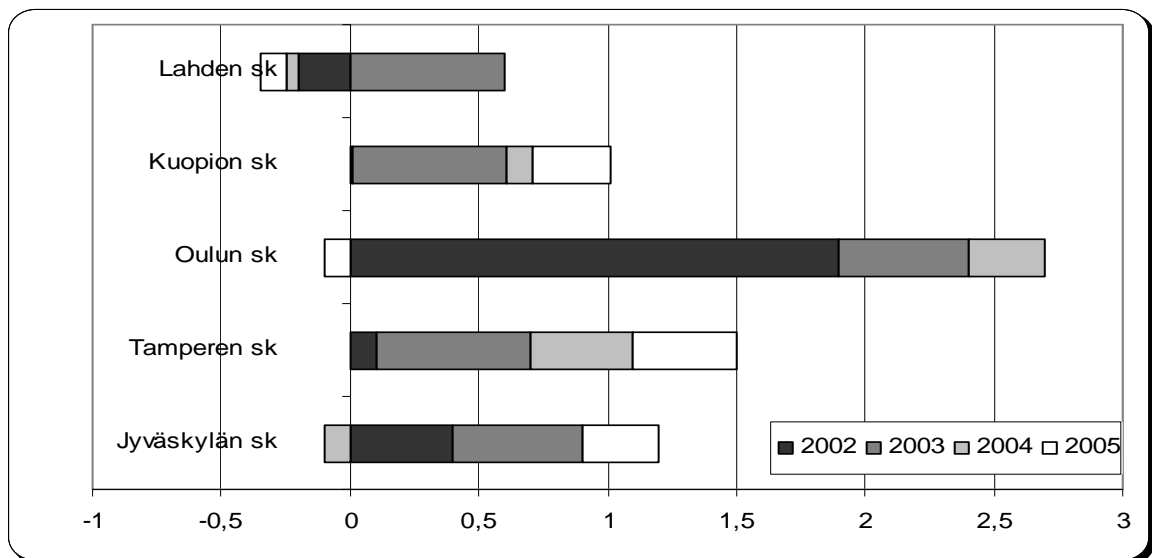
BTV-indikaattorin avulla voidaan mitata alueiden yleistä kehitystä toisiinsa nähden (Rakennemuutoskatsaus 2007). BTV-indikaattori lasketaan kolmen eri komponentin poikkeamien keskiarvosta. Näiden komponenttien vuosittaisia muutoksia verrataan koko maan muutokseen. Nämä komponentit ovat alueen tuotanto (**bruttokansantuote**), työllisyys (**työpaikkojen lisäys**) sekä väestö (**väki**).

Vuosina 2002–2005 BTV-indikaattorin mukaan Jyväskylän seutukunnan kehitys on ollut heikompaa kuin Oulun, Tampereen tai Kuopion seutukuntien kehitys (kuva 3.15.). Jyväskylän seutukunnan kehitys on se sijaan ollut vahvempaa kuin Lahden seutukunnan kehitys. Oulun seutukunnan kehitys on ollut huomattavaa. Oulussa erityisesti tuotannon kehityksen osuus on ollut merkittävä. Vuosien 2002–2005 aikana Jyväskylän seutukunnan tuotannon osuus kehityksestä on ollut heikko: tuotannon osuus kehityksestä on ollut koko vertailtavan kaupunkiryhmän heikoin. Jyväskylässä työllisyyden ja väestön osuus kehityksestä on ollut suurempi kuin tuotannon.



Kuva 3.15. Jyväskylän, Tampereen, Oulun, Kuopion ja Lahden seutukuntien BTV-indikaattori komponenteittain yhteensä vuosina 2002–2005, arvo on poikkeama (%) koko maan kehityksestä, joka kuvataan tässä arvolla nolla (0). Lähde: Rakennemuutoskatsaus 2007.

Tarkastellessa BTV-indikaattoria vuosittain 2002–2005 havaitaan, että vuonna 2005 Jyväskylän seutukunnan kehitys oli heikompaa kuin Tampereen seutukunnan ja Kuopion seutukunnan kehitys (kuva 3.16.). Sen sijaan Oulun seutukunnan ja Lahden seutukunnan kehitys oli heikompaa kuin Jyväskylän seutukunnan kehitys. Sen sijaan vuonna 2002 Oulun seutukunnan kehitys oli huomattavasti suurempaa kuin muiden vertailuryhmän kaupunkien kehitys.

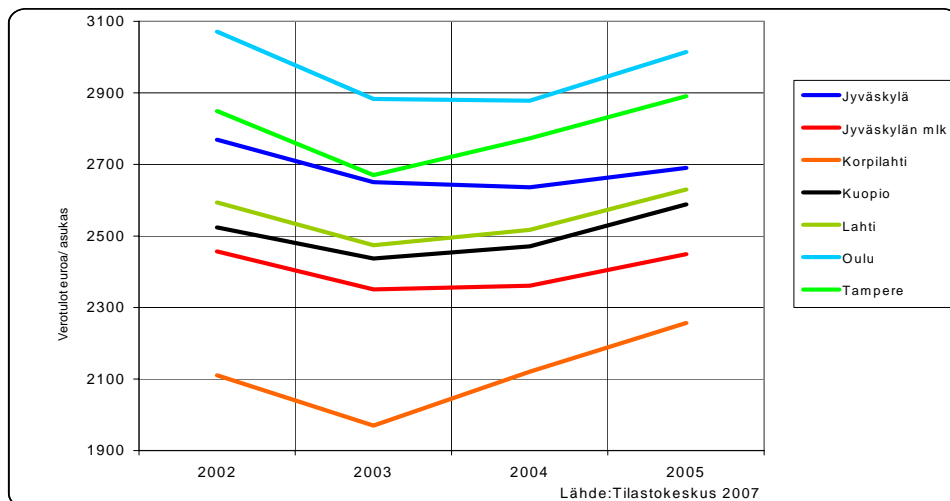


Kuva 3.16. Jyväskylän, Tampereen, Oulun, Kuopion ja Lahden seutukuntien BTV-indikaattori vuosittain 2002–2005, arvo on poikkeama (%) koko maan kehityksestä. Lähde: Rakennemuutoskatsaus 2007.

3.4.8 Verotulot, veroprosentti ja vuosikate

Jyväskylän kaupunki saa verotuloja asukasta kohden enemmän kuin Jyväskylän maalaiskunta (kuva 3.17.). Vuonna 2005 Jyväskylän kaupunki sai verotulo-

ja asukasta kohden 2 690 euroa, kun taas Jyväskylän maalaiskunta sai verotuloja asukasta kohden 2 449 euroa. Vertailussa mukana olevista kunnista vain Oulu ja Tampere saavat enemmän verotuloja asukasta kohden kuin Jyväskylän kaupunki. Vertailukunnista vähiten verotuloja asukasta kohden sai Korpilahti ja seuraavaksi vähiten Jyväskylän maalaiskunta.

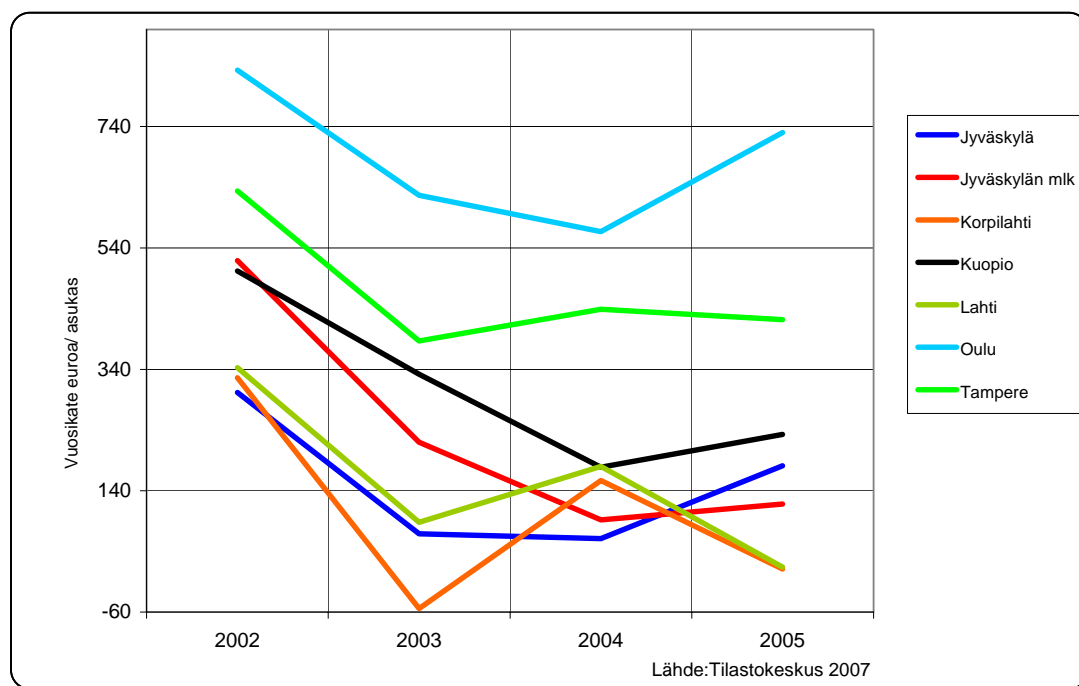


	Jyväskylä	Jyväskylän mlk	Korpilahti	Kuopio	Lahti	Oulu	Tampere
2002	2769	2457	2110	2524	2594	3071	2849
2003	2650	2351	1970	2437	2474	2883	2670
2004	2636	2361	2121	2471	2517	2878	2773
2005	2690	2449	2257	2588	2630	3014	2891

Kuva 3.17. Verotulojen kehitys (euroa/asukas) 2002–2005. FCG Efeko Oy:n ennakkointimalli.

Vuosina 2002–2005 Jyväskylän kaupungin ja maalaiskunnan tuloveroprosentit olivat 18,5 %. Korpilahden tuloveroprosentti oli vuoteen 2004 saakka 19, ja vuonna 2005 se nostettiin 20:een. Oulun ja Tampereen tuloveroprosentit ovat olleet Jyväskylän kaupungin ja maalaiskunnan tuloveroprosentteja pienemmät koko vertailuajanjakson ajan. Lahden ja Kuopion tuloveroprosentteja on sen sijaan nostettu vuonna 2005 Jyväskylän kaupungin ja maalaiskunnan tuloveroprosentteja korkeammiksi. Vuonna 2007 tuloveroprosentti on Jyväskylän kaupungissa 18,5 ja maalaiskunnassa 19.

Sekä Jyväskylän kaupungin että maalaiskunnan vuosikate asukasta kohden heikentyi rajusti vuosina 2002–2004 (kuva 3.18.). Vuosina 2004–2005 vuosikate nousi molempien kuntien osalta: Jyväskylän kaupungissa voimakkaammin kuin Jyväskylän maalaiskunnassa. Vuonna 2005 vuosikate asukasta kohden oli Jyväskylän kaupungissa 181 euroa ja Jyväskylän maalaiskunnassa 118 euroa. Vuonna 2005 sekä Oulun, Tampereen että Kuopion vuosikatteen olivat suuremmat kuin Jyväskylän kaupungin ja maalaiskunnan.



	Jyväskylä	Jyväskylän mlk	Korpilahti	Kuopio	Lahti	Oulu	Tampere
2002	302	519	326	502	343	833	634
2003	69	220	-54	332	88	627	387
2004	61	92	157	179	180	567	439
2005	181	118	11	233	14	730	422

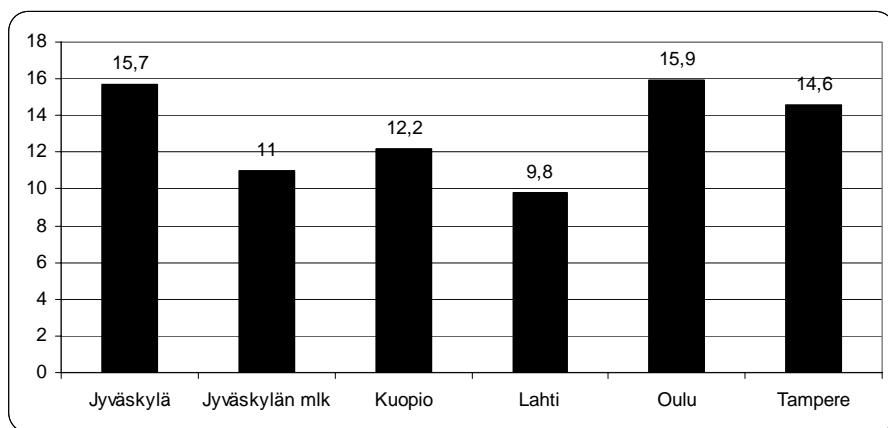
Kuva 3.18. Vuosikate (euroa asukasta kohden) 2002–2005. FCG Efeko Oy:n ennakkoin-
timalli.

3.4.7 Korkeakoulutettujen ja yksinhuoltajien osuus

Korkeakoulutettujen suurta väestöosuutta pidetään yhtenä selittävänä tekijänä kaupungin ja seudun menestykselle sekä asukkaiden suuremmalle kulutus- ja veronmaksukyvyille. Taasen yksinhuoltajaperheiden suuri osuus osaltaan kertoo kulutus- ja veronmaksukyvyn päinvastaisesta vaikutuksesta.

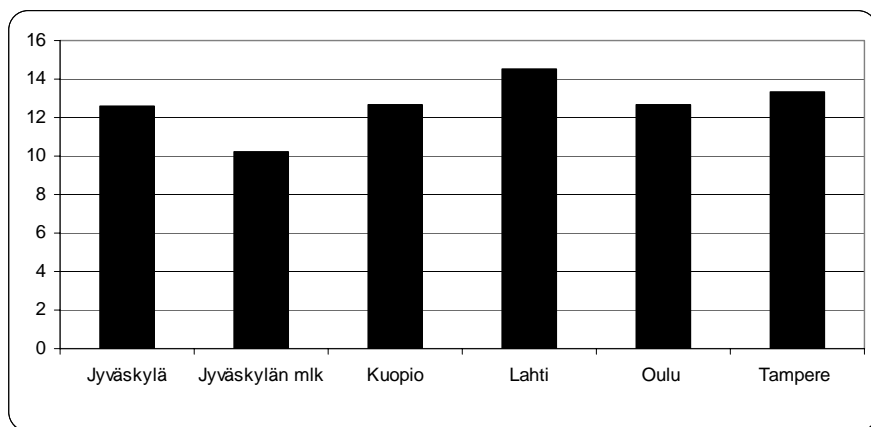
Soininvaaran mukaan (Kuntalehti 10/2007) avainväestö seudun menestymisessä ovat 25–34-vuotiaat akateemisen loppututkinnon suorittaneet. Hänen mukaansa osaamiseen perustuvien yritysten on sijaittava näiden osaajien asu-
misalueiden läheisyydessä. Valtaosa tästä väestöryhmästä asuu Helsingin, Tampereen, Oulun, Turun ja Jyväskylän seuduilla.

Jyväskylän kaupungissa korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus väestöstä on 15,7 prosenttia (kuva 3.19.). Jyväskylän maalaiskunnan väestöstä 11 prosentilla on korkeakoulututkinto. Vertailtavasta kuntajoukosta vain Oulussa korkeakoulutettujen osuus (15,9 %) väestöstä on suurempi kuin Jyväskylän kaupungissa. Tampereella korkeakoulutettujen osuus on 14,6 prosenttia väestöstä, Kuopiossa 12,2 prosenttia ja Lahdessa 9,8 prosenttia. Siten Jyväskylän maalaiskunnassakin tämä väestöosuus on korkeampi kuin Lahdessa ja lähes Kuopion tasolla.



Kuva 3.19. Korkeakoulutettujen osuus (%) väestöstä vuonna 2005. Lähde: Tilastokeskus 2007.

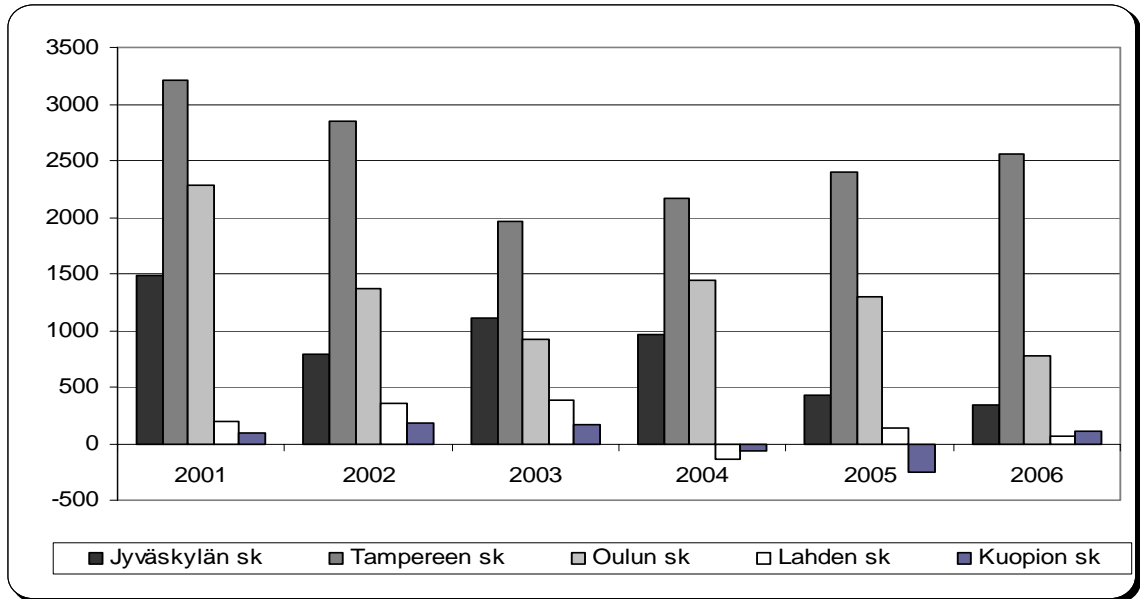
Yksinhuoltajien osuus kaikista perheistä on Jyväskylän maalaiskunnassa vertailtavan kuntajoukon pienin noin 10 prosenttia kaikista perheistä (kuva 3.20.). Jyväskylän kaupungissa yksinhuoltajaperheiden osuus kaikista perheistä (12,6 %) on suurempi kuin Jyväskylän maalaiskunnassa, mutta pienempi kuin muissa vertailtavan kuntajoukon kunnissa. Lahdessa yksinhuoltajaperheiden osuus on yli 14 prosenttia ja Tampereella yli 13 prosenttia. Kuopiossa ja Oulussa yksinhuoltajien osuus on 12,7 prosenttia kaikista perheistä.



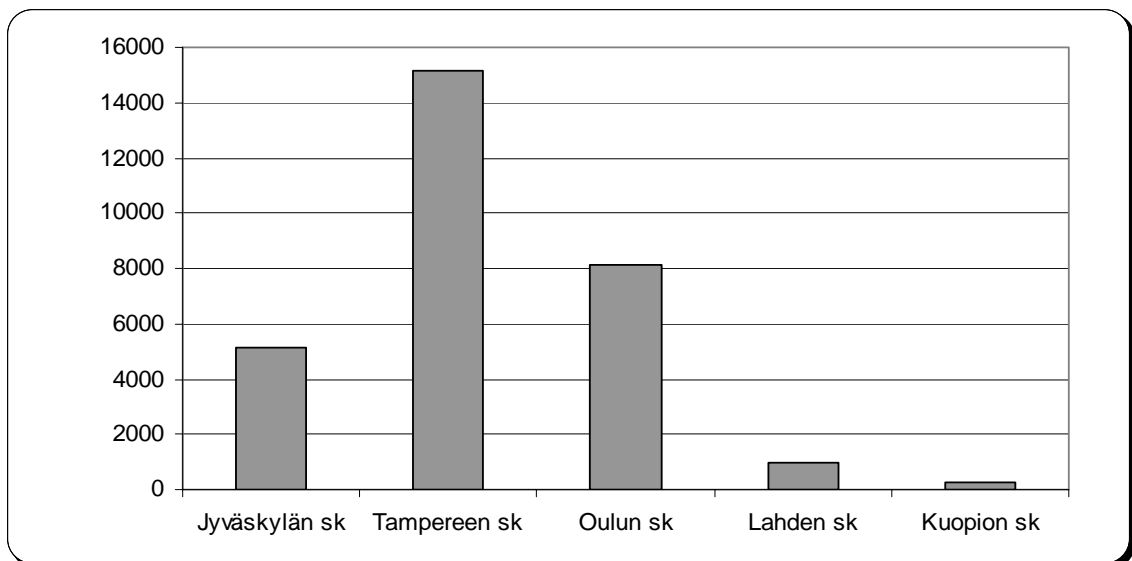
Kuva 3.20. Yksinhuoltajaperheiden (äiti ja lapsia/isä ja lapsia) osuus (%) kaikista perheistä vuonna 2006. Lähde: Tilastokeskus 2007.

3.4.9. Seutujen nettomuutto ja nettosiirtolaisuus

Jyväskylän seutukunnan nettomuutto (tulomuutto - lähtömuutto) on ollut ajanjaksolla 2001–2006 pienempää kuin Tampereen ja Oulun seutukunnissa, mutta suurempaa kuin Lahden ja Kuopion seutukunnissa (kuvat 3.21. ja 3.22.). Jyväskylän seutukunnassa nettomuutto on koko tarkasteluajanjakson ajan ollut positiivista eli Jyväskylän seutukuntaan on muuttanut enemmän ihmisiä kuin sieltä on muuttanut pois. Myös Tampereen ja Oulun seutukunnissa nettomuutto on ollut positiivista tarkasteluajanjakson ajan. Lahden ja Kuopion seutukunnissa nettomuutto on sen sijaan ollut vuonna 2004 negatiivista ja Kuopiossa nettomuutto on ollut negatiivista myös vuonna 2005.

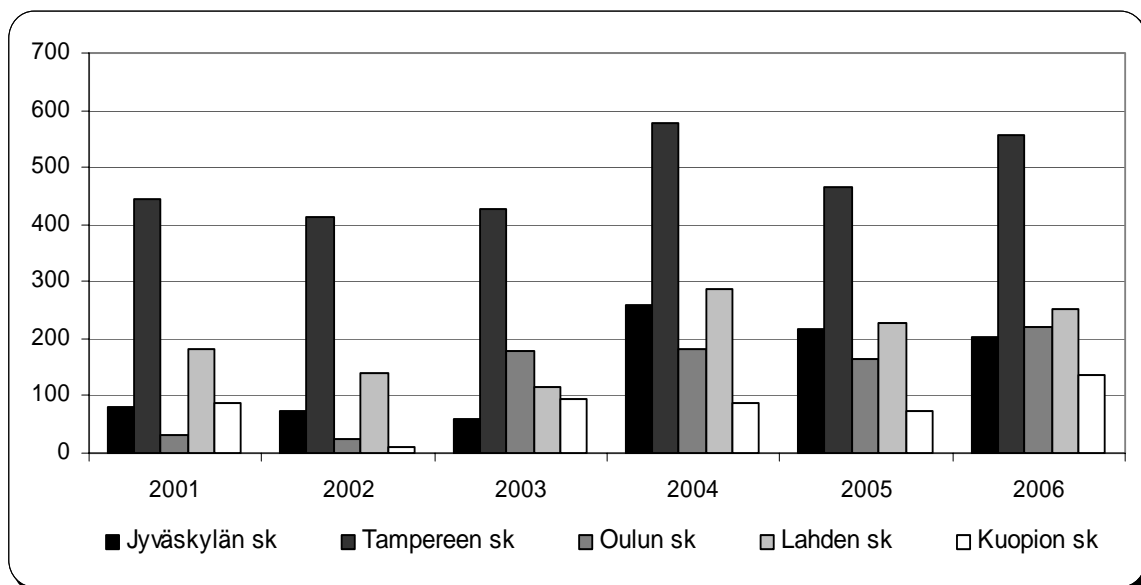


Kuva 3.21. Jyväskylän, Tampereen, Oulun, Lahden ja Kuopion seutukuntien nettomuutto 2001–2006. Nettomuutto on tulo- ja lähtömuuton erotus. Lähde: Rakennemuutoskatsaus 2007.



Kuva 3.22. Jyväskylän, Tampereen, Oulun, Lahden ja Kuopion seutukuntien nettomuutto yhteensä 2001–2006. Lähde: Rakennemuutoskatsaus 2007.

Jyväskylän seutukunnan nettosiirtolaisuus (maahanmuutto – maastamuutto) on kasvanut epätasaisesti vuodesta 2001 vuoteen 2006 (kuva 3.23.). Vuonna 2006 Jyväskylän seutukunnan nettosiirtolaisuus oli 203 henkilöä. Samana vuonna Tampereen nettosiirtolaisuus oli 558 henkilöä, Oulun 220 henkilöä, Lahden 253 henkilöä ja Kuopion 138 henkilöä. Vertailtavasta kuntajoukosta Jyväskylän seutukunnan nettosiirtolaisuus oli vain Kuopion seutukunnan nettosiirtolaisuutta suurempi.



Kuva 3.23. Jyväskylän, Tampereen, Oulun, Lahden ja Kuopion seutukuntien nettosiirtolaisuus (maahanmuutto – maastamuutto) 2001–2006. Lähde: Tilastokeskus 2007.

3.5. Jyväskylän kaupungin ja maalaiskunnan luottamushenkilöiden näkemykset

Selvityksen alussa kysyttiin valtuuston ja hallitusten jäseniltä näkemyksiä siitä, mitä muutoksia ja mahdollisuuksia uusi kunta toisi mukanaan elinvoimaisen ja toimintakykyisen kunnan näkökulmasta. Lisäksi kuntajakoselvittäjä kuuli kaupungin ja maalaiskunnan kaikkia valtuustoryhmiä. Kuulemisessa tiedusteltiin valtuustoryhmiltä miten nähdään nykytila ja kehittämishaasteet, mitä hyötyjä tai haittoja uudesta kunnasta todennäköisesti syntyisi, miten perus- ja lähipalvelut tulisi turvata, miten edistää hyvinvointia, mitä lisätä työpaikkoja sekä mitä selvityksessä tulisi erityisesti ottaa huomioon.

Sekä kyselyssä että keskusteluissa vetovoima- ja imagotekijät nousivat vahvasti esiin ja erityisesti vetovoiman nähdään yhdistymisen myötä kasvavan. Vetovoiman kasvaminen tuo puolestaan alueelle lisää yrityksiä ja työpaikkoja. Tämän myötä myös elinkeinoelämän edellytykset alueella paranevat. Yhdistymisen myötä kasvavat myös mahdollisuudet vaikuttaa koko Keski-Suomen kehitykseen. Vastaajat ja kuullut yhdistävät kuntien yhdistymisen sekä imagon paranemisen ja vahvistumisen toisiinsa. Imagon ajatellaan paranevan sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Vetovoiman ja imagon kasvamisella on myös vaikutuksia Jyväskylän kilpailukyvyille; alueen kilpailukyky kasvaa ja yrityksiä saadaan houkuteltua alueelle entistä enemmän. Lisäksi kuntien ei enää tarvitse keskenään kilpailla uutta sijaintipaikkaa etsivistä yrityksistä. Toisaalta vetovoiman kasvaessa uuteen kuntaan muuttaa lisää asukkaita ja peruspalvelujen järjestäminen vaatii entistä suuremmat resurssit.

Luottamushenkilöiden keskeiset näkemykset

- Vetovoiman kasvaminen vaikuttaa elinkeinoelämän edellytysten ja kilpailukyvyn kasvuun
- Yritysten kiinnostuksen lisääntyminen alueesta
- Erillisten kuntien ei enää tarvitse kilpailla uutta sijaintipaikkaa etsivistä yrityksistä
- Kuntien yhdistyessä imago paranee kansallisella ja kansainvälisellä tasolla ja vetovoima kasvaa
- Kuntien yhdistymisestä aiheutuva näkyvyyden hyödyntäminen
- Vetovoiman kasvaessa tulomuutto kasvaa, mutta peruspalvelujen järjestäminen vaatii entistä suuremmat resurssit

3.6. Johtopäätökset ja esitykset - elinkeinot, kilpailukyky ja vetovoima

Jyväskylän seutu on yksi Suomen vetovoimaisimmista ja kilpailukykyisimmistä alueista. 1980–1990-luvun rakennemuutokset koettelivat seutua, mutta seutu on kyennyt selviytymään suurimmasta osasta muutosten aiheuttamista seurauksista.

Seutu on erittäin menestynyt väestönkasvussa, uusien työpaikkojen määrän lisääntymisessä ja korkeakoulutettujen osuudessa väestöstä. Nämä tekijät ovat myös tulevaisuudessa keskeisiä tekijöitä kilpailukyvyille ja menestykselle.

Tulevaisuudessa Jyväskylän seudulle on olennaista säilyttää asemansa suurimpien kaupunkisetujen etujoukossa ja jopa parantaa asemaa suhteessa kilpaileviin seutuihin. Suhteellisen aseman parantaminen edellyttää vahvuuksien voimakasta kehittämistä, mutta erityisesti heikkouksien lieventämistä.

Jyväskylän seudun menestyksen suurimpia haasteita on bruttokansantuotteen alhainen taso, joka on vertailtavan kuntaryhmän (Lahti, Kuopio, Oulu, Tampere) heikoin. BTV-indikaattorilla mitattuna Jyväskylän seutukunnan bkt kehitys on ollut vuosina 2002–2005 maan keskiarvon mukainen, mutta heikompaa kuin Oulun, Tampereen tai Kuopion kehitys. Tämä osaltaan vaikuttaa myös verotulojen tasoon verrattuna vertailuryhmän kuntiin. Yhtenä tekijänä bruttokansantuotteen tasoon on todennäköisesti osahankintatöiden ja siten alihankintatyöpaikkojen alhainen osuus. Osaltaan bruttokansantuotteen tasoa voi selittää se, että Jyväskylän seutukunnassa on myös teollisuuden osuus tuotannosta ja työllisyydestä huomattavasti pienempi kuin Lahden, Tampereen ja Oulun seutukunnissa.

Seudulla on panostettu voimakkaasti elinkeinon kehittämiseen, elinkeinorakenteen monipuolistamiseen ja työpaikkojen lisäämiseen. Elinkeinorakenne onkin monipuolistunut ja kasvualoina ovat metalliteollisuus, rakentaminen sekä palvelut ja kauppa.

Bkt:n alhainen taso vaatii kuitenkin kilpailukyvyn varmistamisen vuoksi uusia toimenpiteitä. Yhtenä kohteena kehittämisessä on tämän selvityksen havaintojen perusteella teollisuusalojen työpaikkojen voimakkaampi lisääminen ja suurteollisuuden alihankintatyöpaikkojen kasvattaminen. Suurteollisuuden ali-

hankintatoimintaa lisäämällä voidaan parantaa bruttokansantuotteen arvonlisäyksen jäämistä seudulle. Mahdollisuus on myös kansainvälisten yritysten työpaikkojen lisääminen ja globalisaation myönteisten puolien hyödyntäminen. Kokonaisuudessaan kehittämistoimenpiteet vaativat keskitettyjä kehittämisresursseja, niiden parempaa kohdistamista ja erityisesti johdonmukaista johtamista.

Erityisenä haasteena tulevaisuudessa on työvoiman saanti. Uuden kunnan väestömäärä on vuonna 2015 ennusteiden mukaan 14 % nykyistä suurempi, mutta 15–64 -vuotiaiden osuus vain prosentin verran nykyistä suurempi. Siten osaajien saaminen yritysten, kuntien ja julkiseen hallinnon tehtäviin on menestymisen keskeisin haaste.

Uhkaavasta työvoimapulasta huolimatta lähivuosien keskeisimpiä haasteita on työttömyyden ja vielä erityisesti pitkäaikaistyöttömyyden vähentäminen. Vertailussa olleisiin suuriin kaupunkeihin nähden Jyväskylän kaupungin työttömyysaste (13 % eli noin 6600 työtöntä) on selvästi korkeampi vertailuryhmän muihin kuntiin verrattuna. Pitkäaikaistyöttömien osuus Jyväskylän maalaiskunnassa on lähes 30 % työttömistä. Ilman uusia toimintatapoja ja välineitä muutosta on varmaan vaikea saada aikaa. Työpaikkojen lisääntyminen vaikuttaa omalta osaltaan työttömyyden vähentymiseen, mutta varsinkin pitkäaikaistyöttömyyden vähentyminen edellyttäneen erityisiä toimenpiteitä. Keskeistä on eri julkisten organisaatioiden erillisten resurssien ja hankkeiden yhdensuuntaistaminen sekä työttömän työllistämisen yksilöllinen suunnittelu.

Selvitysten perusteella Jyväskylän kaupungin maineen ja tunnettavuuden vahvistaminen edellyttää panostamisesta julkiseen kuvaan ja johtamiseen sekä vapaa-ajan viettomahdollisuuksiin, maankäyttöön ja kunnallisiin palveluihin. Uuden kunnan perustamisesta syntyvän näkyvyyden hyödyntäminen on mahdollisuus viestittää myönteisiä vetovoimatekijöitä. Maalaiskunnan alueen yritystoiminnan kehittämiseksi selkeä kaupunkikokonaisuus tuo nykyistä enemmän mahdollisuuksia hyödyntää olemassa olevia vahvuuksia kansallisessa ja kansainvälisessä kilpailussa. Kokonaisuudessaan uuden kunnan haasteena on vahvistaa omia menestystekijöitä sekä liittää niitä pitkäjänteiseen kansalliseen ja kansainväliseen markkinointiin osaavan työvoiman ja yritysten saamiseksi.

Uusien haasteiden mukana myös kehittämistoiminnan kiinteämpi liittäminen uuteen kuntaan on luontevaa. Uuden kunnan on arvioitava miten ja missä laajuudessa elinkeinojen kehittämistä resursoidaan ja elinkeinoelämän kehittämispalveluja tarjotaan. Samalla on arvioitava kehittämistyön rooli ja osuus konsernitason elinkeinopolitiikassa. Uuden kaupungin intressinä ja päävastuulla seudulla on vaikuttaa ammattitaitoisen työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainoon, uusien yrittäjien saamiseen yritysten sukupolvenvaihdoissa, työttömyyden ja pitkäaikaistyöttömyyden selkeämpään alentamiseen sekä pääomavirtojen suuntaamiseen aluetalouden kehittämiseen.

Keskeisimmät uuden kunnan mahdollisuudet liittyvät elinvoiman ja vetovoiman lisäämiseen, kansallisen ja kansainvälisen kilpailukyvyyn parantamiseen sekä näkyvyyden lisääntymiseen. Kuntien yhdistäessä voimavaransa ja lisätessä vaikutusvaltaa, niin saadaan paremmat mahdollisuudet edistää työpaikkojen lisääntymistä ja työpaikkarakenteen monipuolistamista sekä voimakkaampaa panostusta työttömyyden ja pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseen. Samoin

maankäytön suunnittelun ja kaavoituksen päätöksenteon yhtenäistäminen edistää yritystoiminnan ja asumisen edellytyksiä. Kokonaisuudessaan mahdollisuudet voidaan realisoida nykyistä helpommin yhtenäisellä päätöksenteolla ja organisaatiolla ja yhdistetyillä kehittämisvoimavaroilla.

MAHDOLLISUUDET
<ul style="list-style-type: none"> ○ Kansallisen ja kansainvälisen vetovoiman ja kilpailukyvyn lisäämisellä bruttokansantuotteen ja tulotason parantaminen ○ Elinkeinorakenteen monipuolistamisella ja suurteollisuuden alihankintaa lisäämällä työttömyyden vähentäminen ○ Hyvän maineen hyödyntäminen asumiskuntana ja yritysten sijoituspaikkana ○ Globaalitalouden mahdollisuuksien hyödyntäminen ja parempi varautuminen sen aiheuttamiin uhkiin ○ Kansainvälisen kaupunkikulttuurin kehittäminen ja vetovoiman lisääminen osaajien saamiseksi ○ Lisääntyvillä kehittämispanoksilla seudun ja Keski-Suomen kilpailukyvyn lisääminen

HAASTEET
<ul style="list-style-type: none"> ○ Työttömien ja pitkäaikaistyöttömien työllistäminen ○ Voimavarojen yhdistämisen mahdollistamien panostusten realisoituminen työpaikkoina ○ Uuden kunnan erikoisuus ja näkyvyys johdettava käytännön tuloksiin ○ Maakunnan ja kaupunkiseudun voimavarojen yhdistäminen yhteistyötä ○ Julkisen kuvan ja johtamisen imagon parantaminen uusilla toimenpiteillä

4. TALOUS

4.1. Talous ja tulevaisuuden haasteet

Keskeinen edellytys kuntien hyvinvointipalvelujen kestäväälle ja riittävälle rahoitukselle on seudun vakaa ja kestävä talouskasvu sekä työllisyysasteen ja tuotavuuden nousu. Elinkeinopoliittiset panostukset, kestäväällä pohjalla oleva palvelutarjonta sekä vakaa ja uskottava kuntatalous ovat tässä merkittävässä roolissa.

Tähän vastaamiseksi rakenteelliset muutokset ovat välttämättömiä ja niissä onnistumisen myötä alueesta voi kasvaa taloudellisesti entistä vahvempi ja vaikutusvaltaisempi toimija. On tärkeää pohtia sitä, olisiko palvelurakenteissa joka tapauksessa tehtävien välttämättömien muutosten ohella tehtävä kuntarakennemuutoksia, jotta haasteisiin pystyttäisiin vastaamaan parhaalla mahdollisella tavalla.

4.2. Kuntien talouden tunnusluvut

Kunta- ja palvelurakennemuutuksen keskeisimpiä tavoitteita on varmistaa kuntien rahoitusmahdollisuudet palvelujen järjestämiseen. Samoin kuntajakolain muutos lähtee siitä, että uudella kunnalla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset palveluiden järjestämiseen. Puitelain mukaan heikossa taloudellisessa asemassa olevan kunnan kriteereinä ovat muun muassa alijäämän määrä, tuloveroprosentti, vuosikate ja lainamäärä. Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan talous 2008–2011 ei ole pääosin ongelmallinen heikon talouden kriteereillä arvioitaessa. Mutta sen sijaan lainamäärä ja suhteellista velkaantuneisuus täyttävät tulevaisuudessa kriteerit ellei käyttötalouden kasvua voida hallita ja investointeja vähentää. Tämä edellyttää ennakoitua 5 % kasvun vähentämistä 3 %:iin ja investointien määrän vähentämistä taloussuunnitelmassa 20 % pienemmäksi.

Jyväskylän kaupunki ja Korpilahden kunta ovat tehneet päätöksen kuntaliitoksesta. Sen vuoksi seuraavassa tarkastelussa on osin huomioitu myös Korpilahden tunnusluvut.

Vuonna 2007 Jyväskylän maalaiskunnan tuloveroprosentti on 19 % ja Jyväskylän kaupungin tuloveroprosentti on 18,5 %. Korpilahden tuloveroprosentti on 20 %.

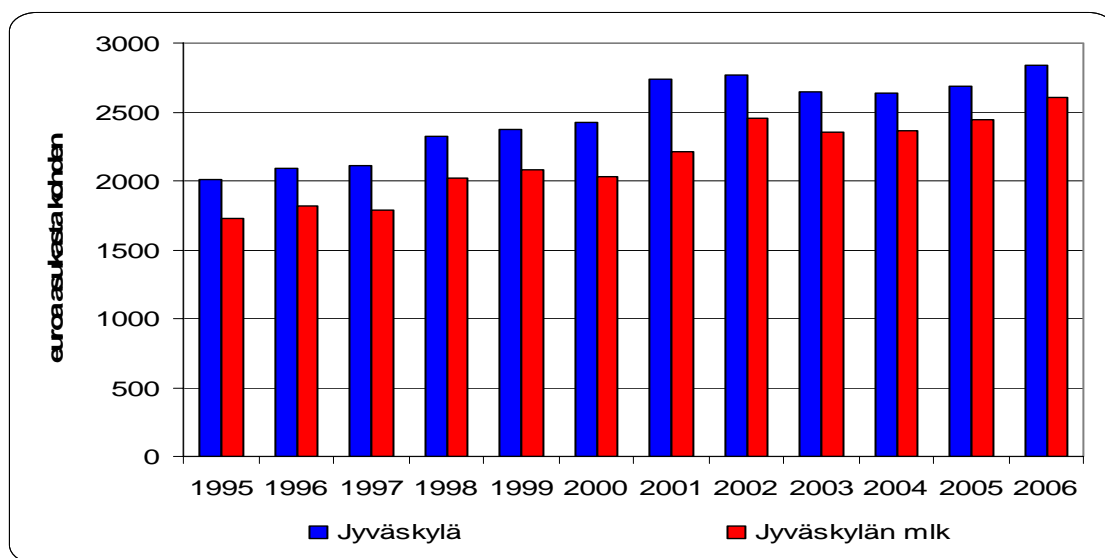
Tulovero %	Jyväskylä	Jyväskylän mlk	Korpilahti
Vuosi 2007	18,5	19	20

Uuden kunnan veroprosentiksi tulisi laskennallisesti (asukasluvulla painotettu keskiarvo 2007) 18,70 %. Talous-, hallinto- ja palvelutyöryhmä on arvioinut mahdollisen uuden kunnan veroprosentiksi uuden valtuuston näin päättäessä 18,50 %. Tämä tarkoittaisi Jyväskylän maalaiskunnalle 0,5 % pudotusta ja Korpilahdelle 1,5 % pudotusta. Tällöin maakuntalaisten maksamien verojen määrä laskee 2,2 miljoonaa euroa ja korpilahtelaisten noin 0,8 miljoonaa euroa (taulukko 4.1.).

Taulukko 4.1. Tuloveroprosentin tuotto (miljoonaa euroa).

Tulovero %	Jyväskylä	Jyväskylä mlk	Korpilahti	Yhteensä
1 %	10,8	4,4	0,644	15,9
0,50 %	5,4	2,2	0,322	8
0,25 %	2,7	1,1	0,161	4

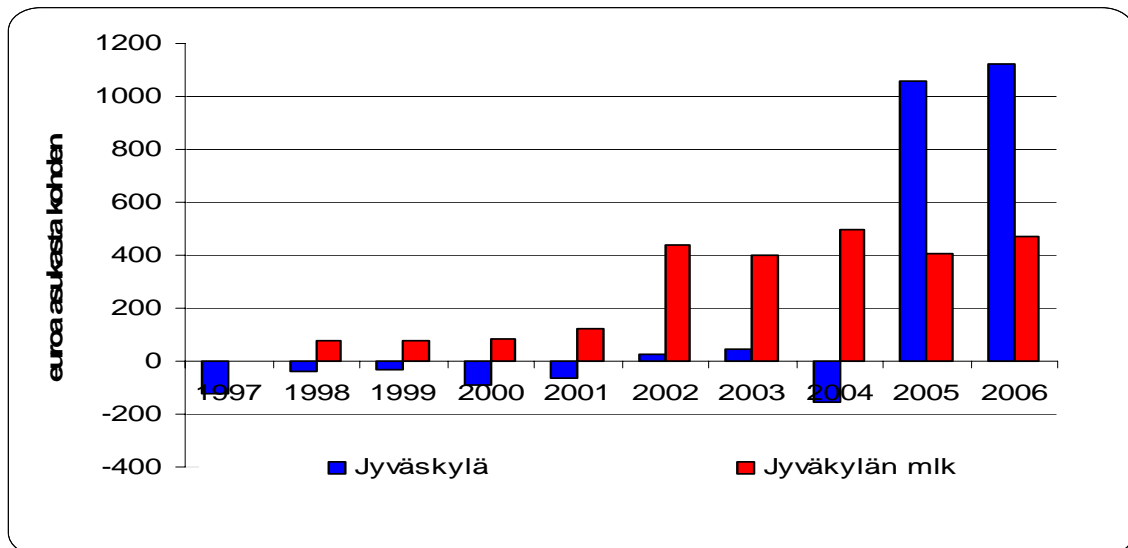
Vuosina 1995–2006 Jyväskylän kaupungin verotulot asukasta kohden ovat olleet suuremmat kuin Jyväskylän maalaiskunnan (kuva 4.1.). Vuosina 1995–2002 Jyväskylän kaupungin verotulot asukasta kohden nousivat. Vuonna 2006 Jyväskylän kaupungin verotulot asukasta kohden olivat 2 838 euroa ja Jyväskylän maalaiskunnan verotulot asukasta kohden olivat 2 606 euroa.



€/as	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Jyväskylä	2010	2089	2111	2321	2370	2429	2741	2769	2650	2636	2690	2838
Jyväskylän mlk	1727	1816	1788	2025	2080	2028	2208	2457	2351	2361	2449	2606

Kuva 4.1. Verotulot 1995–2006 Jyväskylässä ja Jyväskylän maalaiskunnassa (€/as).
Lähde: Jyväskylän kaupunki/ Jyväskylän maalaiskunta.

Tarkasteltaessa vuosina 1997–2006 kertyneitä yli- ja alijäämiä havaitaan, että Jyväskylän kaupungissa kertyi alijäämää vuoteen 2001 saakka (kuva 4.2.). Vuonna 2001 Jyväskylän alijäämä oli 65 euroa asukasta kohden. Vuodesta 2002 tulos on ollut ylijäämäinen ja vuonna 2006 ylijäämä oli 1 124 euroa asukasta kohden. Jyväskylän maalaiskunnan tulos on ollut vuodesta 1997 asti ylijäämäinen. Vuonna 1997 ylijäämää oli yksi euro asukasta kohden, ja vuonna 2006 ylijäämää oli kertynyt 471 euroa asukasta kohden.



€/as	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Jyväskylä	-120	-36	-30	-93	-65	26	45	-158	1060	1124
Jyväskylän mlk	1	79	78	85	120	439	400	494	406	471

Kuva 4.2. Jyväskylän ja Jyväskylän maalaiskunnan kertynyt yli- ja alijäämä (€/as).
Lähde: Jyväskylän kaupunki/ Jyväskylän maalaiskunta.

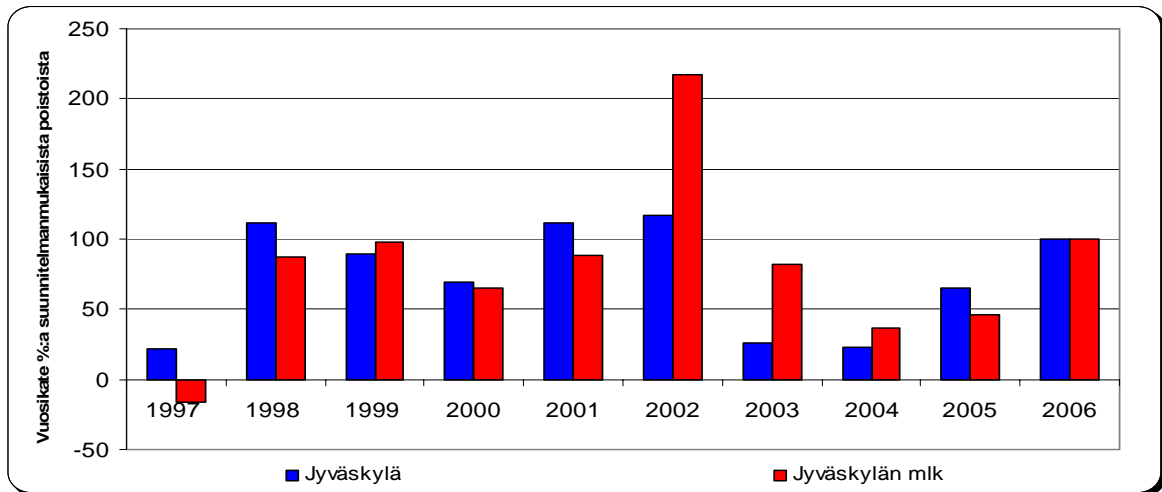
Vuoden 2007 talousarvioissa sekä Jyväskylän kaupungin että maalaiskunnan tuloslaskelmat ovat alijäämäiset: kuntien yhteenlaskettu arvio alijäämästä on noin 1,4 miljoonaa euroa (taulukko 4.2.). Kuntien taloussuunnitelmien mukaan vuonna 2009 Jyväskylän talous on ylijäämäinen noin 13 miljoonaa euroa ja Jyväskylän maalaiskunnan alijäämäinen noin miljoona euroa.

Taulukko 4.2. Selvityskuntien taseiden yli- ja alijäämät. Lähde: Jyväskylän kaupunki/ Jyväskylän maalaiskunta.

Kunta	2005 TP	2006 TP	2007 TA	2008 TS	2009 TS
Jyväskylä	102 685 955	5 759 845	1 284 400	5 775 000	13 127 000
Jyväskylän mlk	- 2 883 000	2 573 000	- 168 000	- 436 000	- 1 131 000
Yhteensä	99 802 955	8 332 845	-1 416 400	5 339 000	11 996 000

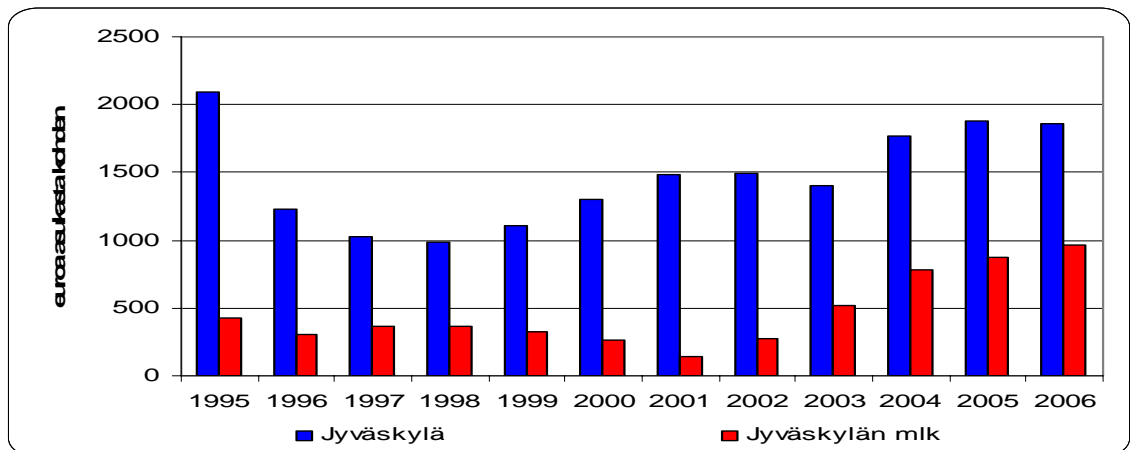
Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan toimintakatteet asukasta kohden ovat kehittyneet vuodesta 1995 samankaltaisesti molemmissa kunnissa (liite 2.1.). Jyväskylän toimintakate on ollut vuoden 2005 poikkeusta lukuun ottamatta suurempi kuin Jyväskylän maalaiskunnan toimintakate. Vuonna 2006 toimintakate asukasta kohden oli Jyväskylässä 3 347 euroa ja Jyväskylän maalaiskunnassa 3 235 euroa.

Sekä Jyväskylän kaupungin ja maalaiskunnan vuosikatteen kattoivat suunnitelman mukaiset poistot vuonna 2006 (kuva 4.3.). Vuonna 2002 Jyväskylän maalaiskunnan vuosikate oli yli 200 prosenttia poistoista. Seuraavana vuonna vuosikate oli maalaiskunnassa sen sijaan noin 80 prosenttia suunnitelman mukaisista poistoista.



Kuva 4.3. Vuosikate %:a suunnitelmanmukaisista poistoista 1997–2006 Jyväskylässä ja Jyväskylän maalaiskunnassa. Lähde: Jyväskylän kaupunki/ Jyväskylän maalaiskunta.

Jyväskylän kaupungin lainakanta oli koko tarkasteluajanjakson 1995–2006 huomattavasti korkeammalla tasolla kuin Jyväskylän maalaiskunnan (kuva 4.4.). Tarkasteluajanjaksolla Jyväskylän lainakanta oli noin 1000–2000 euroa asukasta kohden. Jyväskylän maalaiskunnan lainakanta oli vuoteen 2002 saakka alle 450 euroa asukasta kohden. Vuodesta 2001 lähtien Jyväskylän maalaiskunnan lainakanta on noussut tasaisesti. Vuonna 2006 Jyväskylän kaupungin lainakanta oli 1864 euroa asukasta kohden ja Jyväskylän maalaiskunnan 967 euroa.



Kuva 4.4. Lainakanta 1995–2006 Jyväskylässä ja Jyväskylän maalaiskunnassa (€/as). Lähde: Jyväskylän kaupunki/ Jyväskylän maalaiskunta.

Jyväskylän maalaiskunnan omavaraisuusaste on ollut vuosina 1997–2006 korkeampi kuin Jyväskylän kaupungin (liite 2.2.). Jyväskylän maalaiskunnan omavaraisuusaste on ollut koko tarkasteluajanjakson ajan 75 % tai yli tämän luekeman. Jyväskylän kaupungin omavaraisuusaste oli heikoin vuosina 2001 ja

2002, jolloin omavaraisuusaste oli 62 %. Vuonna 2006 Jyväskylän kaupungin omavaraisuusaste oli 64 % ja Jyväskylän maalaiskunnan 75 %.

Jyväskylän kaupungin suhteellinen velkaantuneisuus on ollut vuodesta 1997 suurempi kuin Jyväskylän maalaiskunnan (liite 2.3). Suhteellinen velkaantuneisuus kertoo, kuinka paljon kunnan käyttötuloista tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun. Vuosina 1997–2006 suhteellinen velkaantuneisuusaste on ollut Jyväskylän kaupungissa 40–61 %. Samana ajankohtana Jyväskylän maalaiskunnan suhteellinen velkaantuneisuusaste on sen sijaan ollut 17–36 %. Vuonna 2006 Jyväskylän kaupungin suhteellinen velkaantuneisuusaste oli 59 % ja Jyväskylän maalaiskunnan 36 %. Jyväskylän kaupungin velan määrä ei täysin selitä sen rasitetta kaupungin taloudelle, koska korkotulojen määrä on ollut korkomenoja suurempi Jyväskylän Energia Oy:lle myönnetyn debentuurilainan koron ansiosta.

Vuosina 1998–2002 Jyväskylän kaupungin investointien omahankintamenot ylittivät Jyväskylän maalaiskunnan omahankintamenot (liite 2.4.). Vuodesta 2003 asti Jyväskylän maalaiskunnan omahankintamenot ovat sen sijaan ylittäneet Jyväskylän kaupungin investointien omahankintamenot. Vuonna 2006 investointien omahankintamenot olivat Jyväskylän kaupungissa 417 euroa asukasta kohden kun taas Jyväskylän maalaiskunnan investointien omahankintamenot olivat 355 euroa asukasta kohden.

Kuntien välistä talousvertailua helpottaa taulukossa 4.3. esitetty yhteenveto kuntien toimintatuotoista, toimintakuluista, verotuloista ja valtionosuuksista (€/asukas) vuodelta 2006 verrattuna vuoteen 2005. Vuonna 2005 Jyväskylän kaupungin toimintatuotot olivat noin 100 miljoonaa euroa. Vuoteen 2006 Jyväskylän kaupungin toimintatuotot vähenivät yli seitsemällä prosentilla. Väheneminen johtui pääasiassa Vesilaitoksen siirrosta JE Oy:lle. Jyväskylän maalaiskunnassa toimintatuotot sen sijaan vuosien 2005 ja 2006 välillä nousivat 13 prosenttia. Jyväskylän kaupungissa toimintakulut pienenevät vuodesta 2005 vuoteen 2006 noin kaksi prosenttia ja Jyväskylän maalaiskunnassa ne kasvoivat noin viisi prosenttia. Vuodesta 2005 vuoteen 2006 verotulot kasvoivat molemmissa kunnissa. Myös valtionosuudet kasvoivat molemmissa kunnissa, Jyväskylän kaupungissa noin 15 prosenttia ja Jyväskylän maalaiskunnassa noin seitsemän prosenttia.

Taulukko 4.3. Kuntien toimintatuotot, toimintakulut, verotulot ja valtionosuudet vuosina 2005 ja 2006 sekä näiden välinen muutos. Lähde: Jyväskylän kaupunki/ Jyväskylän maalaiskunta.

Milj. €	Toimintatuotot		Muutos		%		Toimintakulut		Muutos		%		Verotulot		Muutos		%		Valtionosuudet		Muutos		%	
	2005	2006					2005	2006					2005	2006					2005	2006				
Jyväskylä	100,5	93,3	-7,2	-7,2	-378,2	-385,7	-7,5	-2	227,1	241	13,4	5,9	47	54,1	7,1	15,1								
Jyväskylän mlk	17,5	19,7	2,2	12,6	129,8	135,6	5,8	4,5	85,2	92,4	7,2	8,5	28,2	30,1	1,9	6,7								

Taulukossa 4.4. esitetään selvityskuntien ja Korpilahden tuloslaskelmat vuodelta 2006. Jyväskylän kaupungin toimintakate oli -3 347 euroa asukasta kohden ja Jyväskylän maalaiskunnan -3 235 euroa asukasta kohden. Jyväskylän kaupungissa verotulot olivat 2 838 euroa asukasta kohden ja Jyväskylän maalaiskunnassa 2 606 euroa asukasta kohden. Jyväskylän maalaiskunnan vuosikate oli tällöin 238 euroa asukasta kohden ja Jyväskylän maalaiskunnassa 255 euroa asukasta kohden.

Taulukko 4.4. Selvityskuntien ja Korpilahden kunnan tuloslaskelmat vuonna 2006. Lähde: Jyväskylän kaupunki/ Jyväskylän maalaiskunta.

Euroa asukasta kohden	Jyväskylä	Jyväskylän mlk	Korpilahti	Yhteensä
Toimintatuotot	1 204	590	641	1 008
Toimintakulut	-4 552	-3 825	-4 723	-4 353
TOIMINTAKATE	-3 347	-3 235	-4 082	-3 345
Verotulot	2 838	2 606	2 414	2 755
Valtionosuudet	639	849	1 672	740
Rahoitustulot	167	85	21	138
Rahoituskulut	-58	-51	-100	-58
VUOSIKATE	238	255	-76	230
Poistot ja arvonalennukset	-238	-255	-309	-246
Satunnaiset erät	62	60	0	59
TILIKAUDEN TULOS	62	59	-385	43
Poistoeron lisäys/vähennys	0	13	0	4
Varausten lisäys/vähennys	0	2	0	1
Rahastojen lisäys/vähennys	5	-1	0	3
Tilikauden ylijäämä/alijäämä	67	72	-385	51

Talouden tuloslaskelmaa voidaan tarkastella myös mahdollisen uuden kunnan kannalta myös lähitulevaisuuden osalta (taulukko 4.5.). Uuden kunnan toimintakate vuonna 2009 olisi -487,2 miljoonaa euroa. Vuonna 2011 toimintakate voidaan arvioida olevan -519,7 miljoonaa euroa. Vuosikatteen arvioidaan nousevan siten, että vuonna 2009 se olisi jo 35,1 miljoonaa euroa ja vuonna 2011 se olisi 45,1 miljoonaa euroa. Vuonna 2009 tilikauden tuloksen arvioidaan olevan vielä miinuksella -0,8 miljoonaa euroa, mutta vuonna 2011 tilikauden tulos olisi noin 6,9 miljoonaa euroa. Tilikauden ylijäämän voidaan arvioida nousevan vuodesta 2009 vuoteen 2011; vuonna 2009 sen arvioidaan olevan 0,4 miljoonaa euroa ja 8,3 miljoonaa euroa vuonna 2011.

Taulukko 4.5. Uuden kunnan (Jyväskylä, Jyväskylän maalaiskunta, Korpilahti) talouden tunnuslukuja. Lähde: Jyväskylän kaupunki/ Jyväskylän maalaiskunta.

Miljoonaa euroa	TP	TA+M				
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Toimintatulot	126,2	204,4	209,8	218,0	224,8	235,8
Toimintamenot	-545,1	-646,4	-678,8	-705,2	-729,9	-755,4
TOIMINTAKATE	-418,9	-442,0	-468,9	-487,2	-505,1	-519,7
Verotulot	345,0	361,1	386,0	403,5	420,8	436,8
Valtionosuudet	92,7	98,1	109,7	113,8	118,4	122,9
Rahoitustulot ja -menot	10,0	7,1	5,0	5,0	5,0	5,0
VUOSIKATE	28,8	24,4	31,8	35,1	39,1	45,1
Poistot/arvonalentumiset	-30,8	-30,7	-32,5	-35,9	-37,0	-38,1
Satunnaiset erät	7,3	0,3	0,5	0,0	0,0	0,0
TILIKAUDEN TULOS	5,4	-6,1	-0,2	-0,8	2,1	6,9
Poistoeron muutos	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Varausten lisäys/vähennys	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Rahastojen lisäys/vähennys	0,4	0,8	1,2	1,2	1,3	1,3
TILIKAUDEN YLIJÄÄMÄ / ALIJÄÄMÄ						

	6,3	-5,2	1,0	0,4	3,4	8,3
Vuosikate % poistoista	93,7	79,3	97,8	97,8	105,7	118,2

Vuonna 2006 aineettomien hyödykkeiden arvo taseessa oli 8,1 miljoonaa euroa Jyväskylän kaupungissa ja 1,1 miljoonaa euroa Jyväskylän maalaiskunnassa (taulukko 4.6.). Aineellisten hyödykkeiden arvo oli 319,1 miljoonaa euroa Jyväskylän kaupungissa ja 142,6 miljoonaa euroa Jyväskylän maalaiskunnassa. Sijoitusten arvo vuoden 2006 taseessa oli Jyväskylän kaupungissa 288,8 miljoonaa euroa ja 18 miljoonaa euroa Jyväskylän maalaiskunnassa. Vastattavassa taseessa oman pääoman arvo oli Jyväskylän kaupungissa 407,5 miljoonaa euroa kun taas Jyväskylän maalaiskunnalla oman pääoman arvo oli 144 miljoonaa euroa. Kokonaisuudessaan vuonna 2006 tase oli Jyväskylässä 642,6 miljoonaa euroa ja Jyväskylän maalaiskunnassa 207 miljoonaa euroa.

Uuden kunnan (Jyväskylän, Jyväskylän maalaiskunnan ja Korpilahden) yhteenlasketut taseen pysyvät vastaavat olivat 807,1 miljoonaa euroa vuonna 2006 (taulukko 4.6.). Konsernitaseesta laskettu vastaava luku oli 1 134 miljoonaa euroa (taulukko 4.7.). Kuntien yhteenlasketusta omaisuudesta aineellisia hyödykkeitä oli 483 miljoonan euron arvosta, ja sijoitusten arvo oli noin 315 miljoonaa euroa. Konsernitaseista laskettu aineellisten hyödykkeiden arvo oli 1 064 miljoonaa euroa ja sijoitusten arvo oli 54,5 miljoonaa euroa.

Taulukko 4.6. Selvityskuntien ja Korpilahden taseet vuonna 2006. Lähde: Jyväskylän kaupunki/ Jyväskylän maalaiskunta.

<i>Miljoonaa euroa</i>	Jyväskylä	Jyväskylän mlk	Korpilahti	Yhteensä
Aineettomat hyödykkeet	8,1	1,1	0,3	9,5
Aineelliset hyödykkeet	319,1	142,6	21,3	483
Sijoitukset	288,8	18	7,9	314,7
Pysyvät vastaavat	616	161,6	29,5	807,1
Toimeksiant. Varat	1,1	1,2	0	2,3
Vaihtuvat vastaavat	25,4	44,2	1,8	71,5
Tase vastaavaa 2006	642,6	207	31,4	880,9
Oma pääoma	407,5	144	9,1	560,7
Poistoero ja vap.var	0	10,3	0	10,3
Pakolliset varaukset	2,9	0	0	2,9
Toimeksiant. pääomat	1,8	1,2	0	3
Vieras pääoma	230,4	51,4	22,2	429,1
Tase vastattavaa 2006	642,6	207	31,4	880,9

Konsernitaseessa aineettomien hyödykkeiden arvo oli vuonna 2006 Jyväskylän kaupungissa 13,6 miljoonaa euroa ja Jyväskylän maalaiskunnassa 1,7 miljoonaa euroa (taulukko 4.7.). Aineellisten hyödykkeiden arvo taseessa oli 784 miljoonaa euroa Jyväskylässä ja 248,8 miljoonaa euroa Jyväskylän maalaiskunnassa. Pysyvien vastaavien arvo oli Jyväskylän kaupungissa 840,8 miljoonaa euroa ja 259,5 miljoonaa euroa Jyväskylän maalaiskunnassa. Vastattavassa taseessa oman pääoman arvo oli Jyväskylän kaupungissa 303,4 miljoonaa euroa ja 143,5 miljoonaa euroa Jyväskylän maalaiskunnassa. Kokonaisuudessaan konsernitase oli Jyväskylän kaupungissa 920,9 miljoonaa euroa ja Jyväskylän maalaiskunnassa 322,9 miljoonaa euroa.

Taulukko 4.7. Selvityskuntien ja Korpilahden konsernitaseet vuonna 2006. Lähde: Jyväskylän kaupunki/ Jyväskylän maalaiskunta.

<i>Miljoonaa euroa</i>	Jyväskylä	Jyväskylän mlk	Korpilahti	Yhteensä
Aineettomat hyödykkeet	13,6	1,7	0,4	15,7
Aineelliset hyödykkeet	784	248,8	31,3	1 064
Sijoitukset	43,2	9	2,3	54,5
Pysyvät vastaavat	840,8	259,5	34	1 134,20
Toimeksiant. varat	5,2	2,7	0,2	8,1
Vaihtuvat vastaavat	75	60,7	3,9	139,6
Tase vastaavaa 2006	920,9	322,9	38,1	1 281,80
Oma pääoma	303,4	143,5	8,3	455,1
Poistoero ja vap.var.	3,6	11,3	0,3	15,2
Pakolliset varaukset	5,4	0,8	0,1	6,3
Toimeksiant. pääomat	5,9	2,8	0,2	9
Vieras pääoma	587,5	164,6	29	461,1
Tase vastattavaa 2006	920,9	322,9	37,9	1 281,80

Konsernien omaisuus oli vuonna 2006 Jyväskylän kaupungissa 10 173 euroa asukasta kohden (liite 2.5.) Jyväskylän maalaiskunnassa omaisuus oli 8 672 euroa asukasta kohden. Lainakanta oli Jyväskylän kaupungissa 5 237 euroa asukasta kohden ja Jyväskylän maalaiskunnassa 3 802 euroa asukasta kohden. Netto-omaisuus asukasta kohden oli Jyväskylän kaupungissa 4 936 euroa ja Jyväskylän maalaiskunnassa 4 870 euroa. Mikäli nettovarallisuutta mitattaisiin omaisuuden käyvillä arvoilla, olisi kaupungin varallisuus suurempi mm. Jyväskylän Energia Oy:n ja kaupungin maaomaisuuden arvon seurauksena.

Vuonna 2006 Jyväskylän kaupungin antolainat olivat 222,1 miljoonaa euroa (liite 2.6.). Jyväskylän maalaiskunnan antolainat olivat 1,9 miljoonaa euroa. Jyväskylän kaupungin lainakanta oli 158 miljoonaa euroa ja Jyväskylän maalaiskunnan lainakanta oli 34,3 miljoonaa euroa.

Jyväskylän kaupungin osuus monissa kuntayhtymissä oli suuri (taulukko 4.8.) vuonna 2006. Jyväskylän kaupungin osuus Jyväskylän Seudun Kansalaisopisto Ky:stä oli 64,5 % ja Jyväskylän maalaiskunnan osuus oli 26,5 %. Yhteensä Jyväskylän kaupunki ja maalaiskunta omistavat tästä kuntayhtymästä 91 %.

Taulukko 4.8. Kuntayhtymät vuonna 2006. Lähde: Jyväskylän kaupunki/ Jyväskylän maalaiskunta.

Osuudet (%)	Jyväskylä	Jyv mlk	Korpilahti	Yhteensä
Jyv Seudun Kansalaisopisto ky	64,5 %	26,5 %	0 %	91,0 %
Jyväskylän koulutus ky	50,2 %	20,6 %	1,7 %	72,5 %
K-S Liitto ky	33,8 %	13,1 %	1,6 %	48,5 %
K-S sairaan-hoitopiiri ky	35,1 %	10,8 %	2,0 %	47,9 %
Suojarinne ky	21,4 %	9,4 %	2,9 %	33,7 %
Palokan terv. ky	0 %	66,7 %	0 %	66,7 %
Korpil-Muurame	0 %	0 %	37,3 %	37,3 %
Jämsän koulutusky	0 %	0 %	8,9 %	8,9 %

Vuonna 2006 Jyväskylän kaupungin osakkeiden ja osuuksien arvo oli 66,7 miljoonaa euroa ja Jyväskylän maalaiskunnan osakkeiden ja osuuksien arvo oli 15,8 miljoonaa euroa (liite 2.7.). Asukasta kohden Jyväskylän kaupungin osakkeiden ja osuuksien arvo oli 788 euroa ja Jyväskylän maalaiskunnan 447 euroa. Jyväskylän kaupungin, Jyväskylän maalaiskunnan ja Korpilahden osakkeiden ja osuuksien arvo oli vuonna 2006 yhteensä 88 miljoonaa euroa eli 702 euroa asukasta kohden.

4.3. Investointitarvearvio ja verokehitys

Jyväskylän kaupungin, Jyväskylän maalaiskunnan sekä Korpilahden investointisuunnitelmat vuodelle 2009 ovat yhteensä 72,2 miljoonaa euroa (taulukko 4.9.). Tästä Jyväskylän kaupungin osuus on 36 miljoonaa euroa ja Jyväskylän maalaiskunnan osuus 32,6 miljoonaa euroa. Korpilahden osuus on 3,6 miljoonaa euroa. Vuonna 2011 kolmen kunnan arvioidut investointitarpeet ovat yhteensä 56,3 miljoonaa euroa. Jyväskylän kaupungin osuus tästä summasta on 32,8 miljoonaa euroa, Jyväskylän maalaiskunnan 22,8 miljoonaa euroa ja Korpilahden 0,6 miljoonaa euroa. Jyväskylän maalaiskunnan investointitarpeet painottuvat kouluihin ja päiväkoteihin sisäilmaongelmien vuoksi. Jyväskylän kaupungissa investointitarpeet painottuvat peruspalveluinvestointien lisäksi Jyväskylän seudun vetovoimaisuutta parantaviin investointeihin.

Kuntien mahdollisesti yhdistyessä on järkevää uudelleen arvioida investointitarpeet. Uudelleen arvioinnissa voitaisiin pohtia, voidaanko joistakin investointikohteista luopua kokonaan ja joitain investointeja supistaa tai siirtää. Investointien uudelleen arvioinnin kautta yhdistymisellä voidaan saavuttaa merkittäviä säästöjä pitkällä aikavälillä.

Taulukko 4.9. Jyväskylän kaupungin, Jyväskylän maalaiskunnan ja Korpilahden investoinnit 2005–2011. Lähde: Jyväskylän kaupunki/ Jyväskylän maalaiskunta.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Jyväskylä							
Yhdyskuntarakentaminen	10,6	11,9	12,8	13,7	13,2	11,7	10,2
Talonrakennus	12,8	13,6	14,0	14,0	19,0	19,0	19,0
Muut	5,9	9,7	5,3	6,6	3,8	3,5	3,6
Yhteensä	29,4	35,1	32,1	34,3	36,0	34,2	32,8
Jyväskylän maalaiskunta							
Kiinteä omaisuus	0,7	0,4	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Talonrakennus	8,8	6,2	7,1	10,1	19,8	29,1	12,4
Kunnallistekniikka	6,5	7,2	9,1	9,2	9,7	8,5	7,4
Kadut, tiet yms.		3,2	4,8	5,1	5,1	4,8	3,9
Vesihuolto		3,9	4,3	4,1	4,7	3,7	3,5
Irtain omaisuus	1,2	0,3	1,0	2,0	2,0	3,5	2,0
Muut	1,4	0,8	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Yhteensä	18,7	14,9	18,4	22,4	32,6	42,3	22,8
Korpilahti							
Talonrakennus	3,1	3,9	3,8	3,0	3,2	0,2	0,2
Muut	0,6	0,0	0,2	0,5	0,4	0,4	0,4

Yhteensä	3,8	3,9	4,0	3,4	3,6	0,6	0,6
YHTEENSÄ	51,8	54,0	54,4	60,1	72,2	77,1	56,3

Talous-, hallinto- ja henkilöstötoimialaryhmän mukaan uuden kunnan yhteenlaskettu investointisuunnitelma vuosille 2009–2011 on 1616 euroa asukasta kohden. Investoinnit koostuvat pääasiassa palveluverkon peruskorjauksista. Yhdistymisen seurauksena erillisten kuntien investointiohjelmat tulee sovittaa yhteen siten, että investointien määrä vastaa uuden kunnan mahdollisuuksia. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että investoinnit rahoitetaan tulorahoituksella ja/tai omaisuutta myymällä. Investoinneissa on mahdollista säästää erityisesti kuntien raja-alueilla.

Kuntatalous on tasapainossa kun vuosikate kattaa suunnitelman mukaiset poistot. Toimialaryhmän mukaan uusi kunta todennäköisesti saavuttaa tämän tavoitteen, mutta kasvavassa kunnassa investointien määrä ylittää poistojen määrän, joten tasapainon saavuttamiseksi vuosikatteen tulisi kattaa investointien omahankintamenot (investoinnit vähennettyä rahoitusosuuksilla). Uuden kunnan tulorahoitus ei alussa riitä investointien kattamiseen, vaan kunta joutuu joko realisoimaan omaisuuttaan tai ottamaan lisää velkaa tasapainottaakseen taloussuunnitelmansa rahoituksellisesti. Toimialaryhmän näkemyksen mukaisesti uuden kunnan talouden tavoitteeksi tulisi asettaa lainakannan kasvun pysäyttäminen vuosikatetta nostamalla ja investointeja karsimalla.

Toimialaryhmä on arvioinut yhdistymisen riskejä. Kunnilla on velkojen takauksia siten, että Jyväskylän kaupungilla on 2 572 euroa asukasta kohden ja maalaiskunnalla 3 333 euroa asukasta kohden; kunnat ovat antaneet antolainoja omille tytäryhtiöilleen, mutta antolainojen riskit voidaan kuitenkin arvioida pieniksi. Suurin uhka uuden kunnan talouden kannalta on se, että investointien ja käyttötalouden suhteen ei pystytä tekemään tarvittavia ratkaisuja ja tämä johtaisi lisävelkaantumiseen ja veroprocentin nousuun. Tärkeää uuden kunnan talouden kannalta on talonrakennusinvestointien onnistuminen eli kiinteistöjen sisäilmaongelmat on saatava ratkaistuksi.

Uudella kunnalla on toimintaympäristön suhteen pitkälti samat haasteet kuin jos kunnat jatkaisivat erillisinä. Talouden näkymien arviointiin keskeisesti vaikuttavia tekijöitä ovat toimintaympäristön kehitys, valtion päätökset, kansantalouden kehitys, työllisyyskehitys ja kunnan toimintakulujen ja verotulojen kehitys.

Toimialaryhmän mukaan Jyväskylän kaupungin ja maalaiskunnan tytäryhtiöt ja muut omistukset siirtyvät uuden kunnan omistukseen. Uuden kunnan omistajapoliittiset linjaukset ja uudet konserniohjeet ratkaistaan yhdistymisen jälkeen käynnistettävässä strategiatyössä uuden valtuuston ensimmäisenä kautena. Työryhmän linjauksen mukaan uuden kunnan perustamisen jälkeen tulee yhdistetty tase käydä perusteellisesti läpi ja määritellä omistajapoliittiset linjaukset uuden kunnan lähtökohdista. Tällöin määriteltäisiin myös se, mikä on uuden kunnan kannalta strategista omistusta. Muun omaisuuden realisointien avulla on mahdollista pienentää lisävelkaantumista ja saada rahoitusta lisäinvestoinneille.

4.4. Menokehitys ja veropaine

Taulukossa 4.10. esitetään, kuinka suuren osuuden kunnallisvero kattaa tulevaisuudessa palveluista, kun huomioon otetaan palvelujen nykykustannusten, palvelutarpeen kehityksen ja vuosittain tapahtuvan yksikkökustannusten nousu (taulukko 4.10.). Vuosina 2000 – 2005 palvelujen yksikkökustannukset ovat nousseet 1,8 prosenttia muita kustannuksia enemmän. Tämä nousutaso on ollut Suomessa yleinen. Yhä suurempaan kustannusten nousuun on kuitenkin ollut viitteitä esimerkiksi erikoissairaanhoidon alalla. Muun muassa näistä syistä on vertailuun otettu myös palvelujen yksikkökustannusten nousu 2,9 prosentilla muita kustannuksia enemmän. Vertailu osoittaa, että kuntien osalta pienikin menojen lisääntyminen aiheuttaa merkittäviä haasteita kuntien kokonaistaloudelle.

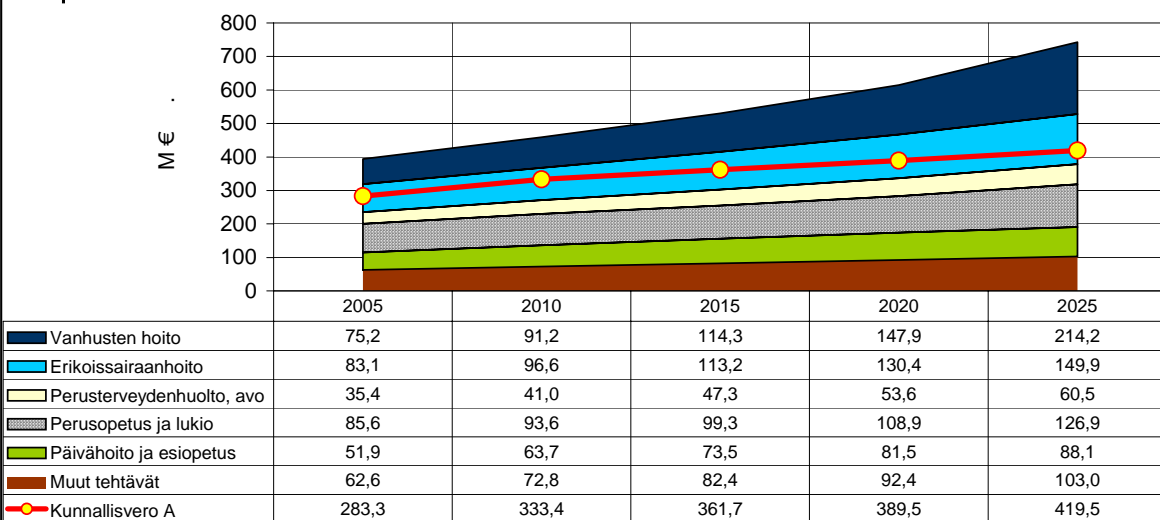
Taulukko 4.10. Yksikkökustannusten nousun vertailu. Lähde: Jyväskylän kaupunki/Jyväskylän maalaiskunta.

Kunta	Yksikkökustannusten nousu	Kunnallisvero kattaa, vuosi				
		2005	2010	2015	2020	2025
Jyväskylä	1,80 %	71 %	75 %	71 %	67 %	60 %
	2,90 %	74 %	69 %	61 %	53 %	44 %
Jyväskylän mlk	1,80 %	74 %	73 %	68 %	63 %	55 %
	2,90 %	71 %	71 %	64 %	57 %	49 %

Merkittävä tekijä tulevaisuudessa on kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämismahdollisuudet ja verotulojen saamisen edellytykset. Peruspalvelujen nettokustannusosuuden ja tuloverojen välistä suhdetta voidaankin pitää tulevaisuudessa itsellisen kuntatalouden osoittimena strategisesti tarkasteltuna. Kuvassa 4.5. tarkastellaan uuden kunnan yhteenlaskettua tuloveron kehittymistä ja eniten resursseja tarvitsevien peruspalvelujen nettomenojen muutoksia. Kuvio kuvaa tilannetta, jossa palvelurakenteissa ei tapahtuisi muutoksia ja yksikkökustannukset kasvaisivat 1,8 prosentilla vuosittain. Kokonaiskasvussa tämä tarkoittaa talousryhmän esittämää nykyistä vähäisempää käyttömenojen kasvua (3,5 %). Menojen lähtötietona on talous- ja toimintatilasto 2005. Vastaava kunnittainen tarkastelu on esitetty liitteessä 2.9.

**J:kylä-J:kylän mlk-
Korpilahti**

Kunnallisveron trendilaskelma A (oletuksella, että vähennyksiä ei kasvateta) sekä palvelujen nettokustannusennusteet



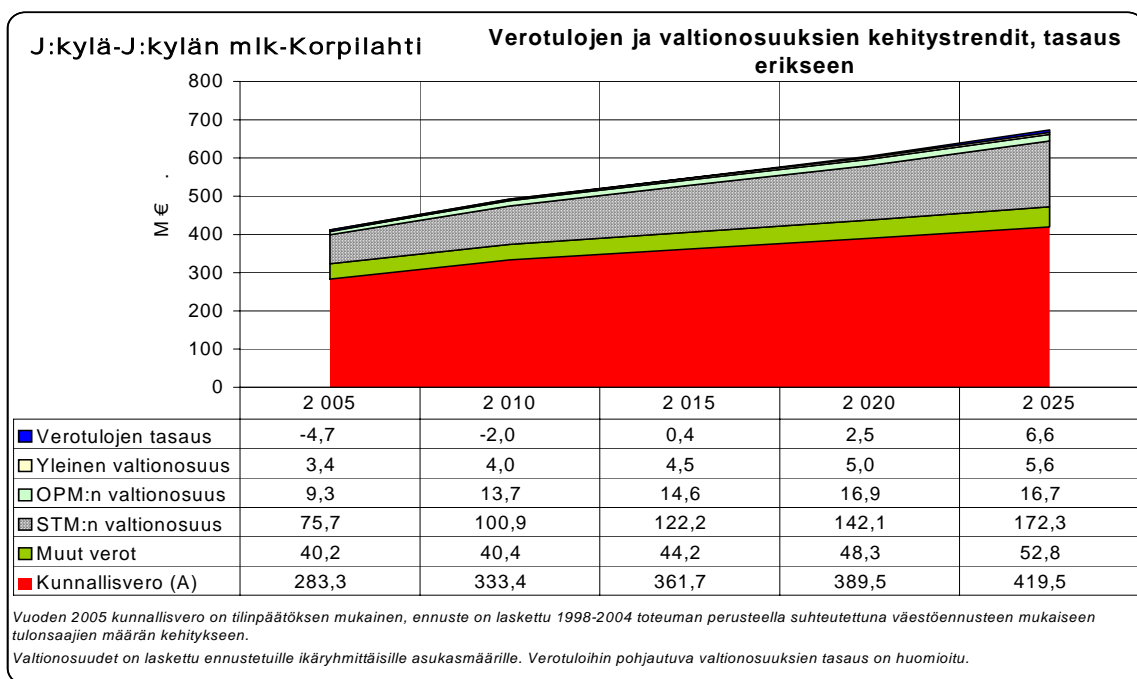
Kunnallisverotrendi on laskettu 1998-2004 toteuman perusteella, peruspalvelujen menoennuste perustuu väestöennusteeseen ja yksikkökustannusten 1,8 % vuotiseen reaalkasvuun.

Vanhusten hoidossa on mukana myös perusterveydenhuollon ympärivuorokautinen hoito ja kotisairaanhoito

	2 005	2 010	2 015	2 020	2 025
Veroprosentti	18,56	18,70	18,70	18,70	18,70
Kunn.vero kattaa	72 %	73 %	68 %	63 %	56 %
Toimintakate M€	393,8	458,8	529,9	614,8	742,5
Vuosikate M€	19,4	31,6	17,7	-10,4	-69,1
Vuosikate €/asukas	157	243	131	-75	-488

Kuva 39. Kunnallisveron trendilaskelma ja palvelujen nettokustannukset. FCG Efeko Oy:n ennakkointimalli.

Tarkastellessa virtuaalikuntaa "Uusi Jyväskylä" havaitaan, että yleisen valtion-osuuden ennakoitaan kasvavan 5,6 miljoonaan euroon vuoteen 2025 mennessä (kuva 4.6.). Kunnallisveron odotetaan tasaisesti nousevan vuoteen 2025 mennessä. Vuonna 2010 uuden kunnan verotulojen tasaus on -2 miljoonaa euroa. Tämän jälkeen tasaus muuttuu positiiviseksi ja ennakkoinnin mukaan vuonna 2025 verotulojen tasaus on 6,6 miljoonaa euroa. Näihin ennakkoinnin lukuihin tulee kuitenkin suhtautua varauksellisesti, koska hallitusohjelman mukaan valtio uudistaa valtionosuusjärjestelmän vuoden 2010 alussa.



Kuva 4.6. Verotulojen ja valtionosuuksien kehitystrendi (tasaus erikseen). FCG Efeko Oy:n ennakointimalli.

Kuntien veroprosenttia ja menojen kehitystä vuosille 2005 – 2025 voidaan tarkastella myös taulukossa 4.11. esitetyllä tavalla. Ennustemalli olettaa, ettei palvelurakenteessa tapahdu muutoksia ja yksikkökustannusten reaali kasvu on 1,8 prosenttia vuosittain ja investointien määrä on nykyisellä tasolla. Kokonaiskasvussa tämä tarkoittaa talousryhmän esittämää nykyistä vähäisempää käyttömenojen kasvua (3,5 %). Ennustemallilla lasketaan tuloslaskelmaennusteet. Veroprosenttina on käytetty talous-, henkilöstö- ja hallintotyöryhmän arvioimaa, uudelle kunnalle mahdollisesti valtuuston valitsemaa veroprosenttia 18,5. Uudessa kunnassa paine veroprosentin nostamiseen kasvaa teoreettisesti tarkasteltuna jo vuonna 2010, mikäli menopuolella ei saada aikaan muutoksia verrattuna vuoden 2005 lähtötilanteeseen. Vuonna 2025 paine veroprosentin kasvuun olisi jo 5 prosenttia verrattuna vuoteen 2005. Vastaava kunnittainen tarkastelu esitetään liitteessä 2.9.

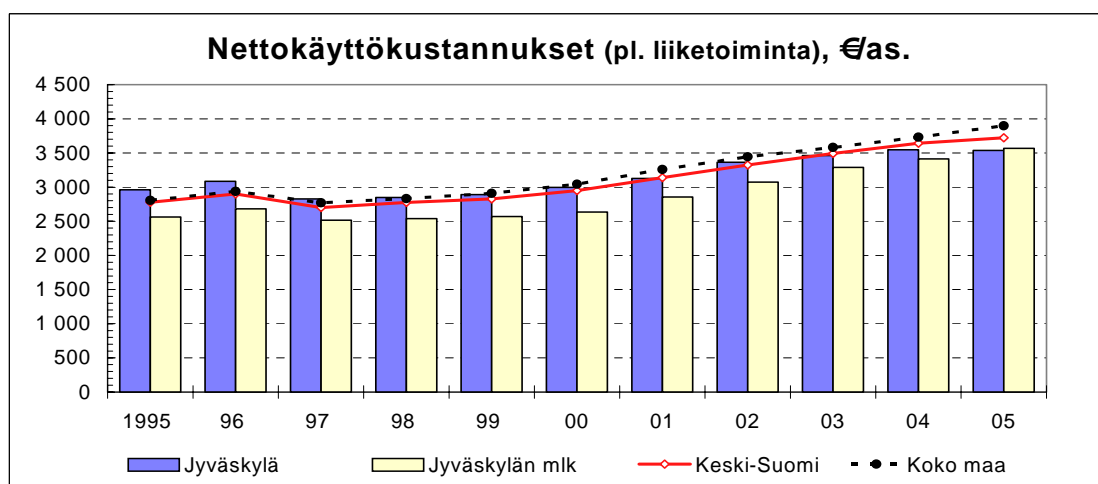
Taulukko 4.11. Ennuste uuden kunnan tuloslaskelmaksi ja veropaineeksi. FCG Efeko Oy:n ennakointimalli.

J:kylä-J:kylän mlk-Korpilahti					
Palvelujen yksikköhintojen reaalinousu	1,80 %				
Veroprosentti 2005	18,56				
Peruslaskennan veroprosentti 2007->	18,50				
Kunnallisverokertymä A		283 279	333 417	361 677	389 549
		2005	2010	2015	2020
Veroprosentti (voidaan muuttaa)	18,56	18,50	18,50	18,50	18,50
Päivähoito ja esiopetus	51 874	63 743	73 461	81 524	88 089
Perusopetus ja lukio	85 633	93 622	99 261	108 921	126 930
Vanhusten hoito	75 243	91 177	114 261	147 923	214 153
Perusterveydenhuolto, avo	35 372	40 978	47 251	53 638	60 519
Erikoissairaanhoido	83 067	96 559	113 201	130 380	149 851
Muut tehtävät (sis. avustukset)	62 649	72 765	82 440	92 401	102 978
Toimintakate	393 838	458 845	529 874	614 787	742 519
Kunnallisvero	283 279	333 417	361 677	389 549	419 479
Kiinteistövero	20 373	20 433	22 340	24 424	26 703
Yhteisövero-os.	19 868	19 987	21 852	23 890	26 119
STM:n valtionosuus ¹	75 706	100 880	122 249	142 108	172 265
OPM:n valtionosuus ¹	9 274	13 726	14 631	16 883	16 679
Yleinen valtionosuus ¹	3 416	3 995	4 488	5 003	5 552
Verotulojen tasaus	-4 695	-2 021	358	2 523	6 607
Tulot yhteensä	407 221	490 416	547 594	604 379	673 405
Rahoituskulut ja tuotot	6065	6349	6592	6771	6911
Vuosikate	19 448	37 920	24 312	-3 637	-62 203
Poistot	41 439	43 378	45 408	47 533	49 757
Tilikauden tulos²	96 434	-5 458	-21 096	-51 169	-111 960
Alijäämä/ylijäämä³	99 183	-5 458	-21 096	-51 169	-111 960
Paine veroprosenttiin	0	+0,3	+1,1	+2,4	+4,9
¹ Ilman tasausta					
² Ennusteet ilman satunnaisia eriä					
³ Ennusteet ilman poistoeroja, varauksia ja rahastoja					

4.5. Nettokustannusten vertailu

Selvityksen piirissä olevien kuntien kustannusten vertailua helpottaa tarkastelu kuntien sektorikohtaisista nettokustannuksista. Sektorikohtaisia nettokustannuksia verrataan Keski-Suomen ja koko maan vastaaviin. Tarkastelussa on huomioitu nettokäyttökustannukset (pl. liiketoiminta), sosiaali- ja terveystoimi yhteensä, lasten päivähoiton nettokustannukset, oman perusopetuksen nettokustannukset, oman lukiokoulutuksen nettokustannukset, yhdyskuntapalvelujen nettokustannukset, toimeentulon menot sekä kulttuuritoimen nettokustannukset.

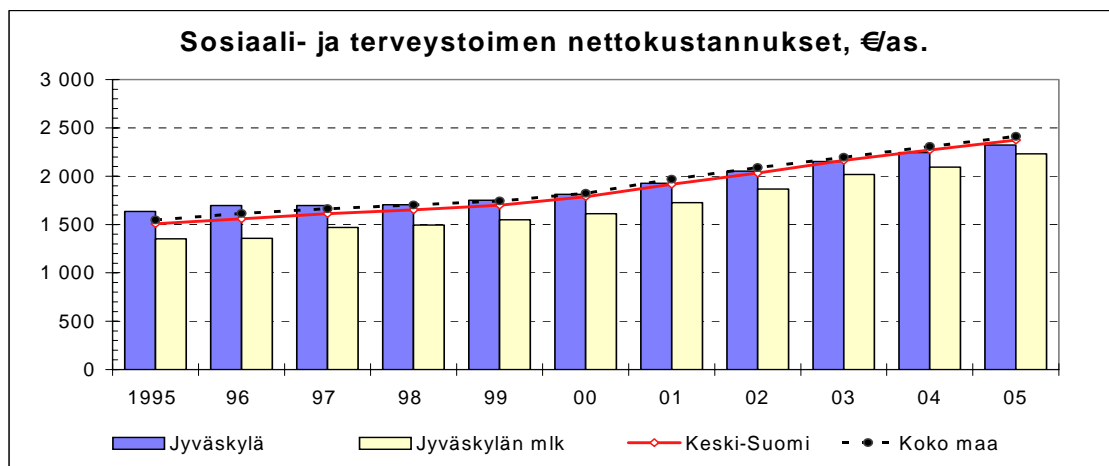
Jyväskylän kaupungissa ja Jyväskylän maalaiskunnan nettokäyttökustannukset asukasta kohden olivat vuonna 2005 lähes samat molemmissa kunnissa: Jyväskylän kaupungissa nettokäyttökustannukset olivat 3 537 euroa asukasta kohden ja Jyväskylän maalaiskunnassa nettokäyttökustannukset olivat 3 558 euroa asukasta kohden (kuva 4.7.). Nettokäyttökustannukset olivat molemmissa kunnissa alhaisemmat kuin Keski-Suomessa ja koko maassa keskimäärin.



Nettokäyttökustann. y	1995	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05
Jyväskylä	2 961	3 085	2 828	2 848	2 889	2 997	3 127	3 363	3 461	3 547	3 537
Jyväskylän mlk	2 562	2 682	2 514	2 539	2 570	2 634	2 854	3 075	3 288	3 413	3 568
Keski-Suomi	2 780	2 898	2 700	2 775	2 826	2 948	3 138	3 324	3 493	3 641	3 722
Koko maa	2 807	2 937	2 771	2 833	2 910	3 043	3 259	3 444	3 581	3 730	3 899

Kuva 4.7. Nettokäyttökustannukset, €/as. Lähde: Jyväskylän kaupunki/ Jyväskylän maalaiskunta.

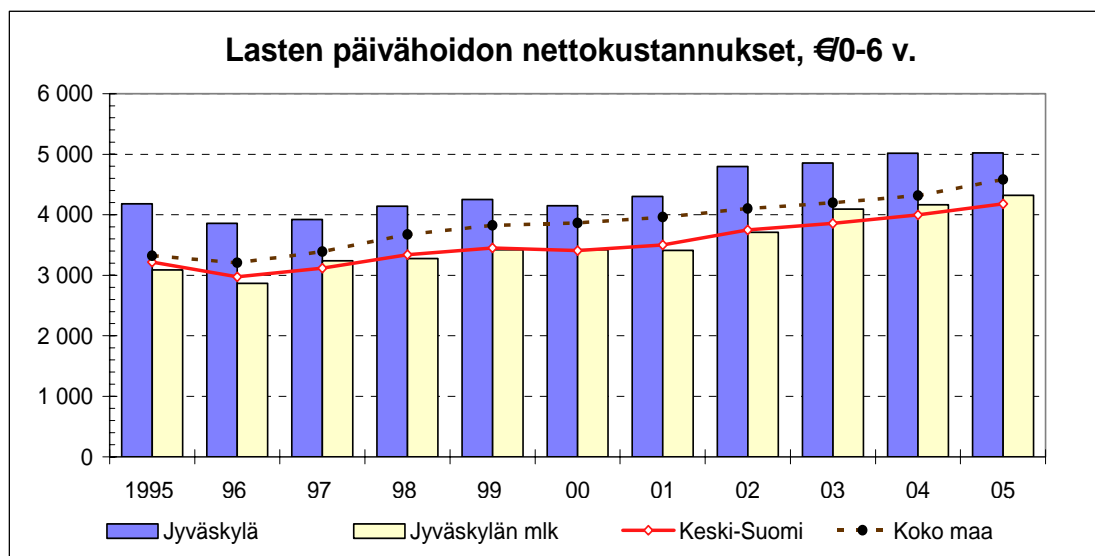
Tarkasteluajanjaksolla 1995–2005 Jyväskylän kaupungin sosiaali- ja terveystoimen nettokäyttökustannukset asukasta kohden olivat Jyväskylän maalaiskunnan kustannuksia hieman suuremmat (kuva 4.8.). Vuonna 2005 Jyväskylän kaupungin sosiaali- ja terveystoimen nettokäyttökustannukset olivat 2 322 euroa asukasta kohden kun taas Jyväskylän maalaiskunnan nettokäyttökustannukset olivat 2 231 euroa asukasta kohden. Vuodesta 2003 saakka Jyväskylän kaupungin sosiaali- ja terveystoimen nettokäyttökustannukset ovat olleet alhaisemmat kuin Keski-Suomen kustannukset keskimäärin ja vuodesta 2000 saakka käyttömenot ovat olleet alhaisemmat kuin koko maassa keskimäärin.



Sosiaali- ja terveystoi	1995	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05
Jyväskylä	1 635	1 696	1 696	1 704	1 752	1 813	1 926	2 053	2 152	2 244	2 322
Jyväskylän mlk	1 351	1 357	1 469	1 494	1 550	1 612	1 726	1 866	2 019	2 095	2 231
Keski-Suomi	1 509	1 559	1 612	1 653	1 700	1 789	1 917	2 033	2 164	2 271	2 375
Koko maa	1 547	1 615	1 664	1 702	1 744	1 824	1 969	2 090	2 196	2 308	2 412

Kuva 4.8. Sosiaali- ja terveystoimen nettokustannukset, €/as. Lähde: Jyväskylän kaupunki/ Jyväskylän maalaiskunta.

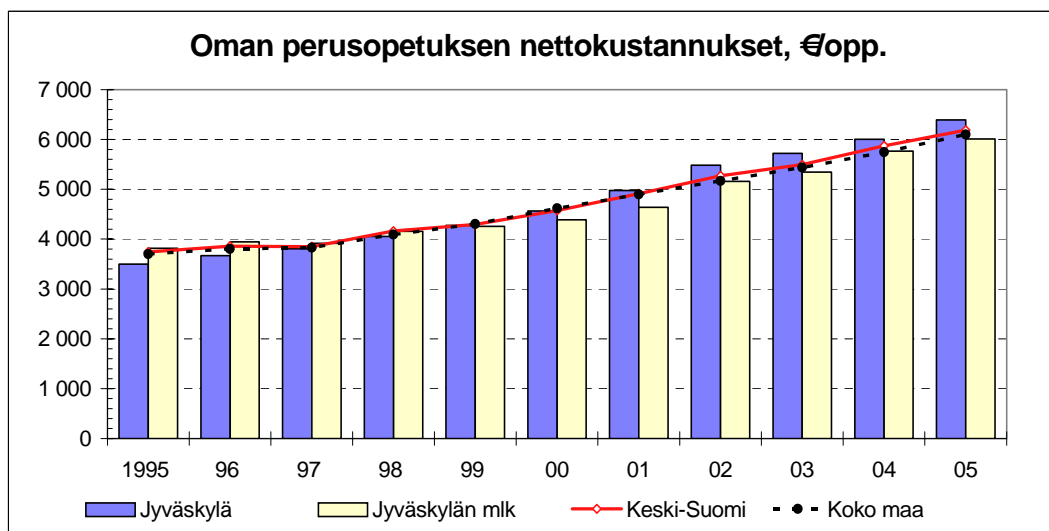
Lasten päivähoidon kustannukset 0-6-vuotiasta kohden olivat tarkasteluajanjakson eli vuosien 1995–2005 välisen ajan Jyväskylän kaupungissa korkeammat kuin Keski-Suomessa tai koko maassa keskimäärin (kuva 4.9.). Saman tarkasteluajanjakson aikana Jyväskylän kaupungin kustannukset olivat korkeammat kuin Jyväskylän maalaiskunnan kustannukset. Vuonna 2005 kustannukset olivat Jyväskylän kaupungissa 5 018 euroa 0-6-vuotiasta kohden ja Jyväskylän maalaiskunnassa kustannukset olivat 4 319 euroa.



Lasten päivähoidon n	1995	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05
Jyväskylä	4 181	3 857	3 922	4 140	4 251	4 148	4 300	4 797	4 854	5 015	5 018
Jyväskylän mlk	3 089	2 864	3 237	3 276	3 422	3 423	3 410	3 708	4 092	4 163	4 319
Keski-Suomi	3 219	2 974	3 117	3 341	3 451	3 409	3 500	3 748	3 857	3 996	4 180
Koko maa	3 323	3 206	3 391	3 674	3 823	3 865	3 961	4 099	4 199	4 317	4 582

Kuva 4.9. Lasten päivähoidon nettokustannukset, €/0-6 v. Lähde: Jyväskylän kaupunki/ Jyväskylän maalaiskunta.

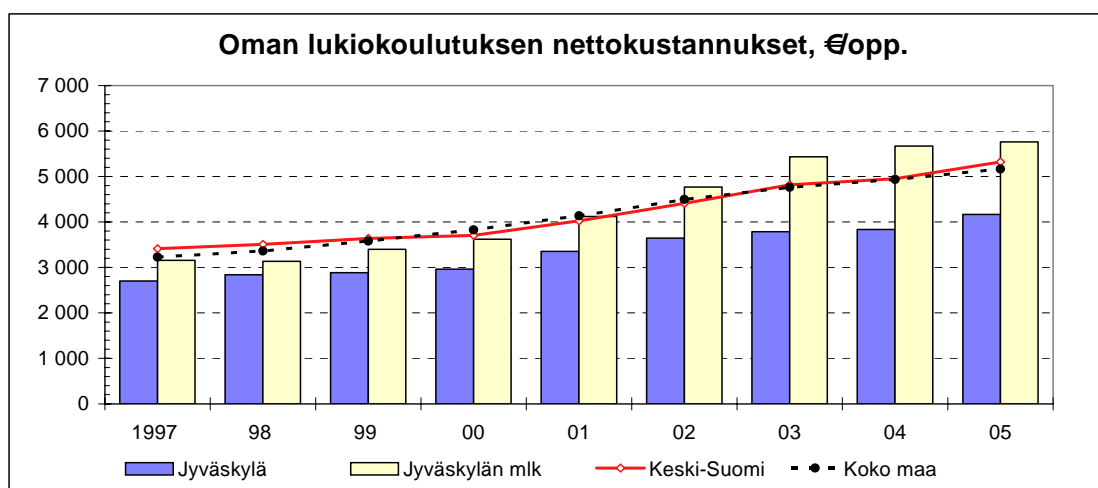
Vuonna 2005 oman perusopetuksen nettokustannukset oppilasta kohden olivat Jyväskylän kaupungissa 6 393 euroa ja Jyväskylän maalaiskunnassa 6 010 euroa (kuva 4.10.). Kustannukset ovat olleet Jyväskylän kaupungissa Jyväskylän maalaiskuntaa korkeammat vuodesta 1999 lähtien.



Oman perusopetukseen	1995	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05
Jyväskylä	3 499	3 667	3 807	4 054	4 276	4 565	4 977	5 484	5 721	6 007	6 393
Jyväskylän mlk	3 819	3 945	3 914	4 159	4 258	4 387	4 638	5 159	5 347	5 766	6 010
Keski-Suomi	3 744	3 857	3 849	4 161	4 294	4 574	4 910	5 271	5 493	5 873	6 185
Koko maa	3 700	3 804	3 830	4 092	4 308	4 620	4 898	5 170	5 436	5 746	6 100

Kuva 4.10. Oman perusopetuksen nettokustannukset, €/opp. Lähde: Jyväskylän kaupunki/ Jyväskylän maalaiskunta.

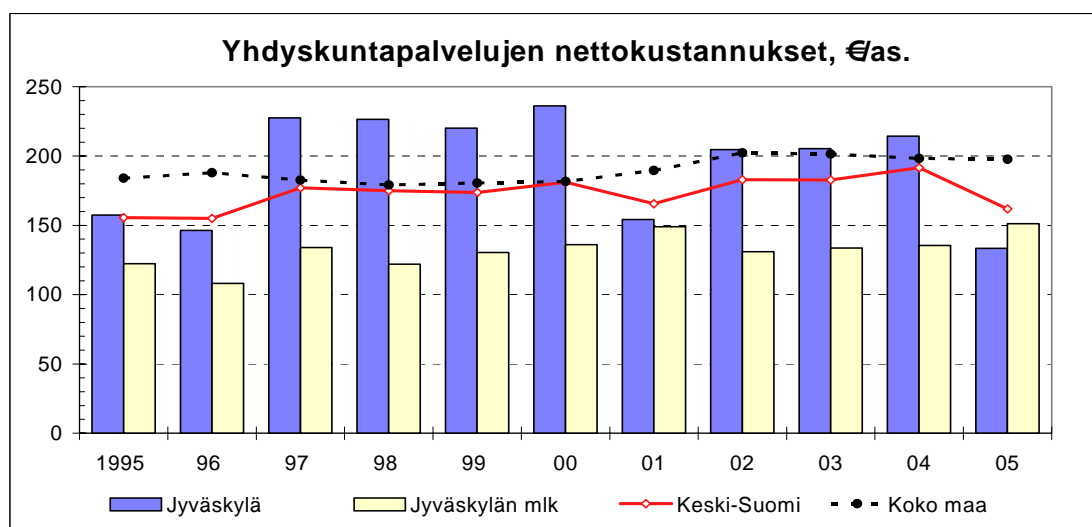
Oman lukiokoulutuksen nettokustannukset oppilasta kohden olivat Jyväskylän maalaiskunnassa vuosien 1997–2005 välisenä aikana korkeammat kuin Jyväskylän kaupungin nettokustannukset (kuva 4.11.). Vuonna 2005 Jyväskylän kaupungin nettokustannukset olivat 4 163 euroa ja Jyväskylän maalaiskunnan nettokustannukset olivat 5 763 euroa. Jyväskylän maalaiskunnan kustannukset ovat olleet vuodesta 2003 asti korkeammat kuin Keski-Suomen ja koko maan kustannukset keskimäärin. Jyväskylän kaupungin kustannukset sen sijaan olivat koko tarkasteluajanjakson ajan alhaisemmat kuin Keski-Suomen tai koko maan keskimäärin.



Oman lukiokoulutuksen nettokustannukset, €/oppilas	1997	98	99	00	01	02	03	04	05
Jyväskylä	2 701	2 841	2 885	2 963	3 353	3 647	3 785	3 837	4 163
Jyväskylän mlk	3 155	3 134	3 400	3 619	4 120	4 766	5 430	5 667	5 763
Keski-Suomi	3 413	3 504	3 636	3 703	4 026	4 406	4 813	4 950	5 320
Koko maa	3 228	3 361	3 579	3 827	4 135	4 494	4 762	4 934	5 166

Kuva 4.11. Oman lukiokoulutuksen nettokustannukset, €/opp. Lähde: Jyväskylän kaupunki/ Jyväskylän maalaiskunta.

Jyväskylän kaupungissa yhdyskuntapalvelujen nettokustannukset ovat vaihdelleet vuosien 1995–2005 välillä enemmän kuin Jyväskylän maalaiskunnan kustannukset (kuva 4.12.). Vuosina 1997–2000 ja 2002–2004 yhdyskuntapalvelujen nettokustannukset olivat Jyväskylässä yli 200 euroa asukasta kohden, kun taas Jyväskylän maalaiskunnassa kustannukset ovat olleet koko tarkasteluajanjakson ajan noin 150 euroa tai vähemmän.

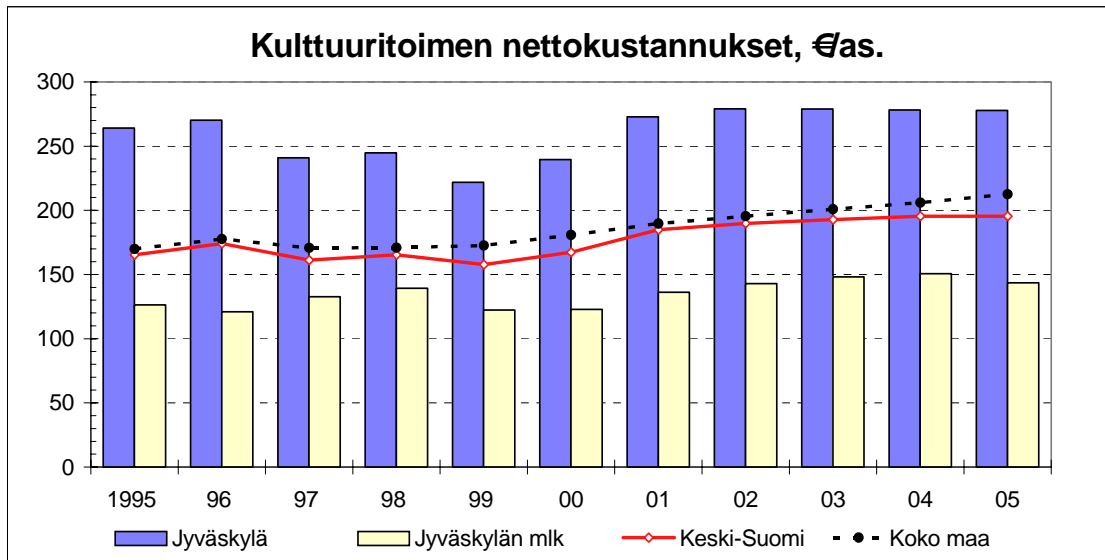


Yhdyskuntapalvelut	1995	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05
Jyväskylä	157	146	228	226	220	236	154	205	205	214	133
Jyväskylän mlk	122	108	134	122	130	136	149	131	134	135	151
Keski-Suomi	156	155	177	175	174	181	166	183	183	192	162
Koko maa	184	188	183	179	180	182	190	202	201	198	198

Kuva 4.12. Yhdyskuntapalvelujen nettokustannukset, €/as. Lähde: Jyväskylän kaupunki/ Jyväskylän maalaiskunta.

Toimeentulotuen menot ovat olleet sekä Jyväskylän kaupungissa että maalaiskunnassa koko tarkasteluajanjakson 1995–2005 ajan suuremmat kuin Keski-Suomessa ja koko maassa keskimäärin (liite 2.10). Vuonna 2005 toimeentulotuen menot olivat Jyväskylässä 120 euroa asukasta kohden ja Jyväskylän maalaiskunnassa 96 euroa asukasta kohden.

Kulttuuritoimen nettokustannukset asukasta kohden ovat koko tarkasteluajanjakson ajan 1995–2005 olleet Jyväskylän kaupungissa huomattavasti korkeammalla tasolla kuin Jyväskylän maalaiskunnassa, Keski-Suomessa keskimäärin ja koko maassa keskimäärin (kuva 4.13.). Vuonna 2005 kulttuuritoimen nettomenot olivat Jyväskylän kaupungissa 278 euroa asukasta kohden ja Jyväskylän maalaiskunnassa 144 euroa asukasta kohden.



Kulttuuritoimen netto	1995	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05
Jyväskylä	264	270	241	245	222	240	273	279	279	278	278
Jyväskylän mlk	126	121	133	139	122	123	136	143	148	151	144
Keski-Suomi	165	174	161	165	158	167	185	190	193	195	195
Koko maa	170	178	171	171	173	181	190	195	201	206	213

Kuva 4.13. Kulttuuritoimen nettokustannukset, €/as. Lähde: Jyväskylän kaupunki/ Jyväskylän maalaiskunta.

4.6. Odotekustannukset sekä säästöpotentiaali

Seuraavassa vertaillaan vuoden 2005 osalta uuden kunnan palvelujen nettokustannuksia ja odotekustannuksia Jyväskylän, Jyväskylän maalaiskunnan, Korpilahden, Oulun, Tampereen, Kuopion, Lahden, Haukiputaan, Siilinjärven, Hollolan sekä eräiden muiden mallin laskennallisesti mukaan valitsemien kaupunkien kanssa.

Odotekustannukset ovat kustannukset, jos asukasta kohti laskettu kustannukset olisivat 10 %:n taloudellisuusrintamassa. Taloudellisuusrintama muodostuu, kun suoritetta (esim. asukasta) kohti laskettujen kustannusten minimiin lisätään 10 % minimin ja maksimin erotuksesta. Esimerkiksi, jos taloudellisimmassa kunnassa kustannukset ovat 1000 €/asukas ja vähiten taloudellisessa 1300 €/asukas, on taloudellisuusrintama ja odotekustannukset $1000 \text{ €} + 10 \% \cdot (1300 \text{ €} - 1000 \text{ €}) = 1030 \text{ €/asukas}$. Mahdollisten virheellisten tietojen välttämiseksi on ennen laskentaa kuitenkin poistettu kaksi suurinta ja kaksi pienintä arvoa, joten vertailujoukossa on 16 kuntaa. Kunta on suljettu laskennasta myös, jos kustannuksia ei ole lainkaan.

Netto- ja odotekustannuksia verrataan käyttötalouden, sosiaali- ja terveystoimen, päivähoito- ja esiopetuksen, toimeentulotuen, oman perusopetuksen, oman lukiokoulutuksen, kulttuuritoiminnan, yhdyskuntapalvelujen sekä perusterveydenhuollon osalta. Kuvien palkit osoittavat nettokustannukset asukasta kohden. Lähteenä on kuntien talous- ja toimintatilasto 2005, joten on huomioi-

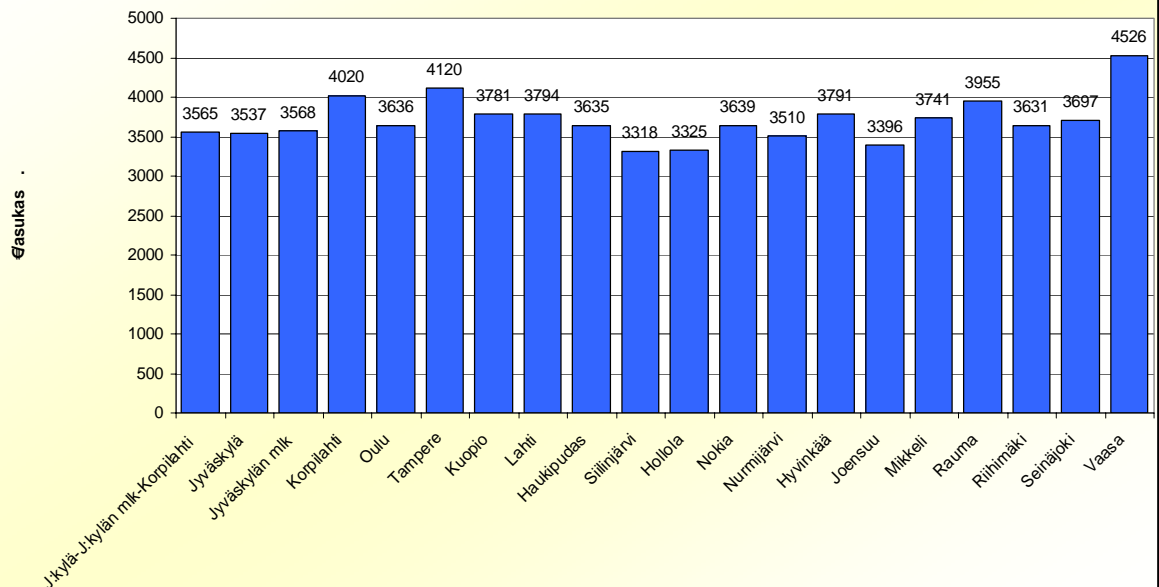
tava, että kuntien Tilastokeskukselle antamissa tilastoraportoinneissa saattaa olla eroja palvelukokonaisuuksien osalta. Vertailu on siis suuntaa antava.

Vuonna 2005 käyttötalouden nettomenot olivat Jyväskylän kaupungissa, Jyväskylän maalaiskunnassa ja Korpilahdella yhteensä 3 655 euroa asukasta kohden (kuva 4.14). Kolmen kunnan osalta odotekustannukset ovat yhteensä 421,57 miljoonaa euroa. Jyväskylän kaupungin käyttötalous oli 3 537 euroa asukasta kohden ja Jyväskylän maalaiskunnassa 3 568 euroa asukasta kohden. Jyväskylän kaupungin ja maalaiskunnan kustannukset olivat Oulun, Tampereen, Kuopion ja Lahden käyttötalouden nettokustannuksia pienemmät. Vertailtavan kuntajoukon alhaisimmat nettokustannukset olivat Siilinjärvellä ja Hollolassa.

KÄYTTÖTALOUS YHTEENSÄ

Nettokustannukset asukasta kohti vuonna 2005

J:kylä-J:kylän mlk-Korpilahti, nettokustannukset 2005 442,82 M€, odotekustannukset 421,57 M€.



Lähde: Tilastokeskus, kuntien talous- ja toimintatilasto

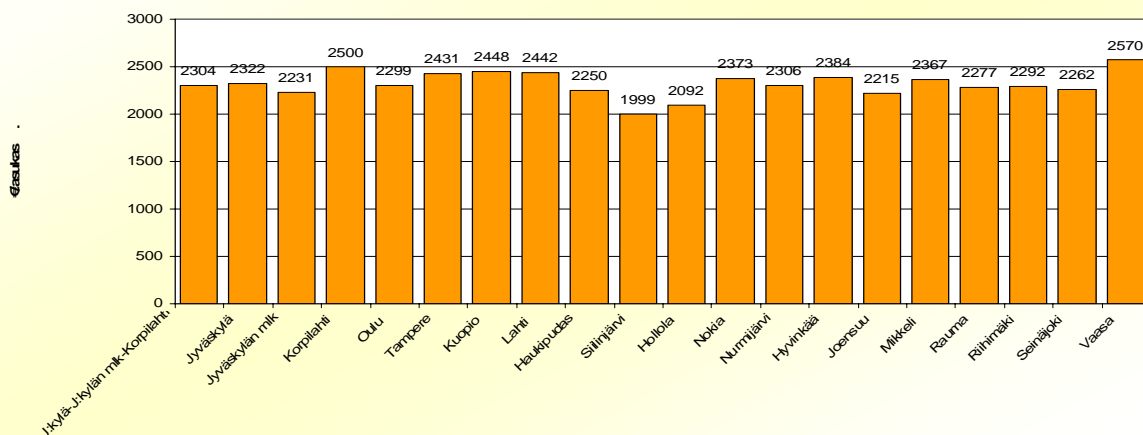
Kuva 4.14 Käyttötalouden nettokustannukset yhteensä. FCG Efeko Oy:n ennakointimalli.

Sosiaali- ja terveystoimen osalta nettokustannukset olivat vuonna 2005 kolmen kunnan osalta yhteensä 2 304 euroa asukasta kohden (kuva 4.15.). Odotekustannukset ovat kolmen kunnan osalta 264,24 miljoonaa euroa. Oulun nettokustannukset asukasta kohden olivat alhaisemmat kuin Jyväskylän kaupungin ja maalaiskunnan kustannukset. Siilinjärven kustannukset olivat kuntajoukon alhaisimmat.

SOSIAALI- JA TERVEYSTOIMI YHTEENSÄ

Nettokustannukset asukasta kohti vuonna 2005

J:kylä-J:kylän mlk-Korpilahti, nettokustannukset 2005 286,14 M€, odotekustannukset 264,24 M€



Lähde: Tilastokeskus, kuntien talous- ja toimintatilasto

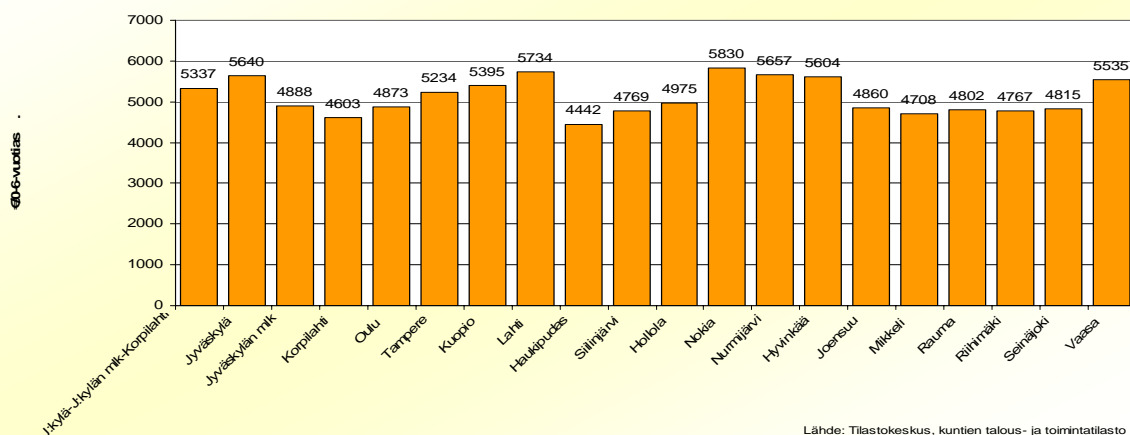
Kuva 4.15. Sosiaali- ja terveystoimen nettokustannukset yhteensä. FCG Efeko Oy:n ennakkointimalli.

Vuonna 2005 päivähoiton ja esiopetuksen nettokustannukset olivat uuden kunnan eli kolmen kunnan osalta yhteensä 5 337 euroa asukasta kohden (kuva 4.16.). Odotekustannukset ovat kolmen kunnan osalta 47,76 miljoonaa euroa. Kuopion ja Lahden nettokustannukset olivat suuremmat kuin uuden kunnan, mutta Oulun ja Tampereen kustannukset sen sijaan olivat pienemmät kuin uuden kunnan.

Päivähoito ja esiopetus (sos.toimi ja opetustoimi)

Nettokustannukset 0-6 -vuotiasta kohti vuonna 2005

J:kylä-J:kylän mlk-Korpilahti, nettokustannukset 2005 51,87 M€, odotekustannukset 45,76 M€



Lähde: Tilastokeskus, kuntien talous- ja toimintatilasto

Kuva 4.16. Päivähoidon ja esiopetuksen nettokustannukset. FCG Efeko Oy:n ennakkointimalli.

Toimeentulotuen osalta uuden kunnan odotekustannukset ovat 6,79 miljoonaa (liite 2.11.). Nettokustannukset kolmen kunnan osalta yhteensä oli 110 euroa asukasta kohden. Oulun, Tampereen ja Lahden toimeentulotuen kustannukset olivat alhaisemmat kuin uuden kunnan yhteensä tai Jyväskylän kaupungin ja

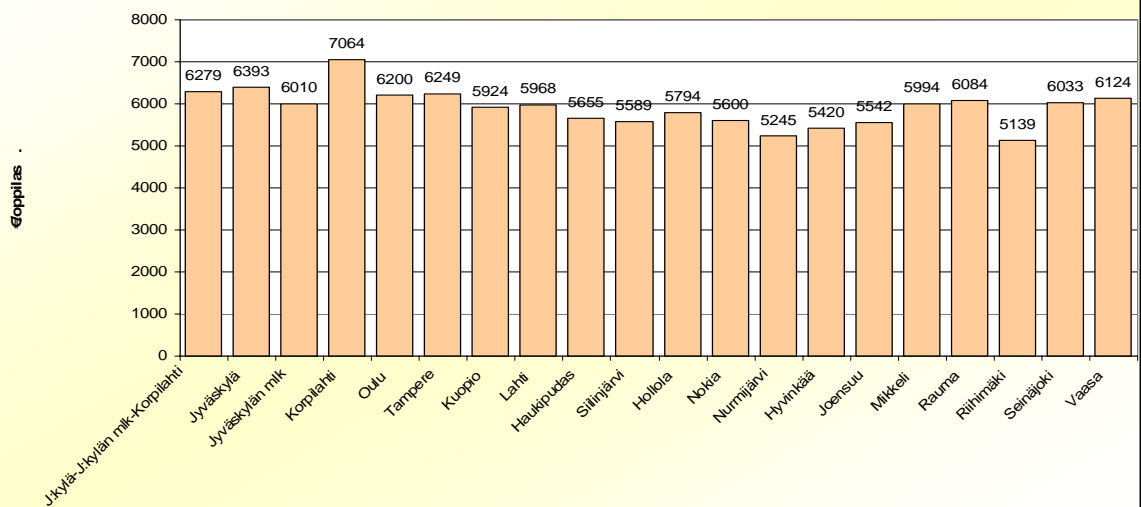
Jyväskylän maalaiskunnan kustannukset erikseen. Vertailukuntaryhmän alhaimmat menot olivat Haukiputaalla, Siilinjärvellä ja Nokialla.

Vertailtavan kuntajoukon suurimmat nettokustannukset oman perusopetuksen osalta asukasta kohden oli Korpilahdella, jossa menot asukasta kohden olivat 7 064 euroa asukasta kohden (kuva 4.17.). Vuonna 2005 Jyväskylän kaupungin ja uuden kunnan eli kolmen kunnan menot yhteensä olivat suuremmat kuin Oulun, Tampereen, Kuopion tai Lahden nettokustannukset. Uuden kunnan odotekustannukset ovat 62,06 miljoonaa euroa.

Oma perusopetus

Nettokustannukset oppilasta kohti vuonna 2005

J:kylä-J:kylän mlk-Korpilahti, nettokustannukset 2005 72,86 M€, odotekustannukset 62,06 M€



Lähde: Tilastokeskus, kuntien talous- ja toimintatilasto

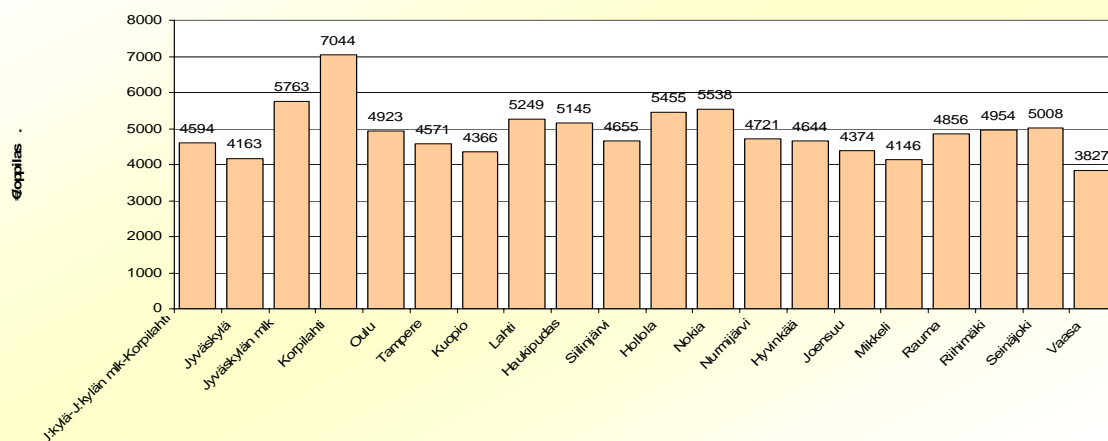
Kuva 4.17. Oman perusopetuksen nettokustannukset. FCG Efeko Oy:n ennakointimalli.

Oman lukiokoulutuksen osalta Korpilahden kustannukset asukasta kohden olivat vuonna 2005 yli 7000 euroa asukasta kohden (kuva 4.18.). Seuraavaksi korkeimmat oman lukiokoulutuksen kustannukset olivat Jyväskylän maalaiskunnassa, jossa kustannukset olivat 5 763 euroa asukasta kohden. Jyväskylän kaupungin nettokustannukset sen sijaan olivat alhaisimpien joukossa. Uuden kunnan odotekustannukset ovat 11,92 miljoonaa euroa.

Oma lukiokoulutus

Nettokustannukset oppilasta kohti vuonna 2005

J:kylä-J:kylän mlk-Korpilahti, nettokustannukset 2005 12,78 M€, odotekustannukset 11,92 M€



Lähde: Tilastokeskus, kuntien talous- ja toimintatilasto

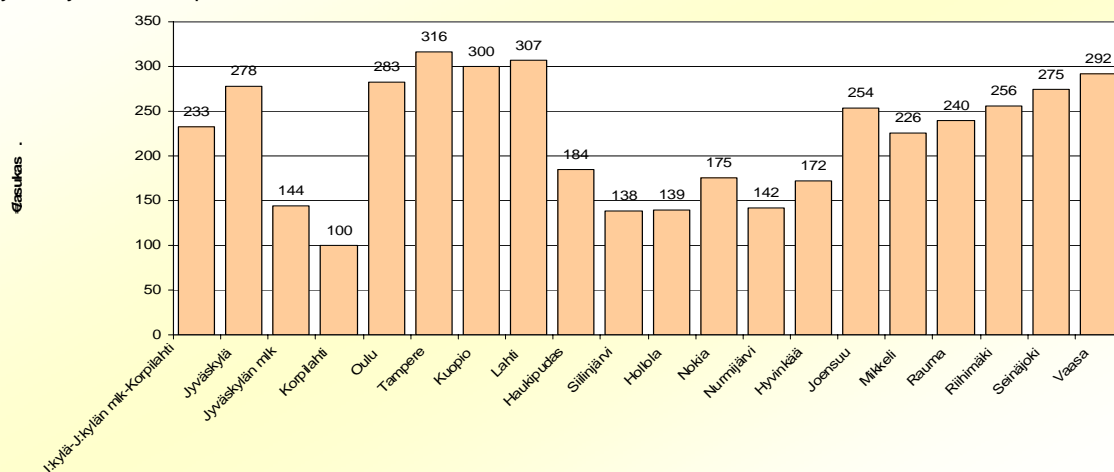
Kuva 4.18. Oman lukiokoulutuksen nettokustannukset. FCG Efeko Oy:n ennakointimalli.

Jyväskylän kaupungin kulttuuritoiminnan nettokustannukset olivat vuonna 2005 lähes kaksinkertaiset verrattuna Jyväskylän maalaiskunnan nettokustannuksiin (kuva 4.19.). Kuitenkin Jyväskylän kaupungin kulttuuritoiminnan nettokustannukset asukasta kohden olivat pienemmät kuin Oulun, Tampereen, Kuopion ja Lahden kustannukset. Jyväskylän maalaiskunnan nettokustannuksen asukasta kohden olivat suuremmat kuin Siilinjärven, Hollolan, Hyvinkään ja Korpilahden nettokustannukset. Uuden kunnan odotekustannukset olivat 19,16 miljoonaa euroa.

Kulttuuritoiminta yhteensä

Nettokustannukset asukasta kohti vuonna 2005

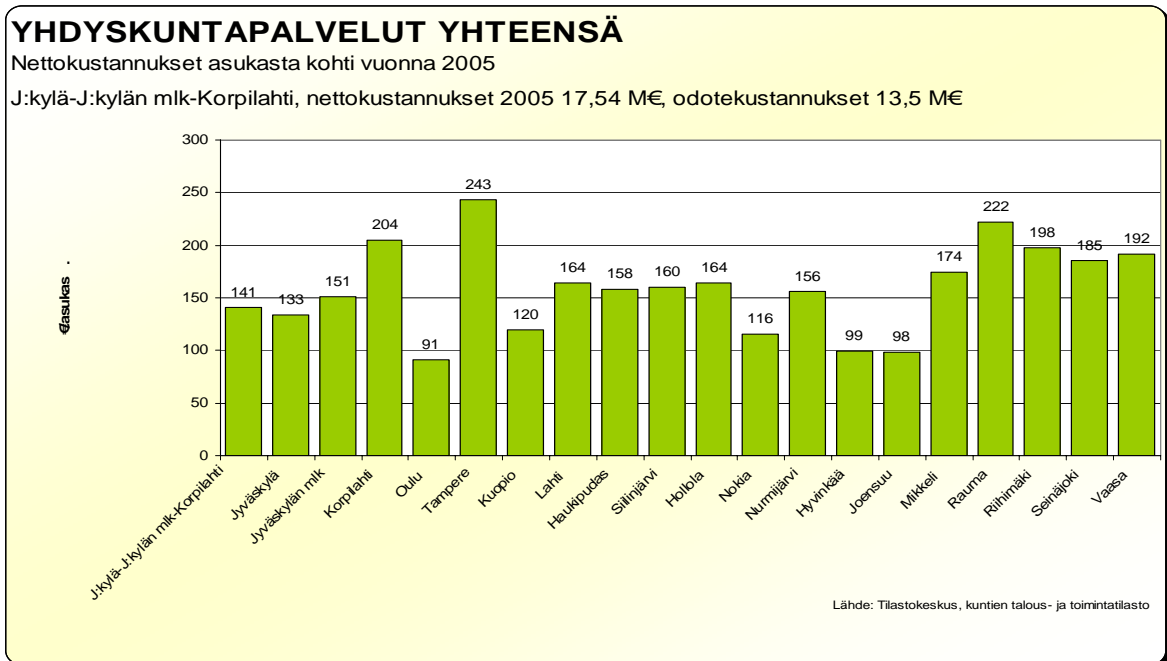
J:kylä-J:kylän mlk-Korpilahti, nettokustannukset 2005 28,95 M€, odotekustannukset 19,16 M€



Lähde: Tilastokeskus, kuntien talous- ja toimintatilasto

Kuva 4.19. Kulttuuritoiminnan nettokustannukset yhteensä. FCG Efeko Oy:n ennakointimalli.

Yhdyskuntapalvelujen odotekustannukset ovat Uuden Jyväskylän osalta 13,5 miljoonaa euroa (kuva 4.20). Uuden kunnan nettokustannukset olivat vuonna 2005 asukasta kohden 141 euroa. Oulun kustannukset olivat 91 euroa asukasta kohden ja Tampereen 243 euroa asukasta kohden.



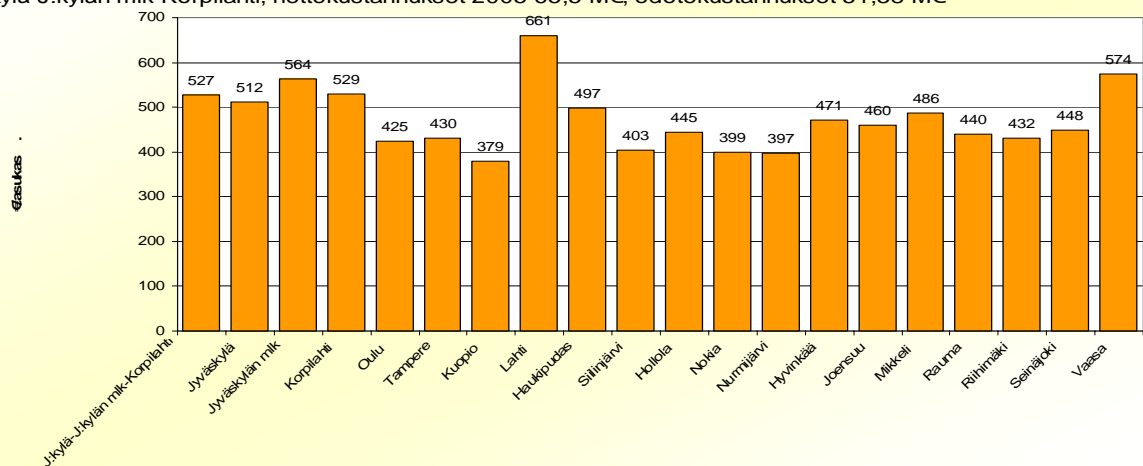
Kuva 4.20. Yhdyskuntapalvelujen nettokulut yhteensä. FCG Efeko Oy:n ennakkointimali.

Perusterveydenhuollon odotekustannukset ovat 51,38 miljoonaa euroa. Uuden kunnan nettokustannukset olivat 527 euroa asukasta kohden vuonna 2005 (kuva 4.21.). Jyväskylän kaupungin nettokustannukset olivat 512 euroa asukasta kohden ja Jyväskylän maalaiskunnan kustannukset olivat 554 euroa asukasta kohden. Oulun, Kuopion ja Tampereen kustannukset olivat alhaisemmat kuin Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan.

Perusterveydenhuolto

Nettokustannukset asukasta kohti vuonna 2005

J:kylä-J:kylän mlk-Korpilahti, nettokustannukset 2005 65,5 M€, odotekustannukset 51,38 M€



Lähde: Tilastokeskus, kuntien talous- ja toimintatilasto

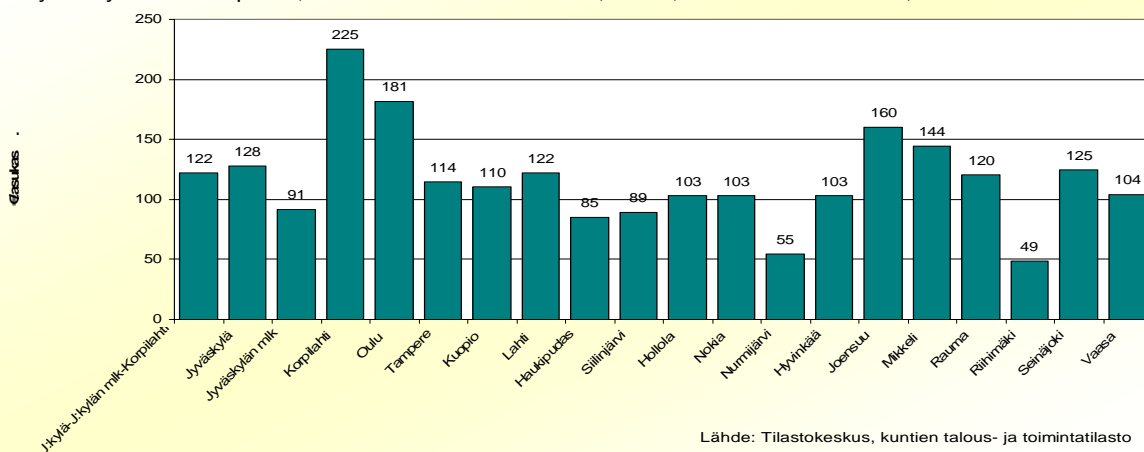
Kuva 4.21. Perusterveydenhuollon kustannukset. FCG Efeko Oy:n ennakointimalli.

Vuonna 2005 Korpilahden nettokustannukset yleishallinnon osalta oli vertailujoukon suurimmat (kuva 4.22.). Uuden kunnan eli kolmen kunnan alueella nettokustannukset olivat yhteensä 122 euroa asukasta kohden. Odotekustannukset olivat 8,12 miljoonaa euroa.

YLEISHALLINTO

Nettokustannukset asukasta kohti vuonna 2005

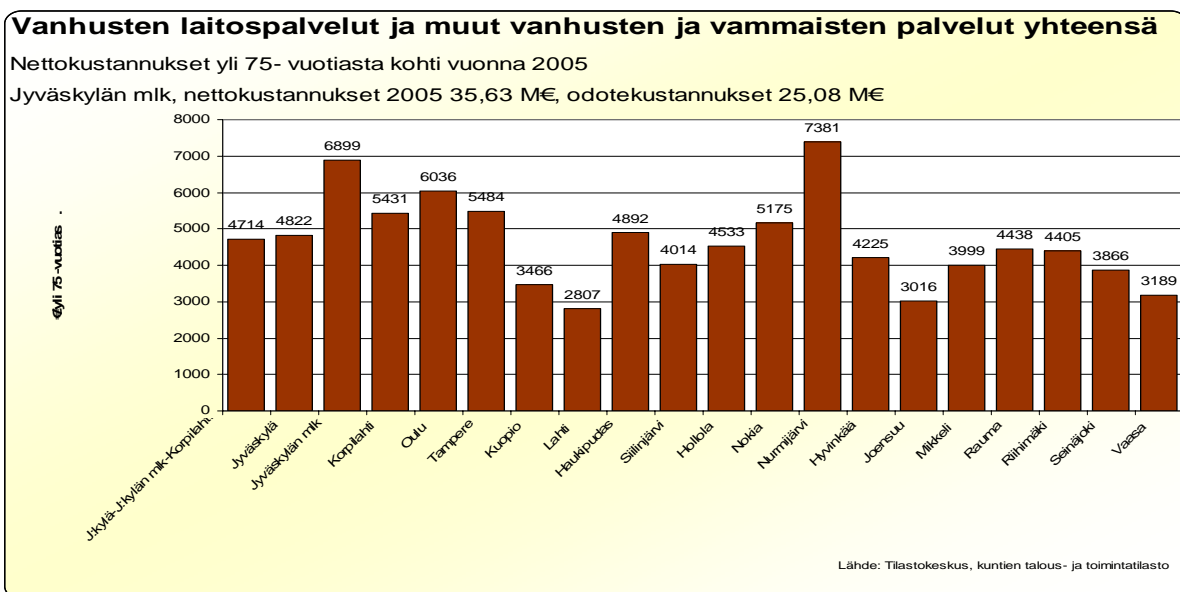
J:kylä-J:kylän mlk-Korpilahti, nettokustannukset 2005 15,14 M€, odotekustannukset 8,12 M€



Lähde: Tilastokeskus, kuntien talous- ja toimintatilasto

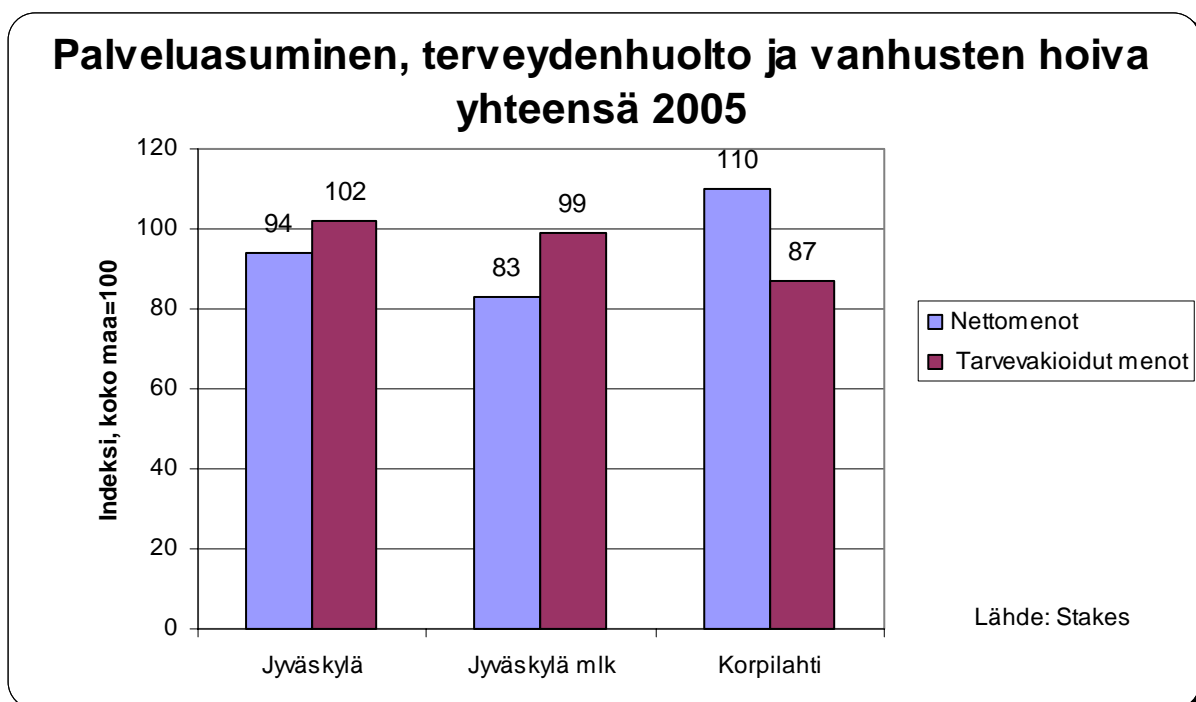
Kuva 4.22. Yleishallinnon nettokustannukset. FCG Efeko Oy:n ennakointimalli.

Jyväskylän kaupungin vanhusten laitospalvelujen ja muiden vanhusten ja vammaisten palvelujen yhteen lasketut nettokustannukset olivat uuden kunnan alueella 4 714 euroa asukasta kohden (kuva 4.23). Jyväskylän maalaiskunnan nettokulut olivat vertailtavan kuntajoukon toiseksi suurimmat eli 6 899 euroa asukasta kohden.



Kuva 4.23. Vanhusten laitospalvelujen nettokustannukset. FCG Efeko Oy:n ennakkoinnointimalli.

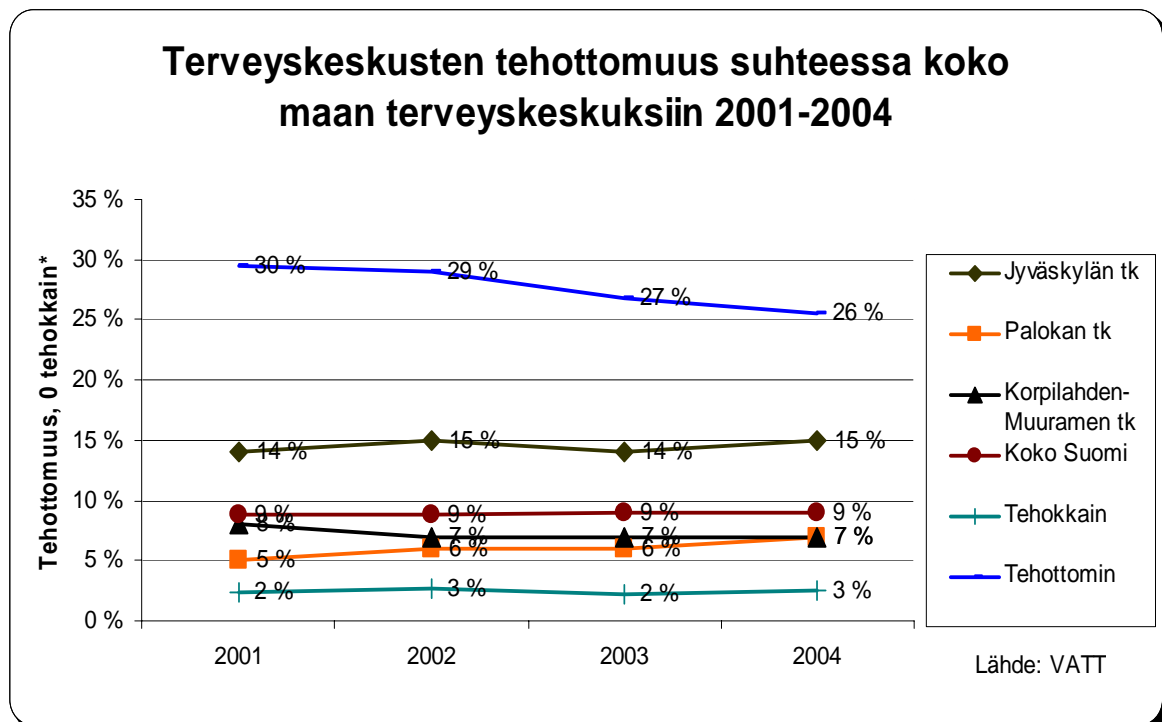
Sosiaali- ja terveystoimen kustannukset olivat uuden kunnan kolmessa kunnassa yhteensä 286,14 miljoonaa euroa vuonna 2005. Terveystoimen, palveluasumisen ja vanhusten hoivapalvelujen menoja voidaan tarkastella ja vertailla Stakesin luomien tunnuslukujen ja tarvekertoimien kautta (kuva 4.24.). Tarvekertoimiin on laskettu mukaan kuntien ikärakenteet sekä väestön sairastavuus. Kertoimien teossa on otettu huomioon myös sukupuolirakenteet sekä sosioekonomisia muuttujia. Menot ovat nettomenoja ilman asiakasmaksuja. Lukuja tarkasteltaessa on toki huomioitava, että luvut eivät kerro hoidon laadusta eivätkä hoitoon pääsystä.



Kuva 4.24. Palveluasumisen, terveydenhuollon ja vanhusten hoivan nettomenot ja tarvekioitiedut menot. Lähde: Stakes.

Kuvan 4.24 mukaan koko maan keskiarvoa kuvaa indeksin arvo 100. Vuonna 2005 sekä Jyväskylän kaupungin että maalaiskunnan nettomenot olivat alle koko maan keskiarvon. Korpilahdella sen sijaan nettomenot olivat 10 % suuremmat kuin koko maassa keskimäärin. Tarkastellessa tilannetta tarvevakioidusti Jyväskylän kaupungin menot ovat hieman yli koko maan keskiarvon ja Jyväskylän maalaiskunnan menot hieman alle koko maan keskiarvon. Korpilahden osalta tarvevakioidut menot ovat koko maan keskiarvoa alhaisemmat.

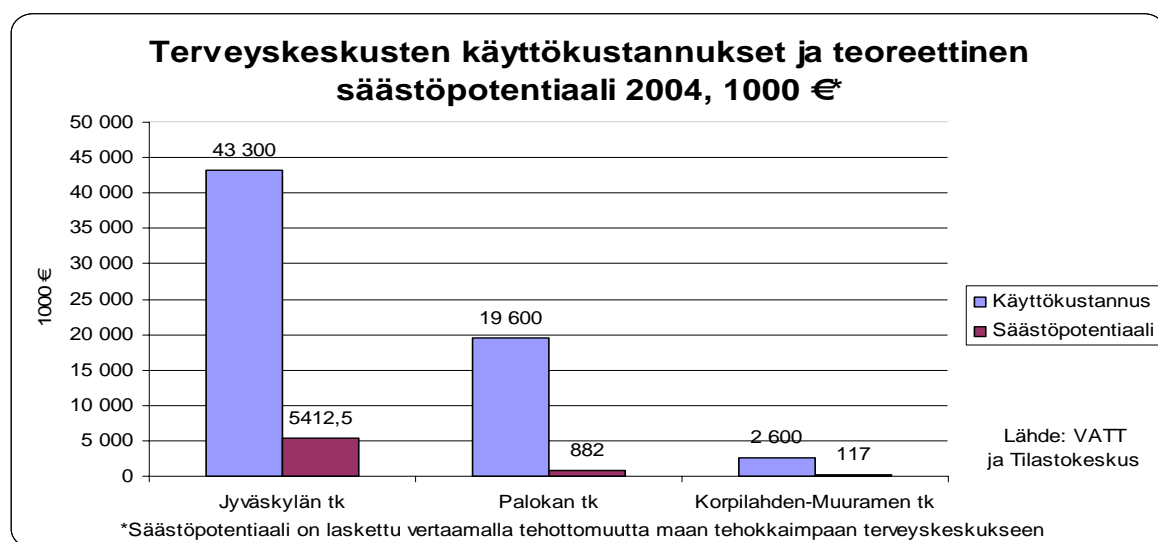
Terveyskeskusten tehottomuusmallin 2001–2004 (VATT) kautta voidaan tarkastella terveyskeskusten tehottomuutta vertaamalla menojen ja suoritteiden välistä suhdetta muiden terveyskeskusten vastaaviin tietoihin (kuva 4.25.). Menoja ovat bruttokustannukset deflatoituina vuoden 2004 tasolle. Suoritteita ovat terveyskeskusten avohoitokäynnit mukaanlukien neuvolat ja perhesuunnittelu, kotisairaanhoido, mielenterveydenhoito, fysioterapia, hammashoito ja muut lääkärin ja hoitohenkilökunnan vastaanotoilla käynnit asukasta kohden. Suoritteita ovat myös akuutti- ja pitkäaikaishoidon vuodeosastohoitojaksot asukasta kohden. Olosuhdetekijöinä on vakioitu terveyskeskusten väestöpohjan koko ja asukastiheys, yli 74-vuotiaiden osuus vuodehoitopäivistä sekä yli 64-vuotiaiden osuus avohoidon lääkärikäynneistä. Lisäksi on huomioitu terveyskeskusten väliset palkkaerot. Loput terveyskeskusten välisistä menojen eroista on jaettu satunnaisvaihteluun ja kustannustehottomuuteen. Huomioon otetut muuttujat selittävät suurimman osan menojen eroista. Mallissa oletetaan, että terveyskeskusten välillä ei ole systemaattisia laatueroja. Lääkäriin pääsyn nopeudella ja yksityislääkärillä käyntien määrällä ei ollut vaikutusta malliin. (Lähde: VATT keskustelunaloitteita 403: Perusterveydenhuollon meroja selittävät tekijät ja terveyskeskusten kustannustehottomuus: Juho Aaltonen.)



Kuva 4.25. Terveyskeskusten tehottomuus suhteessa koko maan terveyskeskuksiin 2001-2004. Lähde: VATT.

Jyväskylän terveyskeskus on Palokan ja Korpilahden-Muuramen terveyskeskuksia huomattavasti tehottomampi (kuva 4.26). Palokan ja Korpilahden-Muuramen terveyskeskukset olivat maan keskiarvoa hiukan tehokkaampia. Jyväskylän kaupungin terveyskeskus oli maan keskitasoa tehottomampi.

Jyväskylän kaupungin terveyskeskuksen käyttökustannukset olivat vuonna 2004 yli kaksinkertaiset verrattuna Palokan terveyskeskukseen ja yli 16 kertaiset verrattuna Korpilahden-Muuramen terveyskeskuksen käyttökustannuksiin. Teoreettisesti suurin säästöpotentiaali on Jyväskylän kaupungin terveyskeskuksella. Sen säästöpotentiaali on 5 412 500 euroa.



Kuva 4.26. Terveyskeskusten käyttökustannukset ja teoreettinen säästöpotentiaali 2004. Lähde: VATT ja Tilastokeskus.

Kustannustehokkuuden kannalta terveyskeskuksen väestöpohjan optimikoko oli VATT:n tutkimuksen mukaan keskimäärin noin 25 000 – 30 000 asukasta. Keskiarvosta selvästi asukaspohjaltaan suuremmat ja pienemmät olivat myös erittäin tehokkaiden joukossa. Selvitykset ja mallinnukset eivät ota huomioon sitä, tuottavatko pienemmät kunnat samat ja yhtä laadukkaat palvelut kuin suuremmat. Luvut eivät myöskään anna vastausta palvelujen vaikuttavuuteen ja toistuvuuteen.

4.7. Kuntien kustannustehokkuuden vertailu

Loikkanen ja Susiluoto (2005) ovat arvioineet kuntien peruspalvelutoiminnan kustannustehokkuutta DEA-tehokkuusindeksillä vuosina 1994–2002. DEA-menetelmässä panoksena ovat kuntien palvelutuotantoon käyttämät rahamääräiset resurssit. Sen avulla voidaan arvioida julkisten palvelujen tuottamisen tehokkuuseroja. Tutkimuksessa on mukana sosiaali-, terveys- ja sivistystoimen keskeiset peruspalvelut kymmenen suoritteiden osalta. Muut kuntien sektorit, kuten erikoissairaanhoito, infrastruktuuri- ja liikennepalvelut sekä yleishallinnon menot jäävät tutkimuksen ulkopuolelle, mikä vaikuttaa kokonaistuloksiin. Sektorikohtaisen tarkastelun sijasta kuntien peruspalvelutoimintaa arvioidaan

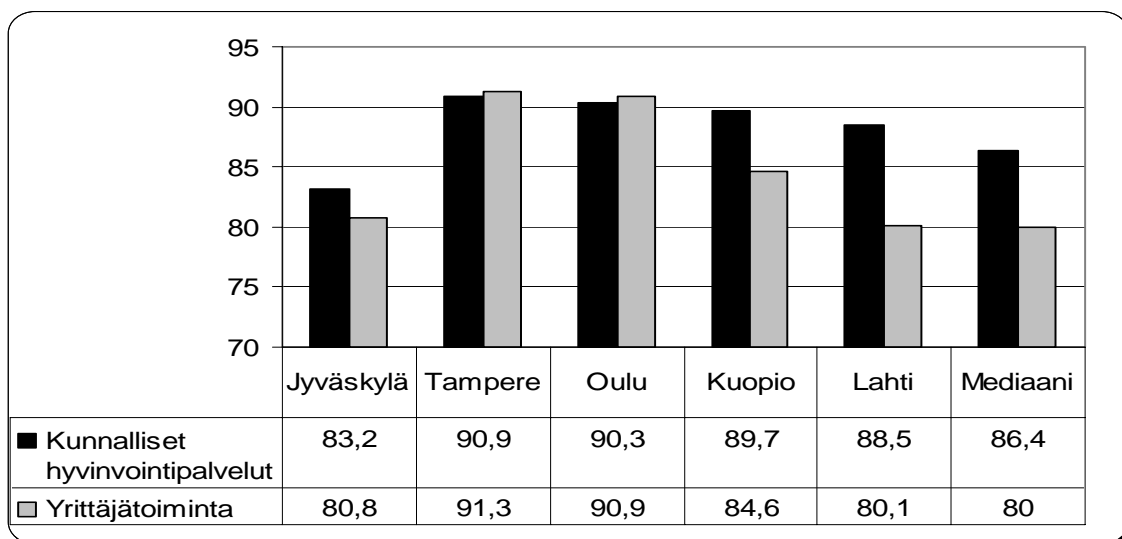
yhtenä kokonaisuutena. Analyysissä käytettävät muuttujat perustuvat tietoihin kuntien menoista ja tuloista sekä sosiaali-, terveys-, ja sivistystoimen suoritteista vuosina 1994–2002. Terveystieteiden ja sosiaalitieteiden DEA-arviointi perustuu kuntalaisten näkökulmaan: tarkastelun kohteena ovat oman kunnan asukkaille järjestetyt palvelut ja niiden järjestämisestä koituvat menot. Yrittäjätöidensä osalta tutkimuksessa käytettiin panoksena työvuosia ja pääomakantaa, joilla tuotettiin arvonlisäystä. Kuntasektorin osalta panoksena on raha. Yrittäjätöidensä osalta tarkastellaan teknistä tehokkuutta.

Mitä suurempi DEA-indeksiluku on, sitä kustannustehokkaampaa on toiminta. Kuntien kustannustehokkuuden vaikuttavat useat tekijät (kuva 4.27.). Kustannustehokkuutta lisäävät korkea koulutustaso, 35–49-vuotiaiden osuus työntekijöistä, tiivis yhdyskuntarakenne sekä palvelujen ostot yksityisiltä. Kustannustehokkuutta laskee korkea tulotaso, kunnan väkiluku, syrjäinen sijainti, monipuolinen palveluvalikoima, työttömyys, palvelujen ostot muilta kunnilta ja kuntayhtymiltä sekä kunnan saamat valtionosuudet. Osa tehokkuuteen vaikuttavista tekijöistä on sellaisia, että kunta ei pysty niihin vaikuttamaan. Loikkanen ja Susiluoto (2005) toteavat, että suurten kaupunkien keskinäinen asema nettokustannuksissa vaihtelee paljon sen mukaan, onko tarkastelussa mukana vain tiettyjä keskeisiä tehtäviä, kuten heidän tutkimuksessaan on, vai sektorit kokonaisuudessaan. Huomioitavaa on, että indeksi ei kerro palvelun laatutasoa vaan ainoastaan sen kustannustehokkuuden.

Kuntien kustannustehokkuuteen vaikuttavat tekijät: (-) tekijä heikentää tehokkuutta, (+) tekijä lisää tehokkuutta, (0) tekijällä ei ole vaikutusta tehokkuuteen.	
Korkea tulotaso	- - -
Korkea koulutustaso	+ +
Työntekijöiden ikä	
- 35–49-vuotiaat	+
- yli 50-vuotiaat	0
Kunnan väkiluku	- (- -)
Tiivis yhdyskuntarakenne	+
Syrjäinen sijainti	- - -
Monipuolinen palveluvalikoima	- (-)
Työttömyys	- (-)
Palvelujen ostot muilta kunnilta ja kuntayhtymiltä	-
Palvelujen ostot yksityisiltä	+
Kunnan saamat valtionosuudet	- - -/0

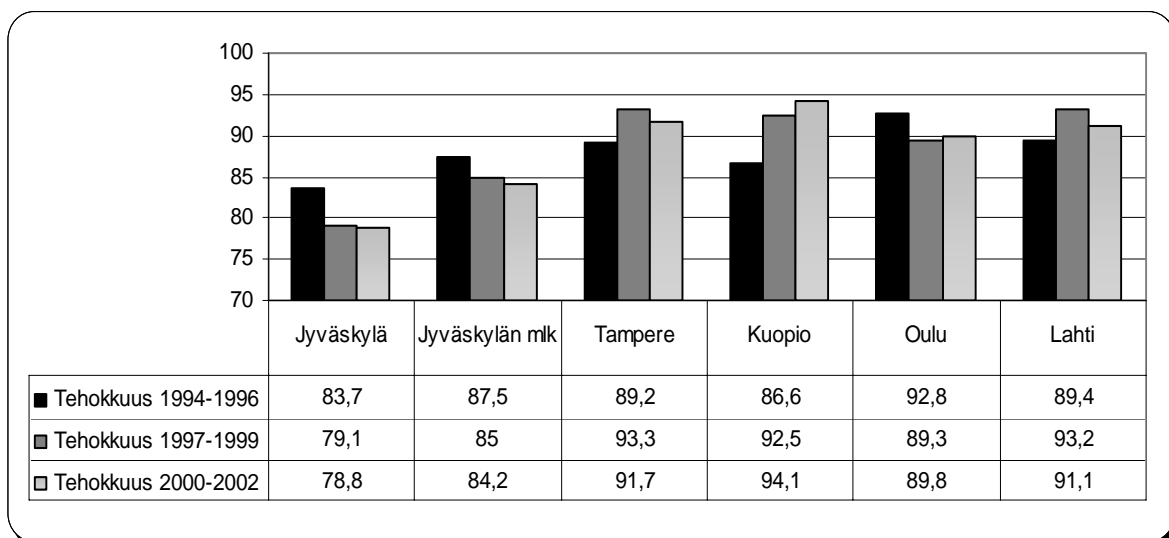
Kuva 4.27. Kuntien kustannustehokkuuteen vaikuttavat tekijät. Lähde: Loikkanen ja Susiluoto 2005.

Loikkanen ja Susiluoto (2005) ovat laskeneet tehokkuusindeksin vuosilta 1994–1999 kymmenen suurimman seutukunnan osalta (kuva 4.28.). Jyväskylän kaupungin osalta voidaan todeta, että kunnallisten hyvinvointipalvelujen tehokkuus on ollut keskitasoa alhaisemmalla tasolla. Yrittäjätöidensä tehokkuus sen sijaan on ollut keskitasolla. Muut vertailuryhmän kunnat ovat olleet sekä Jyväskylän kaupunkia että keskitasoa tehokkaampia kunnallisten hyvinvointipalvelujen suhteen. Yrittäjätöidensä osalta muut vertailuryhmän kunnat paitsi Lahti ovat sekä Jyväskylän kaupunkia että keskitasoa tehokkaampia. Loikkanen ja Susiluoto (2005) toteavat, että korkean taajama-asteen kunnissa palvelujen kustannustehokkuus on keskimäärin parempi kuin muissa kunnissa.



Kuva 4.28. DEA-tehokkuus 1994–1999 yrittäjätoiminnassa ja kuntien hyvinvointipalveluissa seutukunnittain. Lähde: Loikkanen ja Susiluoto 2005.

Vertailtaessa kunnittain Jyväskylän kaupungin, Jyväskylän maalaiskunnan, Tampereen, Kuopion, Oulun ja Lahden kustannustehokkuutta vuosien 1994–2002 välillä havaitaan, että Jyväskylän kaupunki on koko ajanjakson ajan ollut vertailtavan kuntajoukon kustannustehottomin kunta (kuva 4.29.). Vuosina 1994–1996 Jyväskylän maalaiskunta on ollut kustannustehokkaampi kuin Kuopio, mutta muina tarkasteluajanjakson vuosina Tampere, Kuopio, Oulu ja Lahti ovat olleet kustannustehokkaampia kuin Jyväskylän maalaiskunta. Jyväskylän kaupunkiseudun heikkoa menestystä selittää osaltaan seudun sijainti sekä asukkaiden ikärakenne ja sosioekonominen asema.



Kuva 4.29. DEA-kustannustehokkuus 1994–2002 kunnittain. Lähde: Loikkanen ja Susiluoto 2005.

Jyväskylän kaupungin osalta DEA-analyysin tulokset eivät korreloi Helinin (2002, 2005) analyysien kanssa, jotka on toteutettu Tilastokeskuksen talous- ja toimintatilaston lukujen pohjalta. Tämä tarkoittaa sitä, että valitun 10 suo-

ritteen osalta Jyväskylän kaupunki on suhteessa kalliimpi kuin muut suuret kunnat, mutta muiden palvelujen osalta suhteessa halvempi.

4.8. Muuttoliikkeen vaikutus kuntatalouteen

Jolkkosen ym. (2007) mukaan muuttoliikkeellä on vaikutusta kuntien talouteen: muuttovoittokunnissa palvelujen tarve kasvaa, ja tämä lisää kunnan menoja. Muuttotappiokunnissa palvelujen kysyntä vähenee, ja tämä aiheuttaa talouden ja palvelutuotannon sopeuttamispaineita. Lisäksi muuttoliike vaikuttaa kunnan vero- ja muihin tuloihin.

Jyväskylän kaupungille muuttoliikkeestä aiheutuva laskennallinen käyttötalouden nettomuutos on negatiivinen vuonna 2007: tulot vähenevät noin 3,4 miljoonaa euroa ja menot lisääntyvät noin 0,5 miljoonaa euroa vuonna 2007 (taulukko 4.11.). Muuttoliikkeestä aiheutuu siis vajaan 4 miljoonan euron laskennallinen käyttötalouden menetys vuodessa. Merkittävimpänä tekijänä on kunnallisverotulon vähennys 4 miljoonalla eurolla.

Jyväskylän kaupungin osalta käyttötalouden nettomuutos tarkoittaa sitä, että lähtijöiden tulotaso on korkeampi kuin tulijoiden. Kunnallisverotulon vähennystä kompensoi kuitenkin verotuloihin perustuva valtionosuuksien pienentyminen. Jyväskylän kaupungin ikäryhmittäinen nettomuutto selittää suurelta osin edellä kuvattuja tulo- ja lähtömuuton vaikutuksia käyttötalouteen: 15–24-vuotiaiden ikäryhmässä syntyi merkittävää muuttovoittoa. Tässä ikäryhmässä on runsaasti opiskelijoita, joilla on vähän veronalaisia tuloja. Selvää muuttotappiota sen sijaan syntyi 25–34-vuotiaiden ja myös pienten alle kouluikäisten lasten kohdalla.

Jyväskylän maalaiskunnassa käyttötalouden nettomuutos on sen sijaan positiivinen vuonna 2007 (taulukko 18). Muuttoliikkeestä aiheutuva käyttötalouden muutos on 108 000 euroa vuodessa Jyväskylän maalaiskunnassa.

Taulukko 4.11. Muuttoliikkeen vuosittainen vaikutus kuntien talouksiin. Lähde: Jolkkonen ym. 2007.

	Tulojen muutos			Menojen muutos			Netto
1000 euroa	SoTe- valtion- osuus	Kunnal- lis vero	Verotul. perustuva tasaus	Yleinen valtion- osuus	SoTe- menot	Sivistys- toimen net- tomenot	Käyttö- talouden nettomuutos, 1000 €
Jyväskylä	-1045,1	-4035,3	1703,2	6,3	360,5	143,3	-3 874,8
Jyväskylän mlk	82,1	1010,7	-801,2	2,3	133	52,9	108

Vuonna 2005 Jyväskylän kaupungin lähtömuuttajista noin kolmannes muutti Jyväskylän maalaiskuntaan, Muurameen tai Laukaaseen. Kaikista Jyväskylän tulomuuttajista 26 % oli Jyväskylän maalaiskunnasta, Muuramesta tai Laukaasta. Vuonna 2005 Jyväskylän kaupungin nettomuutto oli 225 henkilöä (taulukko 4.12.). Tällöin keskimääräiset tulot tulonsaajaa kohden pienenevät muuttoliikkeen takia 2 600 euroa tulonsaajaa kohden. Jyväskylän maalaiskunnassa keskimääräiset tulot sen sijaan kasvoivat muuttoliikkeen vaikutuksesta 959 euroa tulonsaajaa kohden.

Taulukko 4.12. Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan tulo-, lähtö- ja nettomuutto ja keskimääräiset tulot euroa tulonsaajaa kohden. Lähde: Jolkkonen ym. 2007.

Tulomuutto	Yhteensä	Keskimääräiset tulot, €/tulonsaaja
Jyväskylä	7 396	15 433
Jyväskylän mlk	2 655	20 050

Lähtömuutto	Yhteensä	Keskimääräiset tulot, €/tulonsaaja
Jyväskylä	7 171	18 033
Jyväskylän mlk	2 572	19 091

Nettomuutto	Yhteensä	Keskimääräiset tulot, €/tulonsaaja
Jyväskylä	225	-2 600
Jyväskylän mlk	83	959

Muuttoliikkeen vaikutuksia Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan talouksiin voidaan selittää tarkastelemalla tulo- ja lähtömuuttajien väestörakennetta (taulukot 4.13 ja 4.14). Kaikista Jyväskylän kaupungin tulomuuttajista työllisiä on noin 40 prosenttia ja Jyväskylän maalaiskunnan tulomuuttajista työllisiä on noin 50 prosenttia. Työllisten osuus lähtömuuttajista on noin 48 prosenttia Jyväskylän kaupungissa ja 45 prosenttia Jyväskylän maalaiskunnassa. Opiskelijoiden osuus kaikista tulomuuttajista on Jyväskylän kaupungissa noin 30 prosenttia ja Jyväskylän maalaiskunnassa noin 12 prosenttia. Opiskelijoiden osuus lähtömuuttajista on Jyväskylän kaupungissa noin 20 prosenttia.

Taulukko 4.13. Jyväskylän kaupungin tulo- ja lähtömuuttajien rakenne vuonna 2003. Jolkkonen ym. 2007.

(%)	Osuus kaikista tulomuuttajista	Osuus kaikista lähtömuuttajista
Työllinen	40,4	47,7
Työtön	11,1	9,7
Lapsi (0-14 v.)	10,1	11
Opiskelija	29,7	19,4
Muut	8,7	12,2
Yhteensä	100	100

Taulukko 4.14. Jyväskylän maalaiskunnan tulo- ja lähtömuuttajien rakenne vuonna 2003. Jolkkonen ym. 2007.

(%)	Osuus kaikista tulomuuttajista	Osuus kaikista lähtömuuttajista
Työllinen	49,4	44,6
Työtön	10,6	10,2
Lapsi (0-14 v.)	15,7	16,4
Opiskelija	11,8	14,2
Muut	12,5	14,6
Yhteensä	100	100

Muuttoliikkeessä ja sen kuntatalousvaikutuksissa korostuu Jyväskylän kaupungin asema koulutuspaikkakuntana. Tutkimuksen laskentamalli ei ota huomioon muuton epäsuoria vaikutuksia kuntatalouteen. Opiskelijat ovat valmistuttuaan oppilaitosten sijaintialueille merkittävä työvoimaresurssi. Huomattava osa opiskelijoista osallistuu myös palkkatyöhön jo opiskeluaikanaan. Lisäksi koulu-

tuspalvelujen tarjoaminen tuottaa verotuloja ja muitakin tuloja kerrannaisvaikutuksineen kuntatalouteen. (Jolkkonen ym. 2007.)

4.9. Jyväskylän kaupungin ja maalaiskunnan luottamushenkilöiden näkemykset

Selvityksen alussa kysyttiin valtuuston ja hallitusten jäseniltä näkemyksiä siitä, mitä muutoksia ja mahdollisuuksia uusi kunta toisi mukanaan elinvoimaisen ja toimintakykyisen kunnan näkökulmasta. Lisäksi kuntajakoselvittäjä kuuli valtuustoryhmiä.

Kyselyssä ja haastatteluissa nousi esiin se, että kyselyyn ja haastatteluihin vastanneet pitivät kuntien taloudellisia tilanteita samanvertaisina. Kuntien yhdistäminen ei yksistään ratkaise talouden ongelmia eikä uusi kunta tuo heti huomattavia säästöjä. Työllisyyden paranemisen nähdään johtavan talouden parantumiseen. Uuden kunnan talouden tasapainotuksen pelätään unohtuvan muutoksen läpiviemisen keskellä. Kuntien yhdistäminen vaikuttaa positiivisesti yritystoiminnan ja työllisyyspolitiikan ja osaamisen vahvistamiseen tasoon ja toimintaedellytysten parantamiseen. Keskeinen vaikutin arvioida uuden kunnan mahdollisuuksia on maalaiskunnassa ollut suurten sisäilmaongelmaisten peruspalveluinvestointien tarve. Näiden investointien rahoituksen varmistaminen on keskeistä samalla kuin estetään velkamäärän kasvu ja peruspalvelujen saataavuus turvataan.

Kuntapäätäjäkysely ja valtuustoryhmien kuulemiset

- Kuntien taloudelliset tilanteet ovat samanvertaiset
- Kuntien yhdistäminen ei yksistään ratkaise talouden ongelmia
- Uusi kunta ei tuo heti säästöjä talouden turvaamiseksi
- Maalaiskunnan investointien toteuttamisen varmistaminen
- Työllisyyden parantaminen johtaa talouden parantumiseen
- Uuden kunnan talouden tasapainotus saattaa unohtua muutoksen läpiviennin keskellä
- Investointikohteet voivat suuntautua sattumanvaraisesti erilaisen edunvalvonnan vuoksi

4.10. Johtopäätökset ja esitykset - talouden tila ja kehitys

Selvityksen kuluessa nykyisten kuntien taloutta ja niiden kehitystä on arvioitu monelta näkökulmalta.

Kuntajaon muutos vaikuttaa kunnan talouteen muun muassa seuraavilla tavoilla:

1) Veroprosenttien, taksojen ja maksujen muutokset

Uuden kunnan veroprosentiksi tulisi laskennallisesti (asukasluvulla painotettu keskiarvo 2007) 18,70 %. Talous-, hallinto- ja palvelutyöryhmä on laskenut mahdollisen uuden kunnan veroprosentiksi uuden valtuuston näin päättäessä 18,50 %. Tämä tarkoittaisi veroprosentin laskua sekä Jyväskylän maalaiskunnassa ja Korpilahdessa. Tällöin maakuntalaisten maksamien verojen määrä laskisi 2,2 miljoonaa euroa ja korpilahdelaisten noin 0,8 miljoonaa euroa.

2) Kuntajaon muutoksesta johtuva valtionosuuden muutos

Uusi kunta saa viiden vuoden (2009–2013) ajan täysimääräisen valtionosuuksien vähenemisen korvauksen. Valtionosuuksien menetyksiä voi arvioida tarkastelemalla, kuinka paljon kunnat saavat vuonna 2007 valtionosuuksia erillisinä kuntina ja kuinka paljon valtionosuuksia olisi kertynyt vastaavilla tiedoilla yhtenäiselle kunnalle.

Uusi kunta saa laskennallisesti noin kolme miljoonaa euroa vähemmän valtionosuuksia kuin jos kunnat jatkaisivat erillisinä (taulukko 4.15). Tämä menetys korvataan kunnalle viiden vuoden ajan. Menetys koostuu pääasiassa verotulotasauksen muutoksesta, koska uusi kunta antaa muille kunnille verotulotasautta lähes kolme miljoonaa euroa. Yleisen valtionosuuden määrä kuitenkin uudessa kunnassa nousee noin 500 000 euroa. Opetus- ja kulttuurimenojen rahoituksen osuus sen sijaan vähenee yli 600 000 euroa. Valtionosuuksia tarkastellessa on otettava huomioon se, että valtionosuusjärjestelmä uudistuu vuonna 2010.

Taulukko 4.15. Valtionosuusmuutokset.

	Kunnat yhteensä	Uusi kunta	Muutos
SM (yl.valt.os)	4 249 642	4 752 556	502 914
SM (verotulotas.)	-380 464	-3 315 472	-2 935 008
STM	89 588 893	89 641 231	52 338
OPM	5 966 212	5 301 947	-664 265
Yhteensä	99 424 283	96 380 261	-3 044 022

Kuntien yhteenlasketuista toimintamenoista katettiin vuonna 2005 valtionosuudella yhteensä noin 20 prosenttia (taulukko 4.16). Vuonna 2005 valtionosuusriippuvuus oli Jyväskylän kaupungissa 17,8 prosenttia ja 25,3 prosenttia Jyväskylän maalaiskunnassa. Vuoden 2007 talousarvion mukaan valtionosuudella toimintakatteesta katettiin 19,4 prosenttia kun taas Jyväskylän maalaiskunnassa sillä katettiin 26,3 prosenttia. Vuonna 2009 Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan valtionosuusriippuvuuden arvioidaan olevan noin 21,9 prosenttia.

Taulukko 4.16. Valtionosuusriippuvuus kunnissa ja uudessa kunnassa (käyttötalouden valtionosuudet / toimintakate).

Kunta	TP 2005	TP 2006	TA 2007	TS 2008	TS 2009
Jyväskylä	17,80 %	22,70 %	19,40 %	20,40 %	20,50 %
Jyväskylän mlk	25,30 %	26,20 %	26,30 %	25,90 %	25,40 %
Yhteensä	20,10 %	22,20 %	21,40 %	21,90 %	21,90 %

3) Yhdistymisavustukset

Uudistettu kuntajakolaki suosii monikuntaliitoksia. Korpilahti ja Jyväskylä ovat jo sopineet kuntaliitoksesta, joka on esitetty toteutuvaksi vuonna 2009. Jyväskylän maalaiskunnan ja Jyväskylän yhdistyessä kuntakartalta poistuu Korpilahden huomioiden kaksi kuntaa. Tällöin yhdistymisavustuksia saadaan **8,46 miljoonaa euroa**. Yhdistymisavustukset maksetaan seuraavan aikataulun mukaisesti:

- 2009 maksetaan 3,4 miljoonaa euroa
- 2010 maksetaan 2,5 miljoonaa euroa
- 2011 maksetaan 2,5 miljoonaa euroa

Yhdistymisavustusten käyttötarkoitukset ratkaistaan yhdistymissopimuksessa. Rahojen käyttötarkoitus voidaan määritellä yhdistymissopimuksessa tarkasti tai osa siitä voidaan jättää uuden valtuuston ratkaistavaksi. Käytön kohteena ovat yleensä olleet mm. elinkeinojen kehittämispanostukset, infran rakentaminen sekä peruspalvelujen kiinteistöinvestoinnit.

Kuntien yhdistymisessä mahdollisuudet toiminnallisten säästöjen aikaansaamiseen pidemmällä aikavälillä tulee kuitenkin olla merkittävämpää kuin yhdistymishetken avustukset. Tuottavuutta tuleekin parantaa erityisesti tehokkaamalla hallinnolla ja tukipalveluilla.

Korpilahti ja Jyväskylän kaupunki ovat aiemmin sopineet Korpilahden liittämistä Jyväskylän kaupunkiin ja sopimuksessa on jo sovittu liitosavustuksista. Uuden hallitusohjelmaan mukaisesti kuntien harkinnanvaraiset valtionavustukset kytetään vuodesta 2007 alkaen tiukemmin kuntien rakenteiden ja palvelutuotannon uudistamisprosesseihin. Resursseja suunnataan siis vahvasti muun muassa kuntaliitosavustusten rahoittamiseen.

4) Toiminnalliset vaikutukset

Kuntien yhdistäminen ei yksittäisenä ratkaisuna ilman palvelu- ja hallintorakenteiden muutoksia tuo taloudellisia hyötyjä. Kyse on ensisijaisesti siitä, että kunnilla on yhdistymisen myötä paremmat mahdollisuudet kehittää hallinto- ja palvelurakenteita kuin erillisinä kuntina. Tietystikään pelkät mahdollisuudet riittää, vaan on tehtävä päätökset rakenteiden muuttamisesta ja organisoitava toteuttamisen johtaminen. Tavoitteena uudessa kunnassa on aikaansaada palvelurakenteiden muutoksella kustannustehokkuutta. Käytännön ovat esimerkiksi investointitarpeiden uudelleen määrittely.

Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan kustannustehokkuusvertailussa maalaiskunnan nettokäyttökustannukset ilman liiketoimintaa ovat asukasta kohti suunnilleen samat. Maalaiskunta on ollut 2005 kustannustehokkaampi noin viiden prosentin verran asukaskohtaisissa sosiaali- ja terveystoimissa, kymmenisen prosenttia 0-6-vuotiaista kohti lasten päivähoitossa ja reilut viisi prosenttia oppilasta kohti perusopetuksessa. Kaupunki on ollut 2005 noin kolmasosan kustannustehokkaampi oppilaskohtaisissa lukiokoulutuskustannuksissa ja yli kymmenen prosenttia yhdyskuntapalvelujen nettokustannuksissa.

Siten kokonaisuudessaan maalaiskunta on monella alueella kustannustehokkaampi, mutta toisaalta erot eivät nettokäyttökustannuksissa ole suuria. Tar-

vevakioidut nettomenot palveluasumisessa, terveydenhuollossa ja vanhusten hoivassa ovat lähes yhtä suuret. Säästöpotentiaalilaskelmalla arvioituna esimerkiksi perusterveydenhuollon nettokustannukset 2005, jotka olivat asukasta kohti maalaiskunnassa 554 euroa ja kaupungissa 512 euroa, niin uudessa Jyväskylään verrattuna tehokkaammat kunnat hoitavat noin 30 prosenttia vähemmällä laskennallisilla kustannuksilla. Todennäköistä on että, yhdistämällä kuntien toiminnot sosiaali- ja terveystoimessa voidaan samanaikaisesti arvioida ja uudistaa organisointi ja toimintatavat.

Menojen ja tulojen ennakkoinnissa molemmat kunnat joutuvat tekemään toimenpiteitä sekä tulojen lisäämiseksi että menojen kasvun hillitsemiseksi. Trendilaskelman mukaan esimerkiksi pelkästään vanhustenhuollon nettomenot kaupungissa nousevat 2005 vuoden 53 milj. eurosta 2020 vuoteen mennessä 98 milj. euroon eli 45 milj. euroa. Samanaikaisesti kunnallisveron osuus nettokustannuksista laskee 74 prosentista 63 prosenttiin. Maalaiskunnassa samat nettomenot nousevat 18 milj. eurosta 45 milj. euroon eli 27 milj. euroa sekä kunnallisveron osuus laskee 71 prosentista 67 prosenttiin.

Jyväskylän maalaiskunnan palvelutyöryhmän arvioinnin mukaan maalaiskunnan on talouden turvaamiseksi on vähennettävä menoja yli 8 miljoonaa euroa tai nostettava veroprosentti 22:een vuosina 2009-2011. Palvelurakennusinvestoinnit ovat alustavien suunnitelmien mukaan noin vuosina noin 60 miljoonan euroa, suuri osa sisäilmaongelmien aiheuttamia. Palvelutyöryhmän mukaan investoinnit pitäisi puolittaa. Maalaiskunnan sisäilmaongelmien vaatimien investointien toteuttaminen on realistisempaa uudessa kunnassa, jossa investointien toteuttamisen lisäksi voidaan turvata palvelutoiminta ja samalla estää merkittävä velkaantumisen kasvu tai suuri veroprosentin korotus.

Kokonaisuudessaan sekä nykyiset talouden haasteet että erityisesti tulevat pakottavat kummankin kunnan arvioimaan mahdollisuuksia vastata tulevaisuuden haasteisiin elinvoimaisena ja toimintakykyisenä kuntana.

Uuden kunnan tavoitteena on terveen talouden mukainen ylijäämäinen tilinpäätös, mikä on mahdollista viimeistään vuonna 2013. Käyttömenojen kasvun tavoite 3,5 prosenttia on tarkoituksenmukainen, mutta edellyttää voimakkaita talouden tasapainottamisen toimenpiteitä. Kunnallisveroprosentti pitäminen 18,5 % on haasteellista, mutta tällaista tasoa edellyttävät kilpailukyisyys yrityksistä ja asukkaista suhteessa suuriin kaupunki- ja maakuntakeskusiin.

Kuntien yhteenlasketut investoinnit vuosina 2009-2011 ovat 205,5 miljoonaa euroa. Mikäli maalaiskunnan vesilaitoksen investoinnit siirtyvät Jyväskylän Energia Oy:lle ja ns 30 M€:n investoinnit toteutetaan ns Valon rahojen realisoinnin kautta, muodostuu uuden kunnan investointitarpeeksi 163,6 M€.

Talouden tasapainotus edellyttää näiden investointien karsimista 20%:lla eli 32,7 miljoonalla, jolloin investoinnit 2009-2011 voisivat uudessa kunnassa olla 130,9 miljoonaa euroa eli 43,6 M€ vuodessa. Tämäkin tavoite on vaativa, mutta talouden hallitsemisen kannalta välttämätön.

Näiden terveen talouden vaatimien tavoitteiden ja toimenpiteiden saavuttaminen edellyttää todennäköisesti jo ennen uuden kunnan muodostamista talou-

den tasapainottamisohjelmaa ja toimenpiteitä. Ohjelman laadinta pitäisi käynnistää mahdollisimman pian mahdollisten yhdistymispäätösten jälkeen.

Kuntien talousresurssien yhdistäminen joka tapauksessa antaa uudenlaisia mahdollisuuksia terveen talouden ylläpitämiseen, palvelujen turvaamiseen ja investointien rahoittamiseen sekä kehittämispanosten lisäämiseen.

MAHDOLLISUUDET

- Resurssien kokoamisella kehittämisrahoituksen lisääminen
- Välttämättömien peruspalveluinvestointien toteuttaminen
- Kuntien alueen yhtenäinen verotulojen käyttö palveluihin ja kehittämiseen
- Taloudellisten säästöjen saaminen hallinnon ja palvelujen päällekkäisyyksiä purkamalla
- Investointien siirtäminen tai välttäminen yhteisillä tilaratkaisuilla
- Kuntien välisen kilpailun aiheuttamien resurssien poistuminen
- Kulttuuripalvelujen kustannusten kohdistaminen käyttäjien mukaisesti

HAASTEET

- Palvelu- ja hallintorakenteiden muutosten vaikeus
- Fuusiovaiheen hallinnan aiheuttamien kustannusten kasvaminen
- Tuottavuuden parantamisen saaminen käytännön toimenpiteiksi

5. Henkilöstö

5.1. Henkilöstö muutoksessa

Organisaatioiden yhdistymisessä henkilöstön asema ja osallistuminen on usein ratkaiseva tekijä muutoksen onnistumiselle. Onnistunut fuusioprosessi edellyttää henkilöstön aktiivista ja innovatiivista osallistumista sekä myönteistä suhtautumista muutokseen. Kuntien luottamus- ja varanhaltijajohdon onkin mahdollistettava henkilökunnan osallistuminen yhdistymisprosessiin. Aktiivinen tiedottaminen sekä kirjallista aineistoa tuottamalla että tiedotus- ja keskustelutilaisuuksia pitämällä ovat minimivaatimuksena.

Lähtökohtina on oltava myös henkilöstön oman muutoshalukkuuden ja -toiveiden tukeminen esimerkiksi koulutusta järjestämällä ja henkilöstön toiveita kuuntelemalla koskien uuteen organisaatioon sijoittumista. Kuntien yhdistyessä peruskuntien ja kuntayhtymien henkilöstöä on kohdeltava samanvertaisesti.

Johdon on syytä huomioida, että osalle henkilöstöä organisaatiofuusio on verrattavissa työpaikan vaihtamisen kaltaiseen kokemukseen, joten muutosvastarinta on ymmärrettävää. Stenvall, Majoinen, Syväjärvi, Vakkala ja Selin (2007) ovat tehneet mm. seuraavia huomioita henkilöstöpolitiikasta kuntien yhdistyessä:

- kuntafuusiot on toteutettu usein ilman selkeää henkilöstöstrategiaa
- henkilöstön perehdytykseen ja muutosvalmennukseen kaivataan lisäpanostusta
- avoimuus ja voimavarojen oikeudenmukainen jakaminen nousevat esiin erityisesti henkilöstön sijoittelussa, johtajavalinnoissa ja palkkauksessa
- henkilöstölle uusien työtehtävien selkiytyminen on keskeisintä muutosprosessista selviytymisessä
- muutosprosessi jatkuu vielä pitkään yhdistymisen tapahduttua
- johtavien viranhaltijoiden asema turvataan nopeammin kuin muun henkilöstön ja toimistohenkilöstön aseman määrittely jää usein liian myöhäiseksi
- organisaatioiden väliset henkilöstön siirrot ennen liitosta on koettu hyviksi ratkaisuuksi.

Kunnat ovat pääasiassa palvelutuotanto-organisaatioita, joten henkilöstö on kuntien tärkein voimavara. Yhdistymistilanteessa henkilöstöstrategialinjaukset on tarkistettava sekä resurssit ja osaaminen on kartoitettava. Tältä perustalta on laadittava ennakoiva henkilöstöohjelma, jossa lähtökohtana on:

- nykyisten päällekkäisyyksien poistaminen
- henkilöstön määrän mitoitus uuden kunnan tarpeiden mukaan
- uusissa rekrytoinneissa koko palvelujen yhteistoiminta-alueen sekä vaihtoehtoisten tuotantomallien tarkastelu
- uudistuvat ja uudistavat toimintaperiaatteet lähtökohtina uudelle kunnalle

- henkilöstön ja esimiesten koulutustarpeiden kartoitus ja koulutukseen hakeutumisen tukeminen ja ohjaaminen
- erikoistumisen, vertaistuen ja sijaistamisen mahdollistuminen
- työnantajalla oikeus määritellä työpaikkojen fyysinen sijainti ja henkilöstön sijoittuminen organisaatiossa noudattaen hyvän henkilöstöpolitiikan periaatteita.

Valtakunnallinen kunta- ja palvelurakenneuudistus toteutetaan yhteistoiminnassa henkilöstön kanssa. Uudelleenjärjestelyt, jotka johtavat henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeenluovutukseksi. Jotta varmistetaan hyvän henkilöstöpolitiikan jatko, lähtökohtana on vakinaisen henkilöstön palvelussuhdeturva.

Kuntajaon muutoksen sekä yhteistoiminta-alueen ja erikoissairaanhoidosta ja erityishuollosta vastaavan kuntayhtymän muodostamisen takia työnantajalla ei ole oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla vaan ainoastaan, jos henkilö kieltäytyy vastaanottamasta työnantajan hänelle osoittamaa hänelle soveltuvaa uutta työtehtävää tai virkaa. Palvelussuhdeturva on voimassa viisi vuotta henkilöstön siirtymisestä uuden työnantajan palvelukseen ja koskee koko uudelleenjärjestelyn piirissä olevaa henkilöstöä.

Yksi kuntien yhdistymisen peruste on uuden ja kehittyvän kaupungin työpaikkojen houkuttelevuus erikoisosaajia rekrytoitaessa. Näin voidaan tulevaisuudessa paremmin vastata yhä kiristyvään kilpailuun osaavasta työvoimasta.

Eläkepoistuma lisää haasteita työvoiman rekrytoinnissa, mutta se myös avaa mahdollisuuksia toimintojen rationalisointiin ja henkilöstön rakenteen muuttamiseen. Kuntien eläkevakuutuksen tietojen mukaan suurimmat suhteelliset poistumat ovat yleishallinnossa ja tukipalveluissa, joissa tulevaisuuden työvoimatarve ei tule kasvamaan. Arvioiden mukaan myös opetustoimen henkilöstötarve tulee vähenemään oppilasmäärien pienentyessä. Toisaalta aikuisväestön koulutus vaatii resursseja. Peruspalveluissa työvoiman saatavuuden turvaaminen edellyttää muissa kunnallisissa palveluissa toimia, joilla henkilökunnan määrää voidaan oleellisesti nykyisestä vähentää.

Henkilöstökehityksen ja palveluiden uudistamisen myötä kuntien työnantaja-toimintoihin sekä muutosjohtamiseen kohdistuu erityisiä osaamisvaatimuksia. Henkilöstövoimavarojen strategista johtamista kehitetään osana kunnan johtamistoimintoja. Erityisesti huomiota kiinnitetään työkyvyn ylläpitämiseen ja ammatillisen osaamisen uudistumiseen kunnallisen henkilöstön ikääntymisen myötä.

Kunnille ja kuntayhtymille on kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja kunnallisen alan pääsopijajärjestöjen keskinäisten neuvottelujen tuloksena annettu ohjeistus henkilökunnan aseman järjestämisestä kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa. Ohjeistus koskee muun muassa uuteen kuntaan siirtyvän henkilöstön työehtojen turvaamista, virkojen perustamista, kuntayhtymien purkautumista, henkilöstöstrategian laadintaa, palkkausjärjestelmän yhteensovittamista, työaikajärjestelyjä, henkilöstön edustusta ja paikallisia sopimuksia. Muistio on kokonaisuudessaan internetissä osoitteessa <http://www.kuntatyonantajat.fi/> → [Työelämä](#) → [Paras-hanke ja henkilöstöasiat](#).

5.2. Henkilöstön rekrytointi lähivuosina selvityskunnissa ja uudessa kunnassa

Jyväskylän kaupungissa oli vuonna 2006 yhteensä 4 970 työntekijää, joista määräaikaista oli 452 työntekijää ja vakinaisia 3 876 työntekijää (taulukko 5.1.). Työllistettyjä oli yhteensä 209 ja sijaisia 642.

Taulukko 5.1. Jyväskylän kaupungin henkilöstö 1.12.2006. Lähde: Jyväskylän kaupungin henkilöstökertomus 2006.

Toimiala:	vakinaiset	määräaikaiset	sijaiset	yhteensä	työllistetyt
Sos. ja terv.toimi	1826	137	455	2418	93
Sivistystoimi	945	247	104	1296	89
Yhdyskuntatoimi	152	9	1	162	1
Liiketoiminta	126	4	9	139	1
Hallintokeskus	44	1	1	46	0
Liikelaitokset:					
Total kiinteistöpalv.	223	36	6	265	9
Altek	173	11	0	184	7
Kylän Kattaus	136	5	44	185	9
Pelastuslaitos	200	1	11	212	0
Työterveys	32	1	10	43	0
Tilapalvelu	19	0	1	20	0
Yhteensä	3876	452	642	4970	209

* Määräaikaista mukana 39 sivutoimista tuntiopettajaa: 32 opetustoimi, 7 kulltuuritoimi

* Talouspalvelukeskuksesta liikelaitos 1.1.2007 alkaen: vakinaisia 67, määräaikaista 3, sijaisia 0, yhteensä 7

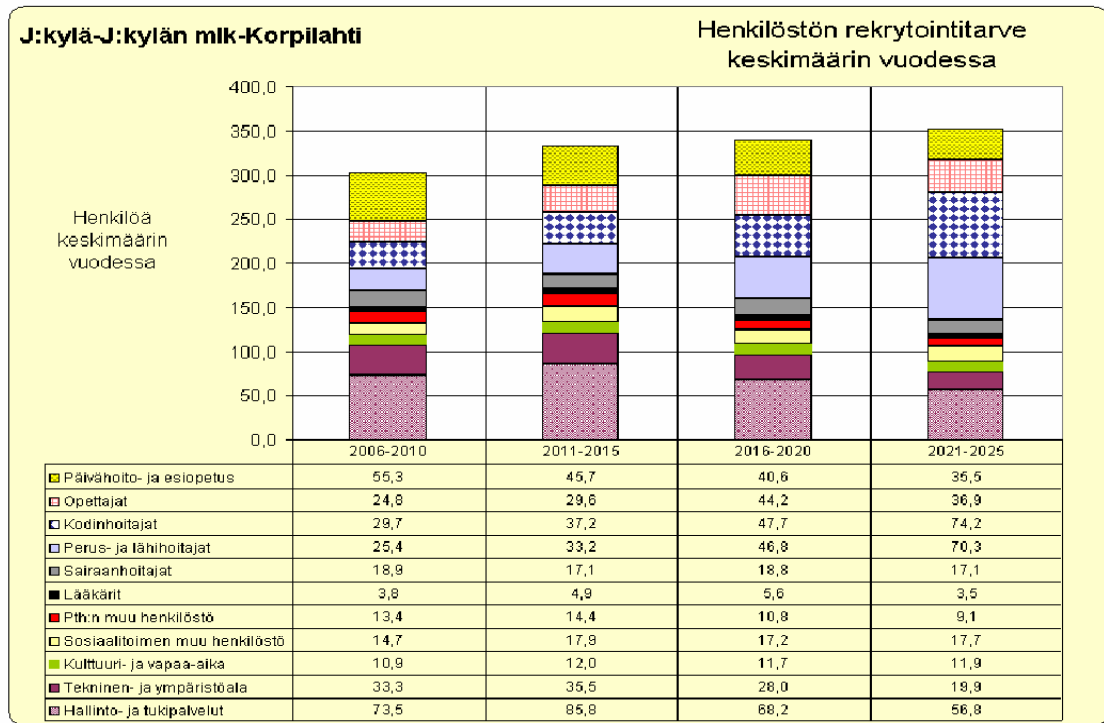
Jyväskylän maalaiskunnalla oli yhteensä 1534 työntekijää, joista 1 200 oli vakinaisia työntekijöitä ja määräaikaista oli 344 (taulukko 5.2.). Jyväskylän maalaiskunnan terveystoimien henkilöstö on Palokan terveystuntayhtymän palveluksessa

Taulukko 5.2. Jyväskylän maalaiskunnan henkilöstö 31.12.2005. Lähde: Jyväskylän maalaiskunnan henkilöstökertomus 2005.

Toimiala:	vakinaiset	määräaikaiset	yhteensä
Hallintopalvelut	35	6	40
Sivistyspalvelut	491	156	647
Sosiaalipalvelut	458	146	604
Tekniset palvelut	183	24	207
Kaavoitus ja ympäristö	33	2	35
Yhteensä	1200	334	1534

Eläköitymisennusteet osoittavat, että henkilöstön saatavuus on suurempi haaste kuin ylimääräinen henkilöstö. Uuden kunnan henkilöstötarpeen ennustetaan tasaisesti nousevan lähivuosina (kuva 5.1.). Ennusteen mukaan vuonna 2025 uuden kunnan henkilöstötarve on 9 492 henkilöä. Kun henkilöstötarve vuoden 2005 lopussa oli 7 460 henkilöä, nousee henkilöstötarve vuoteen 2025 mennessä siis 2 032 henkilöllä. Keskimääräinen vuosittainen rekrytointitarve uudessa kunnassa vuosien 2006–2010 olisi 303 henkilöä, vuosien 2011–2015 aikana vuotuinen tarve olisi 333 henkilöä, vuosien 2016–2020 aikana 339 henkilöä ja vuosien 2021–2025 aikana 353 henkilöä. Uudessa kunnassa huippuvuosi eläköitymisen osalta on 2013, jolloin eläkkeelle siirtyisi 258 henkilöä. Vuonna

2006 eläköityi 176 henkilöä. Rekrytointitarpeen osalta huippuvuosi on 2025, jolloin laskennallinen uuden henkilöstön tarve 374 henkilöä. Vuonna 2006 rekrytoitiin 279 henkilöä.



Kuva 5.1. Henkilöstön rekrytointitarve. Henkilöstötarpeen ennakointi perustuu palvelua käyttävän väestön ennustettuun muutokseen (Tilastokeskus toukokuu 2007). Henkilöstömäärät perustuvat Kuntien eläkevakuutuksen tietoihin 31.12.2005 tilanteesta. Mukana ovat myös määräaikaisessa työsuhteessa tuolloin olleet henkilöt. Malli ei ota kantaa lähtötilanteesta mahdollisesti olleeseen henkilöstön ali-/ylimitoitukseen. Eläkepoistumaennusteet perustuvat Kuntien eläkevakuutuksen tietoihin (2005). FCG Efeko Oy:n ennakointimalli.

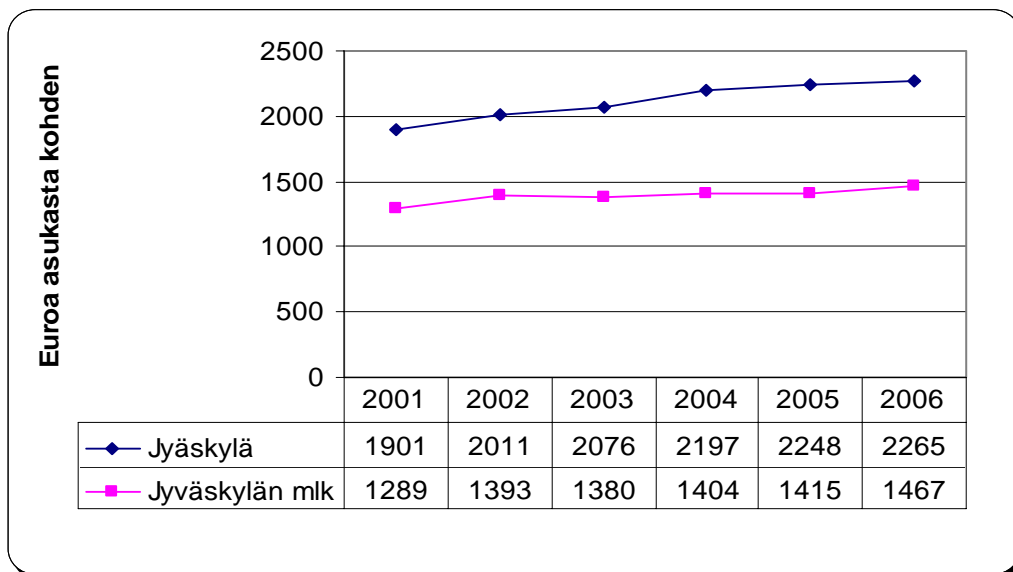
Jyväskylän kaupungin henkilöstön tarve kasvaa suhteellisen nopeasti. Vuoden 2005 lopussa Jyväskylän kaupungin henkilöstömäärä oli 5 537 henkilöä. Vuonna 2025 henkilöstön laskennallinen tarve on 6 855 henkilöä. Vuoteen 2025 mennessä henkilöstöä siis tarvitaan lisää yhteensä 1 282. Jyväskylän maalaiskunnan rekrytointitarve kasvaa lähivuosina hitaasti. Vuoteen 2025 mennessä Jyväskylän maalaiskunnassa tarvitaan 542 työntekijää enemmän kuin vuonna 2006. Vuonna 2006 henkilöstön määrä oli 1 581 henkilöä, ja vuonna 2025 sen ennustettaisiin olevan 2 223 henkilöä (liite 3).

Jyväskylän maalaiskunnan vuonna 2006 laaditun henkilöstöstrategian mukaan johtamiskulttuuria pyritään uudistamaan, työyhteisöjen hyvinvointiin kiinnittää entistä enemmän huomiota ja panostaa osaavan ja oikein mitoitettun henkilöstön rekrytointiin.

Jyväskylä-sopimuksessa, joka on valtuustokautta 2005–2008 sitova, painotetaan seuraavia henkilöstöpoliittisia asioita: henkilöstöllä on mahdollisuus vaikuttaa omaan työhönsä ja työpaikkaansa liittyviin asioihin, hyvän rekrytointin kautta kaupungissa on riittävä määrä ammattitaitoisia työntekijöitä, kaupungin kaikki toimialat ja yksiköt laativat vuosittaisen kehittämissuunnitelman, henki-

löstön hyvinvointiin panostetaan sekä palkkausjärjestelmä on oikeudenmukainen.

Jyväskylän henkilöstökulut asukasta kohden olivat 2 265 euroa vuonna 2006 (kuva 5.2.). Jyväskylän maalaiskunnassa kulut olivat 1 467 euroa asukasta kohden. Koko tarkasteluajankohdan ajan Jyväskylän maalaiskunnan kulut ovat olleet Jyväskylän kaupungin kuluja pienemmät. Henkilöstötyöryhmän mukaan Jyväskylän kulut ovat suuremmat, koska niissä näkyvät K-S pelastuslaitoksen ja vastaavien toimintojen kulut myös muiden kuntien osalta. Maalaiskunnassa mm. terveydenhuollosta ja pelastuspalveluista ei kirjata palkkamenoja vaan ostopalveluja. Jos kuluihin lasketaan mukaan maalaiskunnan osuus (noin 2/3 osaa) Palokan kuntayhtymän kuluista saadaan maalaiskunnan henkilöstöku-
luiksi noin 1900 € asukasta kohden.



Kuva 5.2. Henkilöstökulut euroa asukasta kohden 2001–2006 Jyväskylässä ja Jyväskylän maalaiskunnassa. Lähde: Jyväskylän kaupunki/ Jyväskylän maalaiskunta.

Kuntaliitosselvityksen henkilöstötyöryhmän näkemyksen mukaisesti puitelain tarkoittamat uudelleenjärjestelyt sekä laissa tarkoitettujen selvitysten ja suunnitelmien valmistelu samoin kuin kuntajaon muuttamista koskevan päätöksen hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen ja siihen liittyvän suunnitelman valmistelu toteutetaan yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa. Henkilöstön palvelusuhdeturvan mukaisesti vuosien 2008–2013 alusta voidaan tulevissa kuntajaon muutoksissa työnantajalla ei ole taloudellisilla tai tuotannollisilla perusteilla oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta. Henkilöstön irtisanomissuoja on viisi vuotta henkilöstön siirtymisestä uuden työnantajan palvelukseen.

Suurin osa henkilöstöstä jatkaa entisissä tehtävissään. Ennakoiden tai kuntajaon muutosten tapahduttua on kuitenkin mahdollista toteuttaa laajennettua tai uutta kuntaa tai isäntäkuntaa koskevat organisaatio- ja henkilöstön tehtävämuutokset. Henkilöstön asemaan olennaisesti vaikuttavia muutoksia käsitellään yhteistoimintalain mukaisessa menettelyssä ennen yhdistymispäätöstä.

Yhdistymisen toteutuessa henkilöstö siirtyy uuden työnantajan palvelukseen entisin palvelusuhteen ehdoin. Palkkajärjestelmien, palkkojen ja työaikajärjes-

telmien yhteensovittamisesta tehdään erillinen ohjelma ja päätökset aikatauluineen ja kustannusarvioineen kuntajakomuutospäätöksen jälkeen. Henkilöstön siirtymisessä kuntatyönantajalta toiselle ei ole vaikutusta henkilöstön eläketurvaan. Erityistä huomiota kiinnitetään henkilöstön tasapuoliseen kohteluun.

Sekä Jyväskylän kaupungissa että maalaiskunnassa pyritään vastaamaan modernin henkilöstöjohtamisen tarpeisiin. Työryhmän mukaan oleellista uuden kunnan tilanteessa on, että henkilöstön menettelytavat arvioidaan, etsitään parhaimmat käytännöt olemassa olevista menettelytavoista, ja innovoidaan sellaista uutta, joka tukee organisaation tehokkuuden ja johtamisen parantamista.

Henkilöstön palkkaharmonisoinnilla tarkoitetaan palkkojen suunnitelmallista palkkojen yhdenmukaistamista. Palkkaharmonisointiarvioinnissa oli mukana 3 445 kaupugin palvelusuhdetta ja 1 257 maalaiskunnan palvelusuhdetta. Palkkojen ero samaan hinnoittelukohtaan kuuluvien kesken on noin 2 miljoonaa euroa ja kokonaispalkkojen noin 4 miljoonaa euroa. Tämä tarkoittaa sitä, että harmonisointitarve asettuu noin 2,7–3,2 miljoonan euron tasolle.

Väestöennusteiden mukaan vanhuspalvelujen määrä kasvaa uudessa kunnassa huomattavasti. Tämä lisää myös henkilöstön rekrytoinnin tarvetta. Kaupungin perusopetuksen oppilasmäärä on laskussa ja maalaiskunnan oppilasmäärä kasvaa. Työryhmän mukaan myös uudelle kunnalle tulee neuvotella kolmikannassa laadittu ja henkilöstön keskuudessa hyväksytty henkilöstöpoliittinen sopimus. Henkilöstöllä on lakisääteinen palvelusuhdeturva, mutta työryhmän mukaan muutoksiin, kuten sisäinen liikkuvuus ja uudet työtehtävät pitäisi suhtautua myönteisesti.

Uuden kunnan mahdollisesti muodostuessa henkilöstöresursointiin voidaan vaikuttaa palvelujen järjestämisen linjauksilla, uusien palvelutuotantotapojen kehittämällä, luomalla väestö- ja yhdyskuntarakenteen mukainen tehokas ja toimiva palveluverkosto, hyödyntämällä mittakaavaetu yksikkökoolla, varmistamalla toimintaprosessien tuottavuus, tehostamalla resurssien käyttöä ja tarkistamalla mitoitusta, tehostamalla palveluntuottamisen mahdollistamia tukija hallintopalveluja, yhdistämällä ja karsimalla tukipalveluja ja kehittämällä uusia tuotantotapoja, kokoamalla eri toiminta-aloilta innovaatiot hyviksi toimintakäytännöiksi.

Työryhmän mukaan henkilöstön eläköitymisen hyödyntäminen edellyttää tehokkaan ja toimivan palveluverkoston luomista sekä tuki- ja hallintopalvelujen tehostamista. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi nykyisten päällekkäisyyksien poistamista ja henkilöstön määrän mitoitusta uutta kuntaa vastaa- vaksi. Toiminta- ja tuotantotapojen uudistaminen huomioidaan organisaatiota muodostettaessa sekä uusissa rekrytoinneissa. Erityistä huomiota kiinnitetään henkilöstön uudelleen- ja täydennyskoulutukseen. Myös erikoistumisen ja vaki- tuisen varahenkilöstön mahdollisuudet huomioidaan. Vuosina 2003–2006 Jyväskylän kaupungissa eläkkeen kokonaispoistuma on ollut 100 henkilöä vuodessa. Jyväskylän maalaiskunnassa poistuma on ollut 40 henkilöä vuodessa. Kaupungissa eniten henkilöstöä eläköityy seuraavista ammattiryhmistä: perus- ja lähihoitajien, lastenhoitajien, siivoojien, kodinhoitajien, palomiesten, sihteerien, opettajien ja perhepäivähoitajien ammattiryhmistä. Jyväskylän maalais-

kunnassa eniten eläköityy päivähoitajien, kodinhoitajien ja opettajien ammattiryhmistä. Talous-, hallinto- ja henkilöstötyöryhmän mukaan muista toimialaryhmistä saadun tiedon mukaan työvoimatarve ylittää eläkepoistuman eli palvelujen järjestämiseen, rakenteeseen tai palveluverkkoon ei esitetä vuosiksi 2008–2012 työvoimatarpeeseen vaikuttavia muutoksia.

Toimialaryhmien mukaan sivistystoimessa jää eläkkeellä vuoteen mennessä 2012 yhteensä 157 henkilöä. Kyseisenä aikana suurin eläkkeelle jäävien ryhmä on molemmissa kunnissa opetuksessa: kaupungissa opetuksesta jää eläkkeelle vuoteen 2012 mennessä 60 henkilöä ja maalaiskunnassa 40 henkilöä. Palvelutarpeen lisääntymisen takia opetuksessa henkilöstömäärä säilyy entisellään eikä eläköitymistä voida hyödyntää henkilöstömäärän vähentämisessä. Siivoojien määrä riippuu ostopalvelujen käytöstä, mikä lisää ostopalveluasiantunte muksen tarvetta organisaatiossa. Eläkkeet antavat luontevaa tilaa yksityisille palvelujen tarjoajille sosiaalipalveluissa ja jatkossa pitäisi selvittää palvelusetelien ja yksityisten markkinoiden merkitys uuden kunnan palvelujen tarjonnassa. Eläköitymisen myötä voidaan myös tehdä tarkkaa henkilöstösuunnittelua ja rekrytointia, jossa avautuvan vakanssin täyttö arvioidaan keskitetysti. Työryhmän mukaan rekrytointi on uudessa kunnassa kokonaisuutena kriittinen toiminto, koska eläköityvien viranhaltijoiden ja työntekijöiden tilalle tarvitaan myös määräaikaista työntekijöitä jatkuvasti.

Kuntien yhdistymisellä on tiettyjä strategisia, taloudellisia ja henkilöihin liittyviä riskitekijöitä. Henkilöstön aseman epävarmuus ja kahden erillisen henkilöstöpolitiikan jääminen uuteen kuntaan on iso riski. Tämän riskin poistamiseksi henkilöstöjärjestelyjen tekemistä ja yhteisen henkilöstöpolitiikan luomista tulee tukea laajalla kehittämis- ja koulutusohjelmalla, joka käynnistetään heti uudesta kunnasta tehtävän päätöksen jälkeen ja jonka rahoittamiseen käytetään valtion liitosavustusta; Keski-Suomen liiton, Keski-Suomen Sairaanhoitopiirin ja Jyväskylän koulutuskuntayhtymän sekä muiden kuntayhtymien perussopimukset pitäneen uusien siten, että uuden kunnan vaikutusmahdollisuudet tulevat turvatuiksi. Työryhmä on käynyt läpi kuntien erilaisia sääntöjä, ohjeita sekä hankinta- ja muita sopimuksia ja toteaa, että niihin ei liity yhdistymiseen liittyviä erityisiä riskejä. Säännöt, ohjeet ja sopimukset tulee käydä yksityiskohtaisesti läpi uuden kunnan perustamispäätöksen jälkeen.

Uuden kunnan toiminnan riskien minimoimiseksi seututerveyskeskuksen ja toisen asteen koulutuksen siirron sekä muiden keskeneräisten verkostokaupunkihankkeiden osalta päätökset tulee tehdä uuden kunnan lähtökohdista ja valittavan uuden valtuuston toimesta. Henkilöstön palkkausta koskevat paikalliset sopimukset tulee selvittää ja arvioida yhdistymispäätöksen teon jälkeen. Myös epäselvien ja ristiriitaisten toimintatapojen jääminen uuden kunnan sisään muodostaa riskin. Tämän välttämiseksi uuden kunnan toimintatapoja ja uutta organisaatiokulttuuria on luotava laajalla kehittämis- ja koulutusprosessilla siten, että hyödynnetään molempien kuntien osaamista.

Erityisesti henkilöstöön liittyviä riskejä ovat muutosjohtamisessa epäonnistuminen, henkilöstökustannusten ja ostopalvelujen kokonaiskustannusten nousu suhteessa aiempaan useamman kunnan tilanteeseen, epäonnistuminen matalan organisaation luonnissa, palkkausjärjestelmän yhteensovittamisessa epäonnistuminen sekä paikallisten sopimusten jatkon neuvotteluissa epäonnistuminen.

5.3. Jyväskylän kaupungin ja maalaiskunnan luottamushenkilöiden näkemykset

Kyselyssä ja haastatteluissa nostettiin esiin tulevaisuuden keskeisimpänä haasteena eläköityvän henkilöstön tilalle uuden henkilöstön rekrytointi. Kilpailun osaavasta työvoimasta nähtiin kasvavan. Kuntien yhdistämisen nähdään parantavan kuntien vetovoimaa ja tämän kautta kilpailu työntekijöistä muiden kasvukeskusten kanssa helpottuu. Hyvän työyhteisön merkitys nähtiin sekä henkilöstön motivointikeinona että uusien osaajien saamisen välineenä. Keskeiseksi työyhteisöjen laadussa on esimiestoiminta, jonka kehittäminen nähtiin tärkeäksi.

Luottamushenkilöiden keskeiset näkemykset

- Työntekijöiden saatavuus
- Eriyisosaamisen varmistaminen
- Kilpailu työntekijöistä muiden kasvukeskusten kanssa
- Osaavan henkilöstön saaminen palvelukseen paranee
- Työyhteisöjen vetovoiman parantaminen
- Esimiesten osaamisen ja toimintaedellytysten parantaminen

5.4. Johtopäätökset ja esitykset - henkilöstö

Henkilöstön saatavuus ja osaaminen ovat tulevaisuudessa keskeisiä kuntienkin toimintakyvyn ja menestymisen tekijöitä. Todennäköisesti isompi ja siten taloudellisesti turvallisempi kunta helpottaa henkilöstön rekrytointia ja kilpailun lisääntyessä myös osaavan henkilöstön saamista. Tällaisissa yksiköissä henkilöille mahdollistuu kehittyminen ja riittävä erikoistuminen sekä sijaisuudet voidaan organisoida toimivasti eikä yksittäinen työntekijä joudu vastamaan työkonaisuuksista kohtuuttomasti.

Kokonaisuudessaan henkilöstön saamisessa on keskeistä se, onko seutu vetovoimainen osaajien näkökulmasta. Rekrytoinnin laadun ja tuloksellisuuden parantaminen on mahdollista osaavalla ja keskitetyllä organisaatiolla. Osaajien saamiseksi henkilöstön hankinnan osaamista on tarpeellista lisätä esimerkiksi perustamalla rekrytointiin erikoistunut yksikkö uuteen kuntaan.

Uuden kunnan henkilöstö eläköityy vähintään 300 henkilöllä vuosittain. Eläkepoistumaa voidaan uudessa kunnassa hyödyntää järjestelemällä tehtäviä uudelleen ja kohdistamalla henkilöstöresurssia kasvualoille. Haasteeksi muodostuu osaamisen ja hiljaisen tiedon siirtäminen työyhteisön muille henkilöille.

Hyvän työyhteisön merkitys on olennainen henkilöstön motivoinnissa ja uusien osaajien saamisessa. Keskeinen vaikuttaja työyhteisössä on esimies, joka voi toiminnallaan vaikuttaa työtyytyväisyyteen ja tulokselliseen toimintaan. Siten uudessa kunnassa esimiesvalmennukseen pitää panostaa riittävän voimakkaasti.

Uuteen kuntaan on tarkoituksenmukaista on valmistella henkilöstöstrategia. Henkilöstöstrategiatyö pitäisi aloittaa resurssi- ja osaamiskartoituksella.

Palkkojen harmonisoinnissa on hyödynnettävä tehtyjä työn vaativuuden arviointeja. Henkilöstön motivaation lisäämiseksi palkkausjärjestelmiä on edelleenkin kehitettävä ja erilaisia tuloksellisuuden ja tuottavuuden parantamisen palkitsemiskeinoja lisättävä.

Henkilöstön muutostukeen ja osaamisen kehittämiseen laaditaan suunnitelma, jonka toteuttamiseksi osoitetaan riittävät henkilö- ja talousresurssit.

MAHDOLLISUUDET

- Osaavan henkilöstön rekrytointimahdollisuudet
- Erikoisosaamisen ja erityisosaajien työn varmistaminen
- Eläkepoistuman hyödyntäminen palkkakustannussäästöillä ja henkilöstöresurssien uudelleen kohdistamisella
- Henkilöstön kehittämisvoimavarojen ja koulutusmahdollisuuksien parantuminen
- Toimintavarmuuden lisääminen sijaisuusjärjestelmien parantamisen kautta

HAASTEET

- Uuden organisaatiokulttuurin rakentamisen hitaus
- Työyhteisön muutosjohtamisen onnistuminen
- Eläköityvän henkilöstön osaamisen siirtäminen
- Kilpailu osaavasta työvoimasta ja maahanmuuttajien rekrytointi
- Työpanoksen keskittäminen rakenteiden työstämiseen

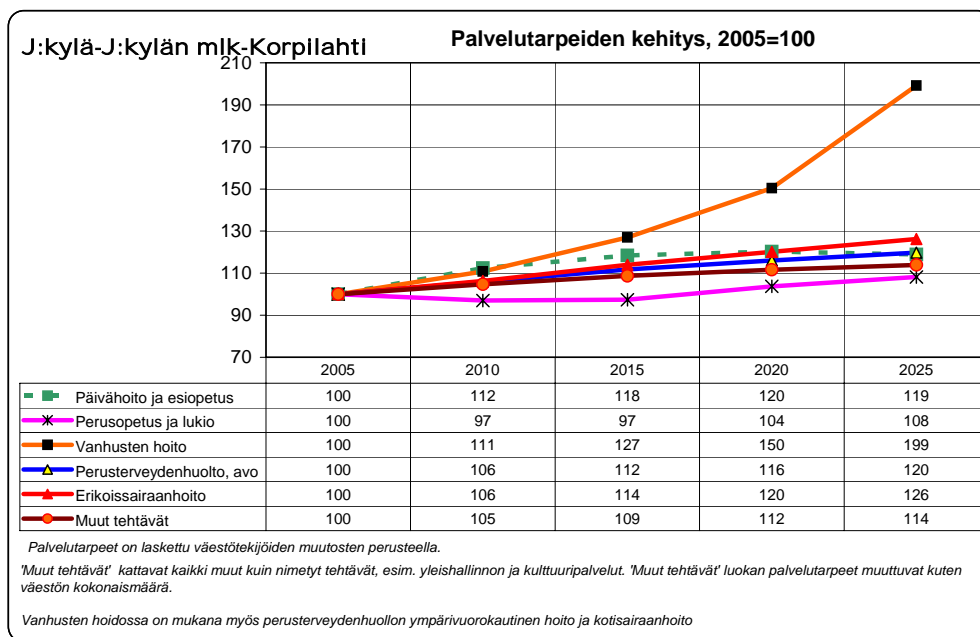
6. PALVELUT JA ASIAKKAAT

6.1. Palvelutarpeen muutos

Kunta- ja palvelurakenteen muutoksen valtakunnallisena tavoitteena on hyvinvointipalvelujen saatavuuden ja laadun turvaaminen. Kuntajakolain mukaan kuntarakennetta on mahdollista muuttaa, jos muutos edistää palvelujen järjestämistä alueen asukkaille ja parantaa alueen asukkaiden elinolosuhteita.

On kuitenkin huomioitava, ettei kuntien yhdistyminen sinällään vaikuta palvelutarjontaan eikä -kysyntään. Sen sijaan kuntien yhdistyminen luo mahdollisuudet suunnitella alueen palveluverkko strategisesti kestäväälle pohjalle. Kuntalaisille tarjottaviin palveluihin ja palvelujen kysyntään vaikuttaa erityisesti talouden, elinkeinorakenteen, väestön määrän ja ikärakenteen sekä muiden ulkoisten ja sisäisten tekijöiden kehitys. Esimerkiksi lasten lukumäärän kehitys oppilaaksi hakeutumisalueella vaikuttaa ensisijaisesti kouluverkon kehitykseen. Oletuksena kuitenkin on, että mahdollisuudet palvelujen järjestämiseen paranevat, kun Jyväskylän ja Jyväskylän maalaiskunnan alueita voidaan tarkastella yhtenä toiminnallisena kokonaisuutena.

Tulevaisuudessa mahdollisesti merkittävimmin palvelutarpeen muutoksiin ja palvelujen järjestämiseen vaikuttavat alueella tapahtuvat väestömuutokset. Uudessa kunnassa palvelutarpeeseen vaikuttaa erityisesti vanhusten määrän voimakas kasvu ja vanhusten hoidon palvelujen tarve kasvaa uudessa kunnassa vuoteen 2025 vuoden 2005 tasosta 99 prosenttia (kuva 6.1.). Myös päivähoidon ja esiopetuksen, perusterveydenhuollon sekä erikoissairaanhoidon palvelujen tarve kasvaa vuoteen 2025 mennessä huomattavasti.



Kuva 6.1. Uuden kunnan palvelutarpeiden kehitys. FCG Efeko Oy:n ennakkointimalli.

6.2. Palvelujen järjestämisen linjaukset ja tavoitteet

Palvelujen osalta julkisten palvelujen turvaaminen kuntalaisille tulee olla kuntien ensisijaisena tavoitteena. Palvelujärjestelmää suunniteltaessa on tärkeää määrittää, mitä kunnan palveluvalikoimassa on painotettava lakisääteisissä palveluissa (palvelujen tarve ja kysyntä) sekä mitä vapaaehtoiset palvelut pitävät sisällään.

Toiseksi on mietittävä, mitä palveluita tuotetaan itse ja mitkä palvelut hankitaan ostopalveluna sekä mistä mahdollisesti luovutaan ja pyritään ohjaamaan kysyntä yksityisille palveluntarjoajille. Uudessa kunnassa palvelurakenteen kokonaiskehittäminen ja palvelutarpeisiin vastaaminen tulee olla keskeisellä sijalla. Tämä tarkoittaa palvelujen tarjoamista ja turvaamista mahdollisen uuden kunnan eri alueilla eli hajautettujen lähipalvelujen tasapuolista tarjoamista kuntalaisille esim. tietotekniikkaa hyödyntämällä.

Kuntaliiton määritelmän mukaisesti lähipalvelukäsitteellä tarkoitetaan palveluita, joita väestö tai ainakin osa asukkaista käyttää toistuvasti, jopa päivittäin. Lähipalveluihin kuuluvat esimerkiksi lasten päivähoito, kotipalvelut, sairaanhoitajan tai terveydenhoitajan vastaanotto ja puhelinpalvelu sekä koulutoimessa perusopetus. Esimerkiksi kirjasto on kuntalaiselle lähipalvelu, kun kirjasto sijaitsee omassa kunnassa tai kirjastoauto vierailee omassa kyläkeskuksessa. (Lähde: Uudistuvat lähipalvelut, Kuntaliitto 2007).

Palvelujen järjestämisen periaatteella tavoitellaan taloudellisuutta. Toiminnan taloudellisuuden lisäksi kunnan taloudelliset edellytykset toimia on oltava kunnossa. Taloudellisiin ja toimintaympäristön tuomiin haasteisiin voidaan vastata parhaiten toimintoja kehittämällä, yhteistä osaamista kokoamalla ja päällekkäisyyksiä purkamalla. Keskeisinä tavoitteina tulee olla myös laadukas toiminta, hyvä johtaminen sekä kunnan elinvoimaisuuden turvaaminen. Vähäkysyntäisissä tai harvoin tarvittavaa erikoisosaamista vaativissa palveluissa asiointipaikat saattavat joissakin tapauksissa muuttua. Tämä tulee ottaa huomioon esimerkiksi asiointiliikenteessä ja palvelujen liikuteltavuutena. Voimavarojen yhdistyessä voidaan tarkastella myös seuraavia palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen liittyviä tavoitteita:

- mahdollisuus henkilöstön joustavampaan käyttöön ja sijaistamiseen
- henkilöstön erityisosaamisen hyödyntäminen ja kehittäminen
- hallinnon yhdistämisestä saatavat synergiat voidaan kohdistaa uudelleen
- palvelujen parantaminen erikoistumisen avulla
- toimitilojen kokonaisvaltainen hyödyntäminen ja siten uusien investointien välttäminen
- hankintojen (esim. palvelut, ohjelmistot, kalustot) toteuttaminen järkevämmin ja keskitetympin kuin erillisinä kuntina
- palvelujen turvaamiseksi uusien tuottamistapojen käyttöönotto ja myös mahdollisuus ostopalvelujen laajentamiseen ja palvelujen ulkoistamiseen
- teknologian nykyistä parempi hyväksikäyttö lähipalveluissa
- sähköisen asiointin lisääminen hallintopalveluissa

Kuntarakenteen muuttuessa kuntalainen saattaa joutua joissakin tapauksissa hakemaan palvelunsa fyysisesti kauempaa. Kysymys on erityisesti erityisosaamista edellyttämistä palveluista, jotta ne voidaan tuottaa volyymiltään oikealla tavalla ja laadukkaasti sekä esim. joistakin lupapalveluista ja hallinnon sisäisistä palveluista.

Jyväskylän kaupunki ja Jyväskylän maalaiskunta ovat asettaneet erityisselvityksen tueksi toimialaryhmät, joiden työn tuloksia on hyödynnetty selvitystyön ja raportin aineistona. Seuraavissa alaluvuissa on esitelty palvelukokonaisuuksittain pääosin toimialaryhmien valmistelun pohjalta näkemyksiä mahdollisen kuntaliitoksen vaikutuksista palvelujen järjestämiseen.

6.2.1. Hallinto

Talous-, hallinto ja henkilöstöpalvelutoimialaryhmän mukaan mahdollisen kuntien yhdistymispäätöksen jälkeen hallintokunnissa ja toiminnoissa käynnistetään uuden valtuuston hyväksyminä tehokkaan ja toimivan palveluverkoston luominen ja palvelujen tuottamisen edellyttämien tuki ja hallintopalvelujen tehostaminen. Palveluverkostoa luodaan erityisesti väestö- ja yhdyskuntarakenteen mukaiseksi ja sen luomisessa keskitytään erityisesti uusien palvelutuotantojen kehittämiseen ja resurssien käytön tehostamiseen ja mitoittamiseen. Palvelujen järjestämisen ja tuottamisen lähestymistapana tulee olla tarvelähtöisyys sekä palvelujen saatavuus ja laatu. Nykyiset kaupungin liikelaitosten ja yhtiöiden tarkoituksenmukaisuus arvioidaan ja järjestellään uudelleen.

Toimialaryhmän mukaan uuden kunnan vesilaitostoiminnan tulee muodostaa yksi kokonaisuus. Maalaiskunnan vesilaitos on tällöin tarkoituksenmukaisinta siirtää kaupungin vesiliiketoiminnan yhteyteen Jyväskylän Energia Oy:lle. Välittömästi uuden kunnan perustamispäätöksen jälkeen käynnistetään vesilaitoksen arvon määrittely ja sekä mm. henkilöstön asemaa koskevat selvitykset.

Toimialaryhmän mukaan palvelut voidaan turvata parhaiten siten, että palveluverkko ja -rakenteet sovitetaan talouden kantokykyyn. Palvelutuotantoa voidaan tehostaa avaamalla omaa tuotantoa kilpailulle. Tuki- ja hallintopalvelujen tehostamisessa keskitytään päällekkäisten palvelujen ja hallinnon yhdistämiseen ja karsimiseen sekä uusien tuotantotapojen kehittämiseen. Tukipalvelujen kilpailuttamisen tai ulkoistamisen tavoitteena on vähentää henkilöstöriippuvuutta ja ydintoiminnalle vähemmän keskeisen osaamisen ylläpitoa. Palvelujen turvaaminen ei tarkoita nykyisen palvelurakenteen tai -verkon säilyttämistä. Palvelujen järjestämisen ja tuottamisen lähestymistapana tulee olla tarvelähtöisyys sekä palvelujen saatavuus ja laatu. Oikean palvelurakenteen muodostuminen edellyttää, että löydetään erilaisia tuottamistapoja, jotka toimivat kuntalaisten, kunnan itsensä ja ympäröivän talouden vireyden parhaaksi. Pääperiaatteina palvelujen järjestämisessä tilaaja-tuottajamallin käyttöä laajennetaan ja ennaltaehkäisevään työhön panostetaan entistä enemmän.

6.2.1. Sosiaali- ja terveystoimen palvelut

Jyväskylän kaupungissa sosiaali- ja terveystoimi kuuluvat Jyväskylän kaupungin sosiaali- ja terveystoimialueeseen. Jyväskylässä sosiaali- ja terveystoimi kuuluvat siis samaan organisaatioon. Jyväskylän maalaiskunnassa sen sijaan sosiaali- ja terveystoimi kuuluvat eri organisaatioihin: sosiaalipalveluista vastaa kunta ja terveystoimen palvelut hankitaan Palokan terveydenhuollon kuntayhtymältä, johon kuuluvat Jyväskylän maalaiskunnan lisäksi Petäjävesi ja Uurainen.

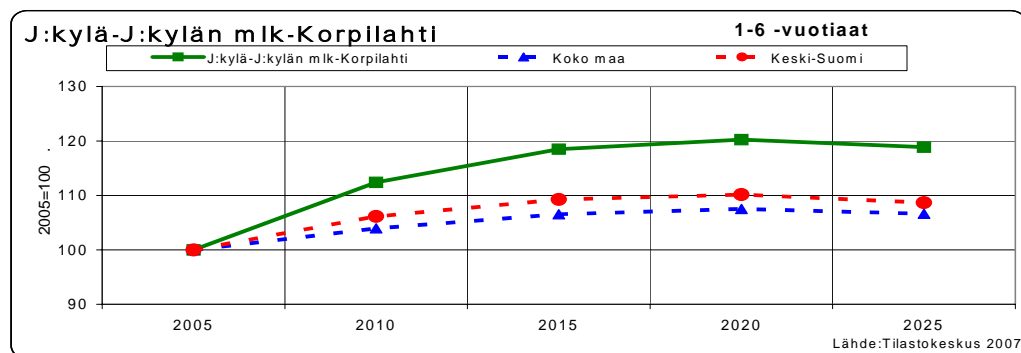
Palokan terveydenhuollon kuntayhtymä tuottaa vanhusten pitkäaikaisen laitoshoidon (Puuppolan hoivasairaala). Laitoshoidon kustannukset ovat Jyväskylän maalaiskunnassa mukana perusterveydenhuollon kustannuksissa ja Jyväskylän kaupungissa sosiaalitoimen kustannuksissa. Perusterveydenhuollon menoista vanhusten laitoshoidon osuus on n. 23 % eli n. 120 euroa/asukas. Jyväskylän kaupungissa on vanhuksia suhteellisesti enemmän laitoksissa ja tehostetussa palveluasumisessa kuin Jyväskylän maalaiskunnassa. Jyväskylän maalaiskunnassa perusterveydenhuollon asukaskohtaiset, tarvevakioituneet sairaalan hoitopäivämäärät ovat Jyväskylän kaupungin ja koko maan keskiarvoa huomattavasti suuremmat. Jyväskylän maalaiskunnan hoitopäivissä on mukana myös vanhusten laitoshoidon, joka Jyväskylän kaupungissa on sosiaalitoimen vanhainkotien toimintaa. Maalaiskunnassa ei ole lainkaan vanhainkotitoimintaa. Vanhustenhuollon vakioituneet kustannukset ovat Jyväskylän maalaiskunnassa matalammat, mitä selittää edellä kuvattu toimialuerajojen erilaisuus kuntien välillä, eli vanhusten laitoshoidon kuuluminen maalaiskunnassa perusterveydenhuoltoon.

Perusterveydenhuollon tarvevakioitu lääkäripalvelujen käyttö on Jyväskylän maalaiskunnassa korkeampi kuin Jyväskylän kaupungissa ja ylittää selvästi maan keskitason. Sekä erikoissairaanhoidon avopalveluja että somaattista laitoshoidon käytetään molemmissa kunnissa alle maan keskitason. Psykiatrisia hoitopäiviä/asukas on Jyväskylän kaupungissa enemmän kuin Jyväskylän maalaiskunnassa. Jyväskylän maalaiskunnassa terveystoimen hammaslääkäripalvelujen käyttö on lähes kolmanneksen korkeampi kuin Jyväskylän kaupungissa, jossa puolestaan KELA:n korvaamien hammaslääkäripalvelujen käyttö on 50 % maalaiskuntaa korkeampi.

Jyväskylän kaupungin sosiaali- ja terveystoimen asukaskohtaiset, ikä- ja tarvevakioimattomat kokonaiskustannukset ovat Jyväskylän maalaiskunnan kustannuksia suuremmat. Tarvevakioituna Jyväskylän maalaiskunnan perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon kustannukset/asukas ovat Jyväskylän kaupungin kustannuksia suuremmat. Erikoissairaanhoidon kustannukset alittavat kuitenkin molemmissa kunnissa maan keskitason. Perusterveydenhuollon kustannukset puolestaan ylittävät maan keskitason. Tämä kuvastaa perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon työnjakoa alueella.

Jyväskylän kaupungissa päivähoitoon palveluja käytetään enemmän ja hoito on päiväkotipainotteista. Päivähoitoon kustannukset Jyväskylän kaupungissa 0-6-vuotiasta asukasta ja hoidossa ollutta lasta kohti ovat suuremmat kuin Jyväskylän maalaiskunnassa.

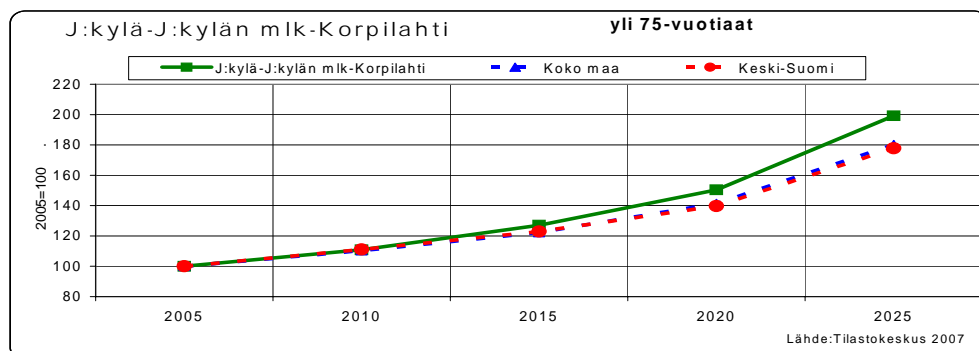
Uudessa kunnassa 1-6-vuotiaiden määrä kasvaa huomattavasti lähivuosina: vuoteen 2015 mennessä odotetaan noin 18 prosentin väestönkasvua ja vuoteen 2020 mennessä noin 20 prosentin (kuvat 6.2 ja 6.3). Yli 75-vuotiaiden määrä kasvaa uudessa kunnassa vuoteen 2015 mennessä 27 prosenttia ja vuoteen 2020 mennessä 50 prosenttia. Nämä väestönkasvun ennusteet antavat suunnan palvelujen järjestämisen tulevaisuuden tarpeista.



		2005	2010	2015	2020	2025
J:kylä-J:kylän mlk-Korpilahti	1-6 -vuotiaat	8 189	9 204	9 702	9 848	9 733
	2005=100	100	112	118	120	119
Koko maa	1-6 -vuotiaat	342 515	356 056	364 932	368 307	365 248
	2005=100	100	104	107	108	107
Keski-Suomi	1-6 -vuotiaat	17 238	18 296	18 833	18 988	18 732
	2005=100	100	106	109	110	109
J:kylä-J:kylän mlk-Korpilahti	Päivähoidossa*	3 871	4 350	4 586	4 655	4 600

*Kunnan kustantamassa päivähoidossa 2005 olleet 1-6 -vuotiaat (Sotkanet), muutos suhteutettu 1-6 -vuotiaiden määrän kehitykseen.

Kuva 6.2. 1-6-vuotiaiden väestönkasvun ennuste. FCG Efeko Oy:n ennakkointimalli.



		2005	2010	2015	2020	2025
J:kylä-J:kylän mlk-Korpilahti	yli 75-vuotiaat	7 558	8 377	9 602	11 370	15 056
	2005=100	100	111	127	150	199
Koko maa	yli 75-vuotiaat	392 968	433 413	480 401	555 558	708 112
	2005=100	100	110	122	141	180
Keski-Suomi	yli 75-vuotiaat	20 936	23 250	25 740	29 253	37 212
	2005=100	100	111	123	140	178

Kuva 6.3. Vanhusväestön (yli 75-vuotiaat) väestönkasvun ennuste. FCG Efeko Oy:n ennakkointimalli.

Demografinen huoltosuhde kertoo, kuinka monta alle 15-vuotiaasta ja 65 vuotta täyttänyttä on 15–64-vuotiaita kohti. Huoltosuhde on edullisempi Jyväskylän kaupungissa kuin Jyväskylän maalaiskunnassa. Uudessa kunnassa huoltosuhde kasvaa vuoteen 2015 mennessä vuoden 2005 tasosta 18 prosenttia ja vuoteen 2020 mennessä 32 prosenttia. Jyväskylän kaupungissa näkyvät tulevaisuuden ongelmina sosiaaliset haasteet kuten lastensuojelun tarve, työttömyys, toimeentulo- ja päihdeongelmat. Maalaiskunnassa puolestaan väestön sairastavuusindeksi on suurempi kuin Jyväskylän kaupungissa.

Terveyspalvelut sekä terveyskeskussairaalatoiminta ja vanhushpalvelut

Toimialaryhmän mukaan palvelujen tuotanto tulisi järjestää seudullisen työsäkäynti- ja asiointialueen mukaisesti. Toimialaryhmän mukaan perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon raja mahdollisesti tulevaisuudessa madaltuu tai jopa häviää kansanterveystien ja erikoissairaanhoidon lakien yhdistyessä. Sosiaali- ja terveyspalvelutoimialaryhmän mukaan palvelurakenteiden yhteensovittaminen edellyttää terveyspalveluissa palvelujen tuottamista toiminnallisina kokonaisuuksina ja siten johdettuina, että yhtenäiset linjaukset toteutuvat käytännössä. Hallinnon tulisi tukea yhtenäistä suunnittelua, kehittämistä ja palvelujen organisointia.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen palveluverkko koostuu lähipalveluista ja seudullisista palveluista. Toimialaryhmä on jakanut palvelut lähi- ja aluepalveluihin:

LÄHIPALVELUT	ALUEPALVELUT
Omalääkäri- ja omahoitajavastaanotot	Lääkäripäivystys
Hammaslääkäri- ja hammashoitajapalvelut	Hammaslääkäripäivystys
Neuvolapalvelut	Erikoishammashoito
Laboratorionäytteenotto	Diagnostiset palvelut
Koulu- ja opiskeluterveydenhuolto	Työterveyshuolto
Mielenterveyshuolto	Virka-ajan ulkopuolinen puhelinneuvonta- ja ajanvaraus
Päihdepalvelut	Ensihoito ja sairaankuljetus
Ravitsemusterapeutin palvelut	Teknisen- ja laitehuollon palvelut
	Koulutus- ja rekrytointipalvelut

Toimialaryhmän mukaan terveyskeskussairaaloiden paikkatarpeen kasvua voidaan rajoittaa, mikäli pitkäaikaishoito järjestetään toiminnallisesti omissa yksiköissä. Kun erikoissairaanhoidon toiminta muuttuu mm. osastokeskeisyydestä polikliiniseen toimintaan rakenteelliset muutokset lisäävät vaihtuvien sairaansijojen tarvetta terveyskeskussairaaloissa. Työryhmän mukaan Kyllön ja Palokan sairaaloiden toimintaa kehitetään yhteistyössä.

Toimialaryhmän mukaan terveyskeskussairaaloiden paikkatarpeen kasvua voidaan rajoittaa, mikäli pitkäaikaishoito järjestetään toiminnallisesti omissa yksiköissä. Useat kunnat hyötyvät osittain keskitettyjen eli erityisryhmille tarkoitettujen laitospalvelujen luomisesta. Terveyskeskussairaaloilla ja kaikilla vanhushpalvelujen sektoreilla tulee olla hyvä valmius vastaanottaa erikoissairaanhoidosta yhä nopeammin kotiutettavia potilaita.

Keskeistä palvelurakenteen kehittämisessä on vanhenevan väestön elinikäistä asumista tukevat palvelut esteettömine asuin- ja elinympäristöineen. Riittävästi kotihoidolla voidaan vähentää laitospalvelujen kasvua.

Taulukko 6.1. Terveyspalvelujen ja vanhushpalvelujen investointitarpeet (sosiaali- ja terveystoimialaryhmän näkemys).

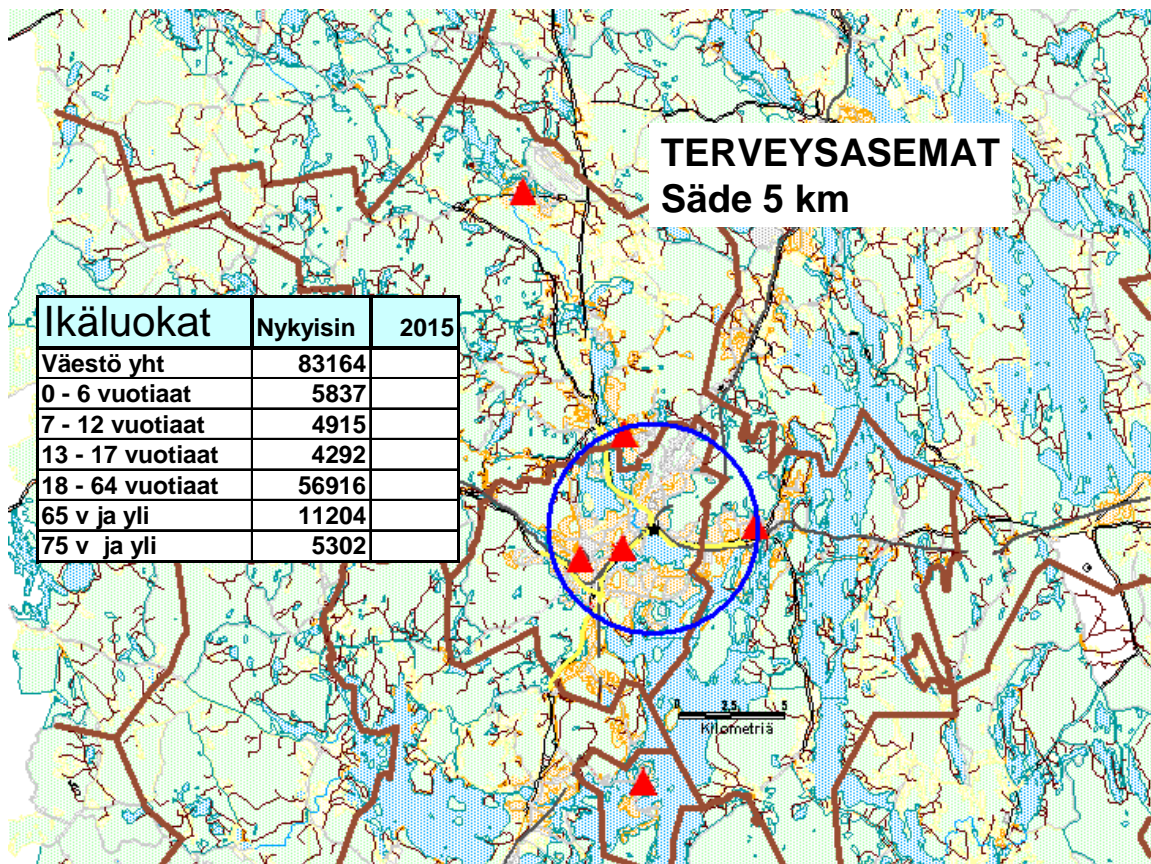
Jyväskylän maalaiskun-	Jyväskylän kaupungin in-
------------------------	--------------------------

nan investointitarpeet	vestointitarpeet
<p>1. Vaajakosken terveysaseman saneeraus/uudisrakentaminen</p> <ul style="list-style-type: none"> Asema palvelee nykyisin noin 15 000 asukkaan väestöä Kuntarajojen poistuessa käyttäjiksi myös Laukaan asukkaita Vaajakoskesta "itäinen terveysasema", jonka väestöpohja voi olla tulevaisuudessa jopa 20 000 asukasta Kuntien yhdistyminen mahdollisesti voimistaa asemaa jos piiriin tulisi myös Halssilan asukkaita 	<p>1. Kyllön terveysaseman ja terveyskeskussairaalan peruskorjaus on meneillään ja päättyy vuonna 2012. Sairaansijoja on tällöin 169 ja päiväsairalapaikkoja 10. Viimeisessä vaiheessa vuonna 2012 laajennetaan myös lääkärivastaanoton tiloja.</p>
<p>2. Palokan sairaalan vanhimman osaston saneeraus ja laajennus sekä yhden 40-paikkaisen osaston lisärakentaminen</p> <ul style="list-style-type: none"> Hanke ajankohtainen muutaman vuoden kuluttua Ei järkevää uusia ilman samanaikaista lisärakentamista Kuntien yhdistyminen ei siirrä tai poista hanketta 	<p>2. Vuonna 2009 alkavan Keljon vanhainkodin B-osan peruskorjaus päättyy vuonna 2012.</p>
<p>3. Puuppolan hoivasairaalan tilanne ratkaista kymmenen vuoden kuluessa</p>	<p>3. Vuonna 2012 alkavat keskustan terveysaseman korjaus sekä Päiväharjun opetus- ja työkeskuksen peruskorjaukset</p>
<p>4. Tikkakosken kolmen lääkärin vastaanottotiloissa ei ole investointitarvetta ja vastaanotto jatkaa nykyisellään</p>	<p>4. Lääkäritalon muutostyöt valmistuvat vuonna 2008. Lääkäritalolla on aikuispsykiatrian, hammashuollon, työterveyshuollon ja sosiaalipalvelujen tiloja.</p>
<p>Vanhustenhuollon investoinneissa on otettava huomioon Kinkomaan paikatilanne sekä suunnitellut seniorikeskukset ja niihin liittyvät palvelut ja palvelusetelien käyttömahdollisuudet. Palveluasuminen voidaan toteuttaa alueellisissa palveluasumisyksiköissä.</p>	

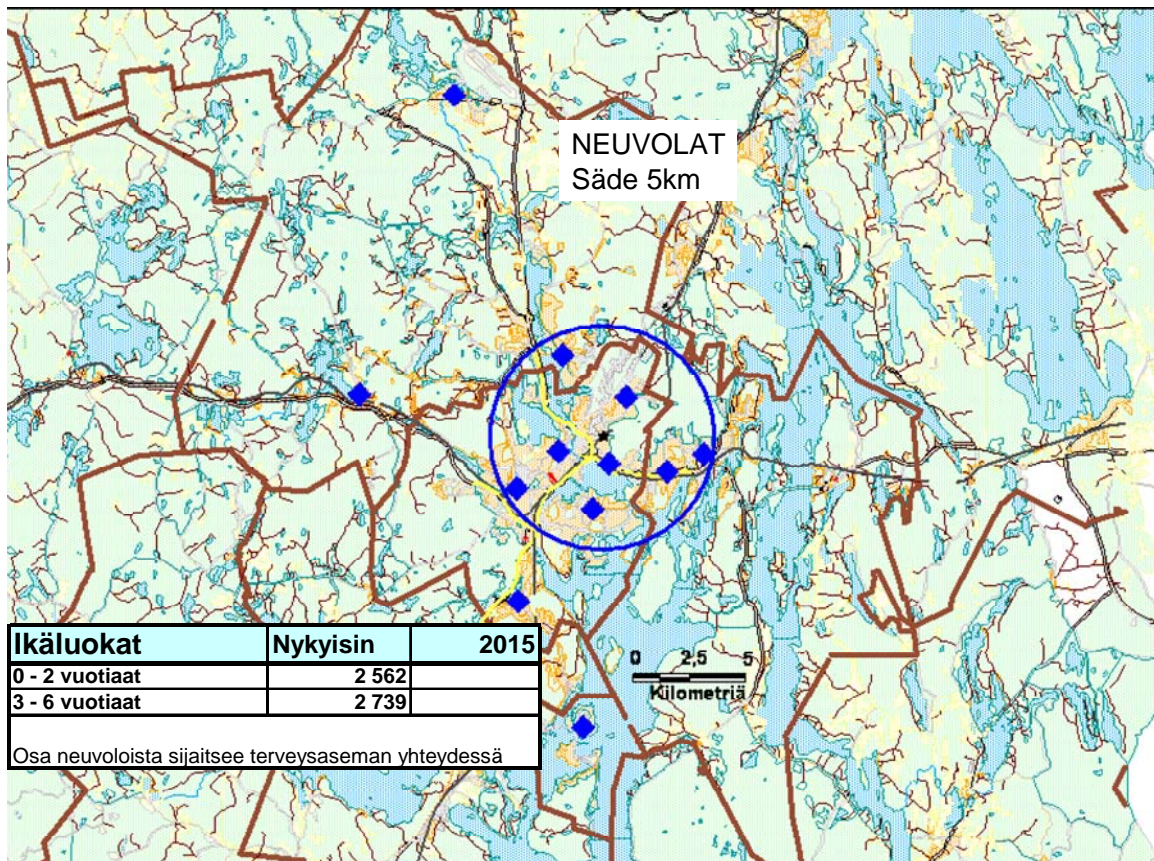
Kuvissa 6.4 ja 6.5 esitetään terveysasemien ja neuvoloiden sijainnit toisiinsa nähden säteeltään 5 kilometrin ympyröillä rajattuina. Kartasta havaitaan, että kuntien rajojen välittömässä läheisyydessä olevat palvelupisteet sijaitsevat lähellä toisiaan. Monilla raja-alueilla asukkailla olisi pienempi välimatka toisen nykyisen kunnan palvelupisteeseen kuin oman kunnan vastaavaan palvelupisteeseen. Terveysasemien osalta voidaan todeta, että säteeltään 5 kilometrin ympyrän rajaaman alueen sisällä on neljä terveysasemaa, joista kaksi on Jyväskylän kaupungin ja kaksi Jyväskylän maalaiskunnan. Ympyrän sisällä on yhteensä noin 83 000 asukasta (kuva 6.4).

Neuvoloiden osalta voidaan todeta, että säteeltään 5 kilometrin ympyrän rajaamalla alueella on kahdeksan neuvolayksikköä. Osa neuvoloista sijaitsee terveysaseman yhteydessä. Tämän ympyrällä rajatun alueen sisällä asuu yli 5 200 neuvolaikäistä eli 0-6-vuotiasta (kuva 6.5).

Palvelupisteiden sijainnilla on merkitystä kuntien yhdistymisen kannalta kolmella eri tavalla: kuntien investointitarpeiden osalta palvelupisteitä kannattaa tarkastella siitä näkökulmasta, tarvitaanko kaikkia suunniteltuja investointeja tai voitaisiinko niitä siirtää; ovatko kaikki palvelupisteet tarpeellisia uudessa kunnassa, vai voitaisiinko joitain palvelupisteitä yhdistämällä saavuttaa säästöjä; voidaanko kuntarajan poistamisella suunnitella entistä strategisesti kestävämpi palveluverkko.



Kuva 6.4. Terveysasemien sijainti toisiinsa nähden säteeltään 5 kilometrin ympyrän sisällä. Lähde: Tilastokeskus Väestötiedot 1.1.2005.



Kuva 6.5. Neuvoloiden sijainti toisiinsa nähden säteeltään 5 kilometrin ympyrän sisällä. Lähde: Tilastokeskus Väestötiedot 1.1.2005.

Lasten päivähoito

Toimialaryhmän mukaan lasten päivähoitoa voidaan vahvistaa kolmannen ja yksityisen sektorin kanssa tapahtuvalla palvelutuotannolla. Kotihoidon ja lasten erilaisia hoitomuotoja voidaan lisätä esimerkiksi palvelusetelien käyttöä laajentamalla. Palvelurakennetta voidaan myös vahvistaa perhepäivähoitoa uudistamalla.

Työryhmän mukaan päivähoitoon ylikunnallinen palveluverkko tulisi tarkistaa Halssilan-Jyskän, Mannilan-Mannisenmäen sekä Heinälammen-Tyypypälän alueilla. Lisäksi huomioidaan tulevat asutuksen painopistealueet ja potentiaaliset päivähoitotarpeet kuntien raja-alueilla Valkeanmäen-Ruokkeen, Huhtasuon-Vääräjärven sekä Haukkalan-Rippalanmäen suunnissa.

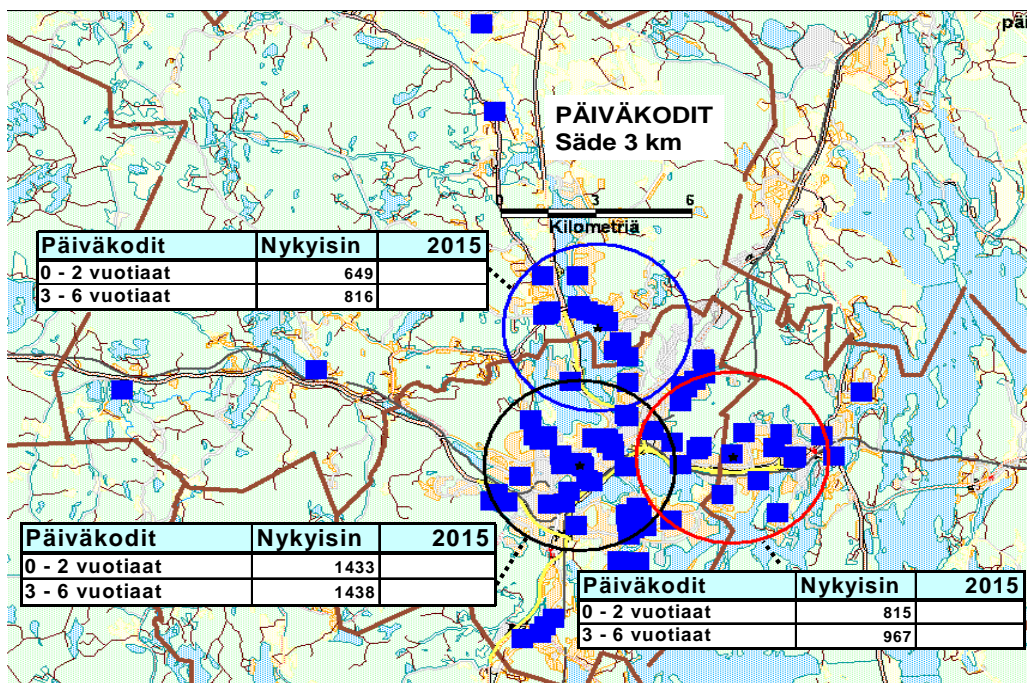
Jyväskylän kaupungin päivähoitoon investointiohjelmassa on Keskustan ja Keljonkankaan päiväkotien valmistuminen vuonna 2009. Säynätsalon päiväkoti valmistuu vuonna 2010. Kultalakin päiväkodin laajennus valmistuu vuonna 2012. Jyväskylän kaupunki on myös tehnyt sopimukset Kypärämäen ja Kortepohjan päiväkotien vuokraamisesta.

Keskeistä investointitarpeiden ja palvelurakenteiden yhteensovittamisessa on tarkastella investointitarpeita erityisesti seuraavilla alueilla: Halssila-Jyskän, Mannila-Mannisenmäki, Heinälampi-Palokka ja Valkeamäki-Ruoke.

Taulukko 6.2. Päivähoidon kannalta oleellisimpien alueiden yhteiset investointitarpeet (sosiaali- ja terveystoimen toimialaryhmän näkemys).

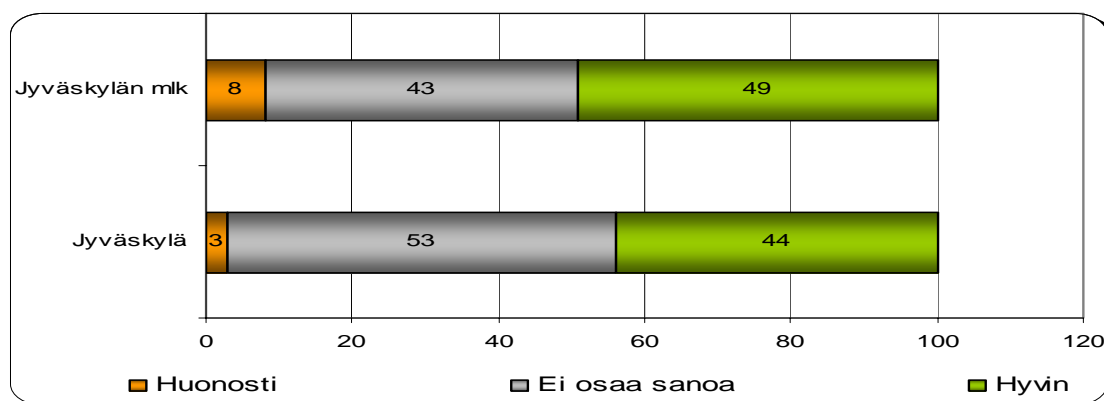
Hassila – Jyskä
<ul style="list-style-type: none"> Selvitetään Hassilan kirjaston muuttaminen päivähoitotiloiksi: esiopetusryhmä 21 lasta ja/tai kerhotila (120 m²) Selvitetään Väinölän päiväkodin laajennus
Heinälampi – Tyypypälä
<ul style="list-style-type: none"> Tyypypälän päiväkoti: 3-4 ryhmää Itä-Palokan ja 1-2 ryhmää Heinälammen tarpeisiin, yhteensä 75–120 lasta
Mannila – Mannisenmäki
<ul style="list-style-type: none"> Mannisenmäen päiväkoti: 4-6 ryhmää Länsi-Palokan ja 2 ryhmää Mannilan tarpeisiin: 120–130 lasta (1300–1500 m²) Valkeamäki-Ruoke Valkeamäen päiväkoteihin lisätään 1 ryhmä Vesangan tarpeisiin. Yhteensä 13 ryhmää, 250 lasta (3500m²)
Huhtasuo-Vääräjärvi
<ul style="list-style-type: none"> Vääräjärven päivähoitopalvelut järjestetään Huhtasuon päiväkohteissa; 1-2 ryhmän lisäys Päiväkotiverkkosuunnitelma: Taimiston päiväkodin laajennus Huhtasuon koulun tiloissa, Varikon päiväkodin lakkautus.
Haukkala - Rippalanmäki
<ul style="list-style-type: none"> Tarve selvitettävä Päiväkotiverkkosuunnitelma: Haukkalan palvelut Kortepohjan alueella

Jyväskylän kaupungin ja maalaiskunnan alueella on useita toisiaan lähellä sijaitsevia päiväkoteja (kuva 6.6.). Palvelupisteitä on jaettu säteeltään kolmen kilometrin mittaisiin ympyrän muotoisiin alueisiin. Pohjoisimman ympyrän alueella on noin 1 500 päivähoitoikäistä. Läntisen ympyrän alueella on alle 3 000 päivähoitoikäistä ja itäisellä ympyrän alueella on alle 2 000 päivähoitoikäistä.



Kuva 6.6. Päiväkotien sijainti toisiinsa nähden kolmen kilometrin säteen rajaamilla alueilla. Lähde: Tilastokeskus Väestötiedot 1.1.2005.

Efektia Oy on vuonna 2003 selvittänyt kuntapalvelujen laatua asukkaiden arvioimana. Tutkimuksessa olivat mukana Jyväskylän kaupunki ja maalaiskunta. Kysyttäessä lasten päivähoidon tilasta Jyväskylän maalaiskunnan vastaajista lasten päivähoidon tilaan tyytymättömiä oli kahdeksan prosenttia vastaajista (kuva 6.7.). Jyväskylän kaupungin vastaajista sen sijaan vain kolme prosenttia vastaajista piti lasten päivähoidon tilaa huonona. Hyvänä päivähoidon tilaa piti Jyväskylän maalaiskunnassa 49 prosenttia vastaajista ja Jyväskylän kaupungissa 44 prosenttia.



Kuva 6.7. Lasten päivähoidon tila asukkaiden arvioimana. Lähde: Efektia Oy.

Sosiaalipalvelut

Kuntien mahdollisesti yhdistyessä sosiaalipalveluissa selkiytetään omana toimintana tuotettavat ydintehtävät. Erityispalvelut sen sijaan (esim. lastensuojelun sijaishuolto, perheneuvola, lastensuojelulaitokset, sosiaalipäivystys, asumispalvelut) kootaan esimerkiksi seudun tai maakunnan kuntien yhdessä omistamaan organisaatioon tai uuden kunnan järjestämään palveluyksikköön. Palvelut porrastetaan lähipalveluihin ja erityispalveluihin.

Toimialaryhmän mukaan sosiaalipalveluissa yhdistetään oma tuotanto sekä os-topalvelut ja kolmannen sektorin tuottamat palvelut. Sähköistä asiointia hyödynnetään ja palveluohjausta lisätään. Sosiaalipalveluissa jatketaan Jyväskylän maalaiskunnan hyviä käytäntöjä kuten oppilashuoltotyötä ja psykologityötä.

Toimialaryhmän mukaan uudessa kunnassa toimeentulotuki käsitellään pääasiassa kirjallisesti ja sähköisen haun kautta. Sosiaaliasemien aluejako tarkistetaan asiakaslähtöisesti. Työryhmän mukaan mahdollisen palveluverkon harvennämisen myötä, perustetaan yhteispalvelupisteitä, joissa on sekä palveluohjaajan että erityistyöntekijöiden vastaanotot.

Toimialaryhmän mukaan kuntien yhdistyessä perhetyön resurssit kootaan yhteen ja osa niistä kohdennetaan ennaltaehkäisevään työhön. Kaikissa palveluissa hyödynnetään uusinta teknologiaa. Palvelutuottajien tietojärjestelmät integroidaan siten, että ohjauksen ja suunnittelun perustana olevaan tietotutantumoon ei jää palvelujen käyttöön ja peittävyys liittyviä aukkoja. Yhdistämisen myötä otetaan käyttöön yhtenäiset ja kehittyneet talouden seurannan sekä tuotteistuksen ja kustannuslaskennan välineet. Henkilöstön osaamisen ja hyvinvoinnin seuranta ja edistäminen toimii yhtäläisillä periaatteilla.

Työryhmä totesi, että kuntien toimintatavat ovat sosiaalityössä, vammaispalveluissa ja myös muissa palveluissa hyvin erilaiset. Uusista toimintatavoista sopiminen on vaativa tehtävä.

Työryhmä toteaa, että kuntien mahdollisesti yhdistyessä Palokan terveydenhuollon kuntayhtymä purkautuu ja uusi kunta tekee uuden mallin terveydenhuollon järjestämiseksi. Toimialaryhmä on käynyt keskustelua erilaisista seudullisista sosiaali- ja terveystoimen malleista. Mahdollisia malleja seudullisen sosiaali- ja terveystoimen järjestämiseksi on uuden kunnan sosiaali- ja terveyslautakuntamalli, seututerveyskeskusmalli ja sosiaali- ja terveystoimen malli. Lautakuntamallissa palvelut järjestään uuden kunnan sosiaali- ja terveyslautakunnan alaisuudessa siten, että ympäristökunnat voivat liittyä mukaan palvelujen käyttäjiin sopimus pohjaisesti. Seututerveyskeskusmallissa terveyspalvelut ja niihin läheisesti liittyvät sosiaalipalvelut järjestetään joko seudullisen sosiaali- ja terveyskeskuksen/seututerveyskeskuksen toimittamana tai uuden kunnan liikelaitoksen toimintana. Sosiaali- ja terveystoimen mallissa Keski-Suomen kunnat tai osa niistä ja sairaanhoitopiirit muodostavat terveyspalvelujen (perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoito) ja niihin läheisesti liittyvien sosiaalipalvelujen järjestämiseksi sosiaali- ja terveystoimen malli. Toimialaryhmän mukaan kaikissa näissä vaihtoehdoissa ympäristöterveydenhuolto liitetään avoterveydenhuollon yhteyteen.

6.2.2. Opetus-, kulttuuri- ja liikuntapalvelut

Opetus-, kulttuuri- ja liikuntapalvelujen toimialaryhmän mukaan tehokkuutta voidaan lisätä kehittämällä kouluja monipuolisiksi palvelukeskuksiksi, jossa keskeistä on tilojen yhteiskäyttö. Toimialaryhmän mukaan sivistyspalvelut tulee suunnitella ja toteuttaa toisiaan täydentävinä palvelukokonaisuuksina ja palvelujen alueellinen saatavuus on turvattava. Keskeinen palvelujen järjestämisestä ohjaava periaate on lähipalveluperiaate.

Toimialaryhmä pitää tärkeänä, että perusopetus järjestetään laadukkaasti, jolloin se on myös koko yhteiskunnan kannalta tuottavaa. Opetuksen taloudellisuuteen ja tehokkuuteen vaikuttavat muiden muassa hyvät oppimistulokset, kohtuulliset ryhmäkoot, koulukuljetusten toimivuus, oikein mitoitettut investoinnit sekä tilojen tarkoituksenmukainen käyttö. Toimialaryhmän mukaan opetustoimen perustehtävä kärsii huonoista ja väliaikaisista kouluoloista. Väliaikaiset järjestelyt ja kuljetukset merkitsevät lisää epätarkoituksenmukaisia kustannuksia ja alentavat opetustoimen taloudellisuutta, tehokkuutta, tuottavuutta ja laatua.

Kulttuuri-, kirjasto-, nuoriso- ja liikuntapalvelujen avulla edistetään kuntalaisten hyvinvointia, terveyttä ja sivistystä. Yhteistyö asukkaiden, kolmannen sektorin ja yrittäjien kanssa on sivistyspalvelujen järjestämisessä tärkeää, koska kunnan lisäksi palveluja voivat tuottaa myös muut toimijat.

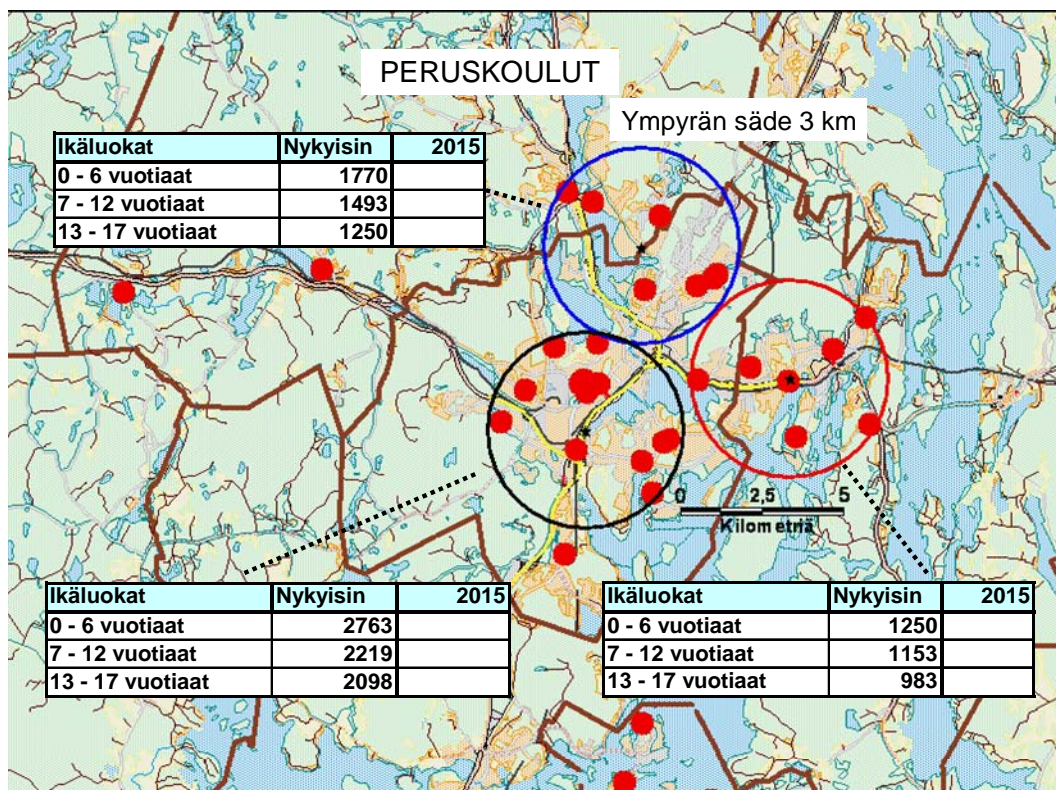
Kulttuuri- ja taidelaitokset lisäävät kunnan vetovoimaisuutta ja vahvistavat omalta osaltaan maakunnan identiteettiä ja kunnan kulttuuri-imagoa. Toimialaryhmän mukaan kulttuurilaitoksilla on myös maakunnallisia ja valtakunnallisia tehtäviä. Toimialaryhmän mukaan eri väestöryhmien osalta palvelujen saavutettavuus turvataan ja erityistä huomiota kiinnitetään lasten, nuorten ja ikään-

tyvien palvelutarpeeseen. Asukkaille tärkeät peruspalvelut järjestetään lähipalveluina tai alueellisina palveluina pyrkien joustaviin palvelurakenteisiin. Palvelujen kokoaminen toiminnallisiksi ja fyysisiksi kokonaisuuksiksi on myös ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävä kehityksen mukaista.

Molemmilla kunnilla on tällä hetkellä hyviä käytänteitä ja ne huomioidaan uuden kunnan hallinnollista rakennetta suunniteltaessa. Uudessa kunnassa on mahdollisuus uudelle toimintakulttuurille, hallinnointitavoille ja lautakuntarakenteelle.

Lasten ja nuorten kasvuun ja kehitykseen liittyvät palvelut pitää järjestää toiminnallisesti ja hallinnollisesti yhtenä palveluprosessina. Hallinnollisesti ja toiminnallisesti yhtenäinen varhaiskasvatus, perusopetus ja koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminta tarjoavat lapselle yksilöllisesti toteutuvan eheän kasvun- ja peruskoulutuksen. Huomiota tulee kiinnittää myös oppilashuoltoon, moniammatilliseen yhteistyöhön ja kaikkiin lasten ja nuorten hyvinvointia lisääviin palveluihin.

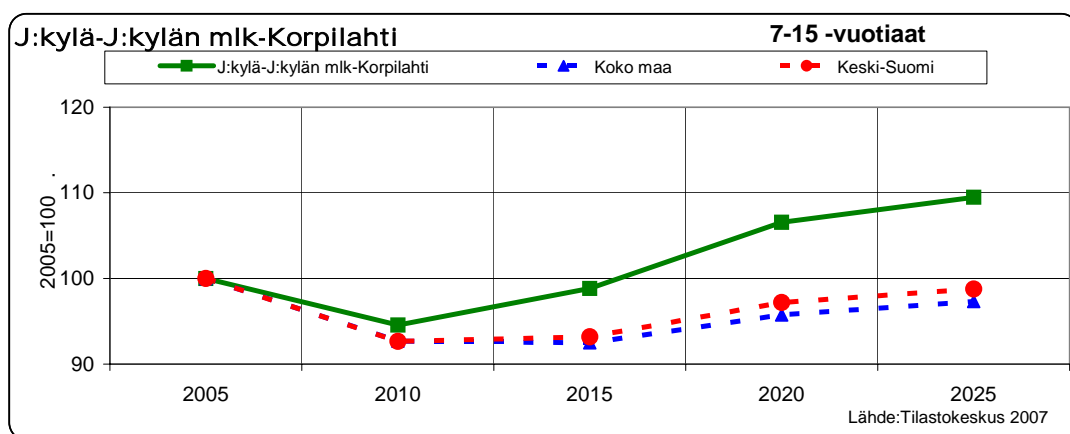
Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan raja-alueilla sijaitsee useita peruskouluja. Kuvassa 6.8. esitetään peruskoulujen sijainti toisiinsa nähden säteeltään kolmen kilometrin mittaisen ympyrän rajaamalla alueella. Kuvasta havaitaan, että etenkin rajojen välittömässä läheisyydessä on useita kouluyksiköitä. Kuntalaisten kannalta kuntarajojen poistaminen helpottaa palvelujen saatavuutta. Lisäksi rajojen poistamisen kautta investointitarpeita voidaan uudelleen arvioida.



Kuva 6.8. Koulujen sijainti toisiinsa nähden kolmen kilometrin säteen rajaamalla alueella. Lähde: Tilastokeskus Väestötiedot 1.1.2005.

Toimialaryhmän näkemyksen mukaisesti opetuksen järjestämiseksi olisi luotava hallinnollisesti, pedagogisesti ja toiminnallisesti yhtenäinen varhaiskasvatus, perusopetus ja koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminta. Sivistystoimi organisoidaan uudelleen ja sen tavoitteena on selkeä organisaatio ja hallinnon keventäminen. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi laaditaan laadulliset ja määrälliset seurantamallit ja päätöksenteko delegoidaan. Lisäksi määritellään riittävän laajat toimenkuvat. Lisäksi myös selkeytetään strategista ja operationaalista johtamista, luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden päätösvaltaa. Kouluista tehdään monipuolisia palvelukeskuksia, ja ne ovat toiminnallisesti ja taloudellisesti järkevän kokoisia yksiköitä. Lähikouluperiaatteen mukaisesti nuoremmat oppilaat käyvät koulua lähellä ja vanhemmat oppilaat liikkuvat tarvittaessa. Erityinen tuki järjestetään kouluissa siten, että yksiköittäinen oppioikeus taataan. Erityisopetuksen erilaiset toiminnot saatetaan yhteen esimerkiksi osaamiskeskusena. Yhtenäisellä perusopetuksella taataan jokaiselle yhtäläiset edellytykset perusopetuksen jälkeisiin opintoihin.

Uudessa kunnassa peruskouluikäisten määrä laskee vuoteen 2010 mennessä yli 600 oppilaalla vuoden 2005 tasosta (kuva 6.9.). Vuoden 2010 jälkeen oppilaiden määrä kääntyy nousuun: vuoteen 2027 mennessä Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan alueella oppilasmäärä kasvaa noin 1 000 oppilaalla.



		2005	2010	2015	2020	2025
J:kylä-J:kylän mlk-Korpilahti	7-15 -vuotiaat	12 583	11 899	12 435	13 407	13 776
	2005=100	100	95	99	107	109
Koko maa	7-15 -vuotiaat	573 751	531 789	530 663	549 286	558 279
	2005=100	100	93	92	96	97
Keski-Suomi	7-15 -vuotiaat	29 113	26 975	27 131	28 293	28 755
	2005=100	100	93	93	97	99

J:kylä-J:kylän mlk-Korpilahti	Oppilaat*	11 603	10 972	11 467	12 363	12 703
-------------------------------	-----------	--------	--------	--------	--------	--------

*Oman perusopetuksen oppilaat 2005, muutos suhteutettu 7-15 -vuotiaiden määrän kehitykseen

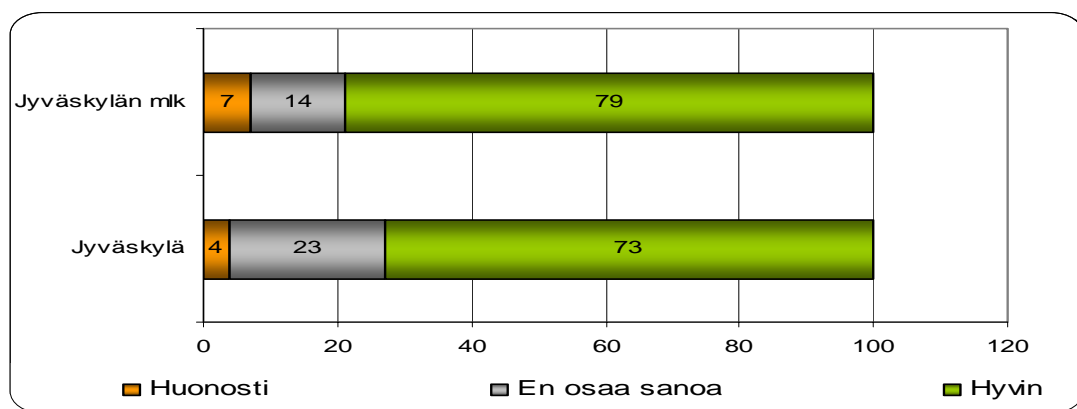
Kuva 6.9. Perusopetuksen oppilaiden väestöennuste. FCG Efeko Oy:n ennakkointimalli.

Toimialaryhmän mukaan resurssien tarkoituksenmukainen hyödyntäminen ja kouluverkon toimivuus varmistetaan joustavilla opetuskäytänteillä, rakenteilla ja muutosvalmiudella. Oppilasvirtoja ohjataan joustavasti nykyisiä oppilaak-siottoalueita kehittäen. Lisäksi laaditaan opetusresurssien kriteerit ja opetus resursoidaan siten, että tuntiresurssissa saavutetaan suurten kaupunkien val-takunnallinen keskiarvo ja ryhmäkokoo säilytetään nykyisellä tasolla. Laajaa seudullista yhteistyötä kehitetään edelleen esimerkiksi henkilöstön täydennys-

koulutuksessa ja erityisopetuksen järjestämisessä. Koulumatkojen toimivuus ja turvallisuus varmistetaan ja koulukuljetusten järjestämisessä otetaan huomioon erilaiset olosuhteet taajamissa ja haja-asutusalueilla. Uuden kunnan alueelle laaditaan yhtenäiset ja selkeät kriteerit kuljetusrajoista.

Toisen asteen kehittämistä jatketaan uudessa kunnassa siten, että opiskelijan näkökulmasta saadaan rakennettua joustavat opintopolut. Jyväskylän maalaiskunnalla on kunnanhallituksen päätös toisen asteen hallintomalliksi, jossa lukiot sisällytetään koulutuskuntayhtymän hallintoon. Kaupunki ei ole tehnyt päätöstä lukiokoulutuksen hallinnollisesta järjestämisestä. Koulutuksen järjestämiseen haetaan myönteistä seudullista ratkaisua. Jyväskylän maalaiskunnan edustajat esittivät toimialaryhmässä eriävän mielipiteen: maalaiskunnan edustajat esittivät, että Jyväskylän kaupungin hallituksen tulee tehdä omalta osaltaan päätös lukiokoulutuksen hallintomallista ennen kuntien valtuustojen uuden kunnan perustamista koskevia päätöksiä.

Efektia Oy on vuonna 2003 selvittänyt kuntapalvelujen laatua asukkaiden arvioimana. Tutkimuksessa olivat mukana Jyväskylän kaupunki ja maalaiskunta. Kysyttäessä peruskoulutuksen tilasta Jyväskylän kaupungin vastaajista neljä prosenttia piti peruskoulun tilaa huonona (kuva 6.10.). Jyväskylän maalaiskunnan vastaajissa peruskoulun tilaan tyytymättömiä oli sen sijaan seitsemän prosenttia vastaajista. Toisaalta peruskoulun tilan arvioi hyväksi Jyväskylän maalaiskunnassa 79 prosenttia vastaajista ja Jyväskylän kaupungissa 73 prosenttia vastaajista.



Kuva 6.10. Peruskoulutuksen tila asukkaiden arvioimana. Lähde: Efektia Oy.

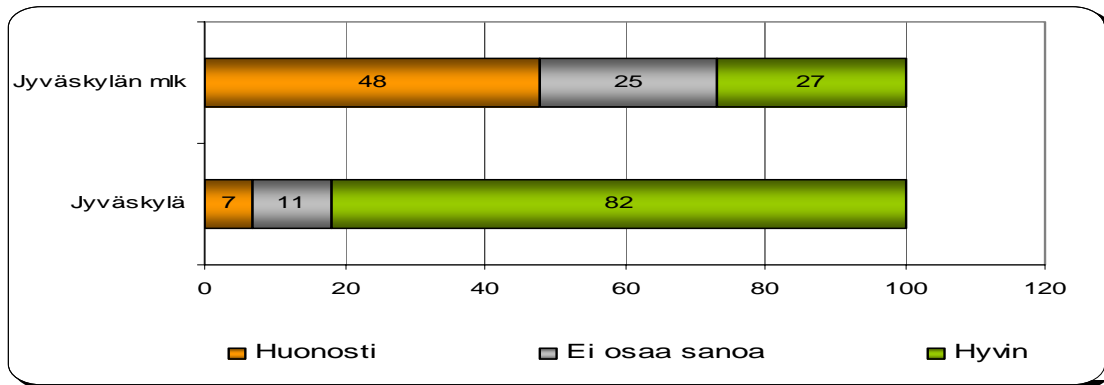
Kulttuuri, kansalaisopisto, nuorisotoimi

Jyväskylän seudun ja koko Keski-Suomen vetovoimaisuus kasvaa kulttuuri- ja taidelaitosten näkyvästä asemasta. Kirjastotoimi tarjoaa uudessa kunnassa seudullisen palvelukokonaisuuden. Verkko- ja etäpalvelutarjontaa kehitetään edelleen. Jyväskylän kaupunginkirjaston ja Keski-Suomen maakuntakirjasto toimii uuden kunnan pääkirjastona ja monipuoliset aluekirjastot säilyvät Vaajakoskella, Palokassa ja Tikkakoskella. Kirjastopalveluja kehitetään lähi- ja pienkirjastomalleilla ja sitä täydennetään kirjastoautoilla. Kuokkalan uuden pienkirjasto-nuorisotila -mallin toimivuutta arvioidaan.

Uudessa kunnassa museotoimi on asiantuntija toimialaansa liittyvissä kysymyksissä koko Keski-Suomessa. Kaupunginorkesteri on Keski-Suomen ainoa ammattimainen sinfoniaorkesteri. Jyväskylän Sinfonia tuottaa konsertteja ja palvelee koko Keski-Suomen maakuntaa ja laajemminkin. Kaupunginteatteri on maakunnan ainoa kiinteä ammattiteatteri ja palvelee koko Keski-Suomea. Kaupunginteatterilla on myös valtakunnallinen asema suurten teattereiden joukossa. Taiteen perusopetuksen palvelurakenne ja rahoitusmuodot tulee toimialaryhmän mukaan uudessa kunnassa selkeyttää. Taiteen perusopetusta järjestää kaupungin kuvataidekoulu, käsi- ja taideteollisuusyhdistys, konservatorio ja kansalaisopisto. Seudullinen Kulttuurialta-hanke järjestää lapsille ja nuorille monitaiteisia työpajoja, kerhoja ja kursseja sekä aikuisille taidekasvatukseen liittyvää täydennyskoulutusta. Tavoitteena on asukkaan näkökulmasta helpommin saavutettava palvelukokonaisuus ja opetusta järjestetään hajautevasti suurimmissa taajamissa.

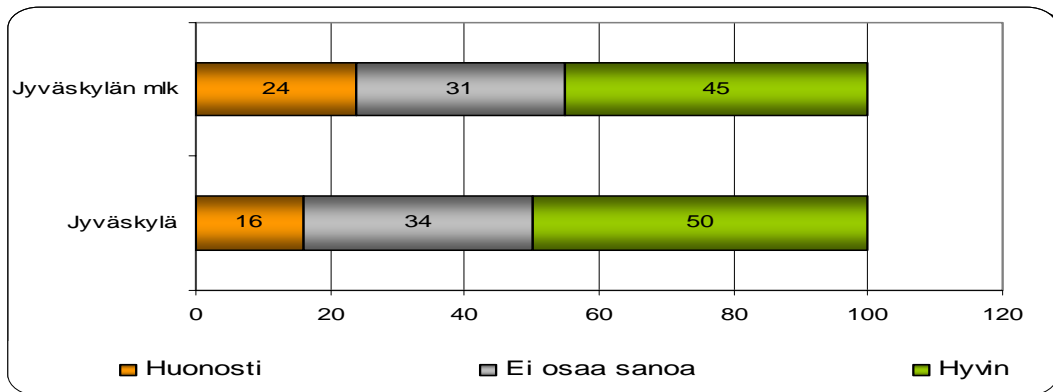
Jyväskylän seudun kansalaisopiston koulutuskuntayhtymä on perustettu vuonna 2004. Uudessa kunnassa vapaan sivistystyön hallintomallia arvioidaan uudestaan taiteen perusopetusta koskevien ratkaisujen yhteydessä. Nuorisotoimen alalla kehitetään ennaltaehkäisevää työtä ja kohdennetaan palvelua erityistä tukea tarvitseviin nuoriin. Seudullista nuorisotyötä kehitetään edelleen ja tietoverkon mahdollisuuksia hyödynnetään laajasti. Nuorisotoimi kehittää yhteistyötään koulujen kanssa, kuten oppilaskuntatyötä, lasten parlamenttia, Nuorten Foorumia, Nuorten Ääntä ym. Kuntien välillä nuorisotoimessa on jo vakiintuneita muotoja ja parhaillaan kaupungilla ja maalaiskunnalla on menossa kokeilu yhteisestä nuorisotyöohjaajasta, jonka palkan kunnat maksavat puoliksi. Toimialaryhmän mukaan nuorisotilojen käyttöastetta lisätään ja resursointia vahvistetaan. Keskeinen liikuntatoimen kohderyhmä on lapset ja nuoret lähiliikuntapaikkojen käyttäjinä ja seuratoiminnan kautta sekä eri hankkeiden kohderyhminä. Toinen kohderyhmä on iäkkäämpi väestö. Seudullisessa yhteistyössä koordinoidaan liikunnalliset palveluketjut ja -mallit: kilpaurheilun asema liikuntatoimessa määritellään ja erityisliikunnan, ikääntyvien ihmisten liikunnan sekä lasten- ja nuorten liikuntapalvelujen tarjonta määritellään. Kevyen liikenteen väylät, kuntopolut ja latupohjat ovat tärkeitä terveysliikuntapaikkoja, joiden suunnittelusta tulee huolehtia osana yhdyskuntasuunnittelua.

Efektia Oy on vuonna 2003 selvittänyt kuntapalvelujen laatua asukkaiden arvioimana. Tutkimuksessa olivat mukana Jyväskylän kaupunki ja maalaiskunta. Kysyttäessä kulttuuripalvelujen tilasta Jyväskylän maalaiskunnan vastaajat olivat kulttuuripalvelujen tilaan selvästi tyytymättömämpiä kuin Jyväskylän kaupungin vastaajat (kuva 6.11.). Jyväskylän maalaiskunnan vastaajista 48 prosenttia piti kulttuuripalvelujen tilaa huonona kun taas kaupungin vastaajista 82 prosenttia piti kulttuuripalvelujen tilaa hyvänä.



Kuva 6.11. Kulttuuripalvelujen tila asukkaiden arvioimana. Lähde: Efektia Oy.

Efektia Oy:n tutkimuksessa Jyväskylän kaupungin ja maalaiskunnan asukkaat arvioivat nuorten harrastustoimintaa samansuuntaisesti kuin kulttuuripalvelujen tilaa (kuva 6.12.). Jyväskylän maalaiskunnan vastaajat olivat kaupungin vastaajia tyytymättömämpiä nuorten harrastustoiminnan tilaan: maalaiskunnan vastaajista nuorten harrastustoiminnan tilaa piti huonona 24 prosenttia vastaajista ja kaupungin vastaajista 16 prosenttia piti tilaa huonona.



Kuva 6.12. Nuorten harrastustoiminnan tila. Lähde Efektia Oy.

Toimialaryhmä priorisoi kaikista sivistystoimen investoinneista perusopetuksen kouluhankkeita. Kaupungin puolella on tehty kouluverkon karsinta ja koulutilat ovat hyvin tehokkaassa käytössä. Maalaiskunnan oppilasmäärä kasvaa joka vuosi ja taajamien koulutilat ovat täynnä. Monissa kouluissa on sisäilma- ja kosteusongelmia ja koulutilojen peruskorjaukset ovat kiireellisimpiä investointikohteita, koska kunta on velvollinen järjestämään turvalliset ja terveelliset kouluolot oppilaille. Suunniteltujen hankkeiden laajuutta ja alueellista sijoittumista arvioidaan ja asuinalueiden kasvusuuntiin on varmistettava riittävät sivistyspalvelut.

Toimialaryhmän mukaan opetuksen investoinneissa on otettava kiireellisyysjärjestyksessä huomioon:

- o akuutit terveys- ja sisäilmaongelmat
- o tilatarve oppilasmäärän kasvu ja kouluverkko huomioon ottaen
- o palvelujen alueellinen saavutettavuus ja tasapuolisuus
- o toiminnallinen perusparantaminen ja ajanmukaistaminen huomioiden mm. opetussuunnitelman vaatimukset sekä erilaisten erityisryhmien tarpeet
- o mahdollisuus ja tarve yhteishankkeisiin

- o mahdollisuus toiminnan siirtämiseen tai sopeuttamiseen saatavilla oleviin tiloihin

Toimialaryhmän mukaan perusopetuksen tilojen suunnittelussa on, ettei suuressakaan yksikössä koulun koko ylitä 600 oppilasta. Koulujen hankesuunnittelussa otetaan huomioon yhtenäinen peruskoulu, yksilöllinen oppioikeus, oppilashuollon ja iltapäivätoiminnan tilatarpeet. Kuntien nykyisten raja-alueiden investointitarpeiden laajuutta ja sijaintia tulee edelleen arvioida ja selvittää. Tähän liittyen selvitetään Mankolan kiinteistön soveltuvuus päiväkotij- ja koulukäyttöön.

Vammaisopetus sovitetaan yhteen uudessa kunnassa järkeväksi kokonaisuudeksi ja seudulliseksi osaamiskeskukseksi.

Liikuntatoimen osalta peruskorjausinvestointeja priorisoidaan ja hankkeissa painotetaan terveys- ja kuntoliikunnan sekä lasten ja nuorten liikunnan edellyttämiä hankkeita. Koulujen yhteyteen toteutetaan lähiliikuntapaikkoja.

Kulttuuri-investoinneissa kaupunginteatterin peruskorjaus toteutetaan kiireellisten peruspalveluinvestointien jälkeen. Kaupunginteatterin väestötila tulee ratkaista ennen peruskorjauksen käynnistymistä.

Toimialaryhmän mukaan koulunkäynnin uudelleenjärjestelyn mahdollisuudet voisivat koskea seuraavia nykyisten kuntien raja-alueita:

- o Jokivarsi – Väinölä – Jyskä – Halssila
- o Heinälampi – Tyyppälä, Lohikoski – Palokka
- o Mannila – Mannisenmäki - Keski-Palokka
- o Vääräjäjärvi – Huhtasuo
- o Kypärämäki – Saukkola – Ruoke – Vesanka – Keltinmäki

6.2.3. Tekniset, kaavoitus- ja ympäristötoimen palvelut

Tekniikka-, kaavoitus- ja ympäristöpalvelut tuotetaan pääsääntöisesti tilaaja-tuottajamallin pohjalta. Palvelutyöryhmän näkemyksen mukaan uudessa kunnassa tilaajatehtävät yhdistetään ja organisaatio pidetään mahdollisimman pienenä. Tilaajaorganisaation tehtävänä on vastata palvelujen järjestämisestä, rahoituksesta sekä viranomastehtävistä. Tuotannon kilpailuttamisella voidaan tulevaisuudessa saavuttaa säästöjä. Tulevaisuudessa mahdollisessa uudessa kunnassa on ratkaistava, avataanko palvelutuotanto kilpailulle ja millä aikataululla. Kilpailutilanteessa kunnan oma tuotanto-organisaatio pitäisi järjestää yhtiömuotoon, jotta sillä olisi yhtäläiset kilpailumahdollisuudet yksityisten yritysten kanssa.

Toimialaryhmän näkemyksen mukaan mahdollisen yhdistymisen myötä tilapalvelutoiminnot yhdistetään, vesilaitostoiminnot yhdistetään ja Jyväskylän Seudun Puhdistamo Oy:n asema ratkaistaan. Mahdollisen yhdistymisen myötä on päätettävä tuotannon organisoinnista: nykyisin kaupungissa tuotanto on organisoitu liikelaitokseen (Altek) ja yhtiöön (Total), kun taas maalaiskunnassa tuotanto on osa teknisten palvelujen perusorganisaatiota.

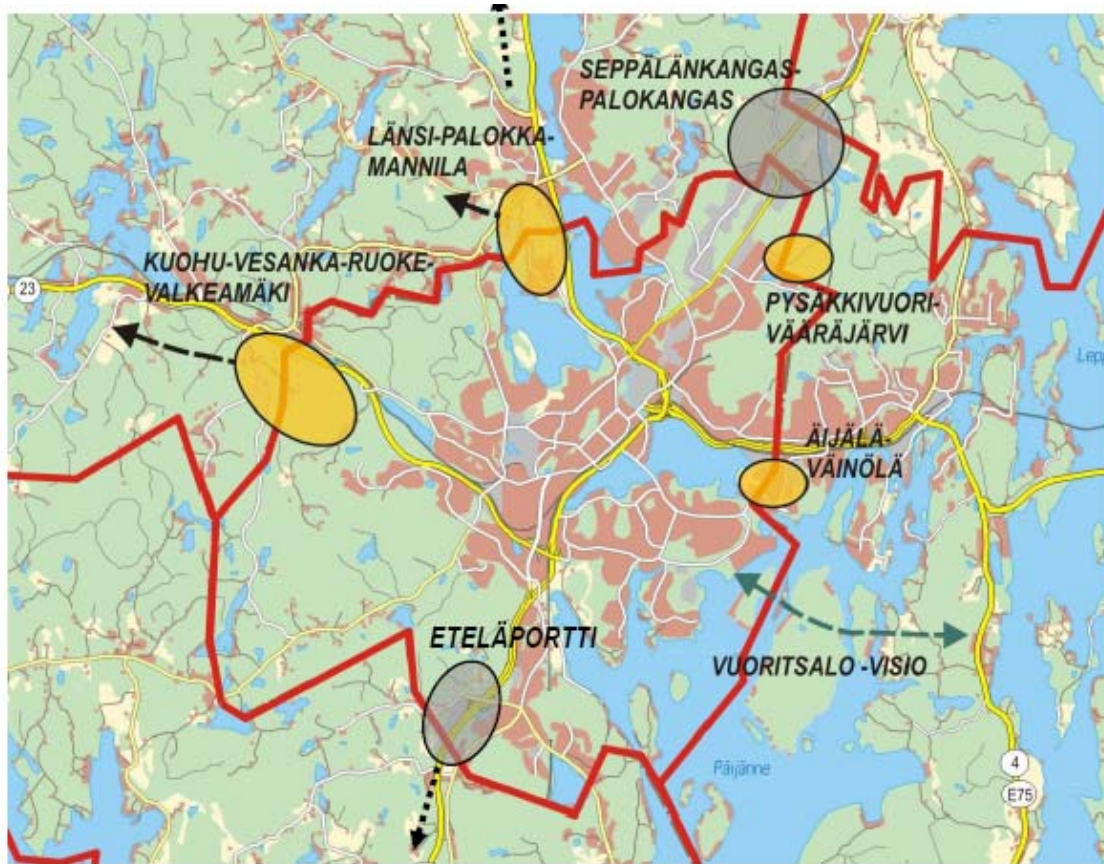
Toimitilojen investointitarpeiden yksilöiminen edellyttää toiminnallisen palveluverkon selvitystä koko alueella sekä mahdollista Work Place Planning -tarkastelua yhdessä toimialueiden käyttäjien kanssa. Parhaat toimitilojen säästämähallinnat saadaan kuntien nykyisten rajapintojen investointien uudelleen arvioinnista.

Palvelutyöryhmän mukaan keskeisimmät investointitarpeet keskittyvät infrastruktuuri-investointeihin, ja niistä erityisesti laajennusinvestointeihin. Investointitarpeet liittyvät maankäytön laajenemiseen ja ne ovat sidoksissa asunto- ja työpaikka-alueiden tarpeiden kanssa. Kuntajaotuksen muuttamisella olisi vaikutus maankäytön kehittämisen kautta myös pääliikenneverkon toimivuuden parantamiseen.

Tekniikka, kaavoitus ja ympäristötehtävissä työskentelee tällä hetkellä kaupungissa ja maalaiskunnassa yhteensä noin 815 henkilöä. Näistä tilaaja- ja viranomastehtävissä työskentelee noin 265 ja tuotannossa noin 550 henkilöä. Palvelutyöryhmän mukaan yhdistetyssä tilaajaorganisaatiossa henkilöstömäärä pysynee suunnilleen nykyisellään. Organisaatioiden yhdistäminen antaa mahdollisuudet nykyisen organisaation parempaan hyödyntämiseen ja kohdentamiseen. Oman tuotanto-organisaation henkilöstömäärän kehitystä ohjaa pitkällä aikavälillä tuotantomalli, palvelujen kysyntä ja kilpailutilanne.

Tekniikka-, kaavoitus- ja ympäristötehtävistä siirtyy yhteensä kaupungista ja maalaiskunnasta eläkkeelle vuoteen 2012 mennessä 85 henkilöä. Rekrytointitarve on noin 50 henkilöä. Eläkepoistuma antaa mahdollisuuden kehittää henkilöstön osaamista haluttuun suuntaan tarpeita vastaaviksi. Toimitiloihin liittyvistä tuotantotehtävistä siirtyy vuoteen 2012 mennessä noin 60 henkilöä. Henkilöstön luonnollisen poistuman kautta voidaan avata mahdollisuus laajemmalle kilpailulle ja sitä kautta saadaan joustavuutta palvelujen järjestämiseen.

Kuntien mahdollisessa yhdistymisessä voimassa oleviin sopimuksiin liittyviä velvoitteita tai riskejä sisältyy seuraaviin: maankäyttösopimukset, vesiosuuslainten takaukset, vuokratilayhtiöiden lainojen takaukset, hankinta- ja ostopalvelusopimukset, leasingsopimukset, sitoutumiset tiehallinnon väylähankkeisiin, liikenneväylien hoitovelvoitteet sekä pitkäaikaiset vuokrasopimukset.



Kuva 6.13. Suunnittelukohteita kuntien raja-alueilla sekä kiinnostavia tulevaisuuden laajenemissuuntia. Harmaat alueet ovat teollisuusalueita ja keltaiset asuinalueita. Nuolet osoittavat mahdollisia laajenemissuuntia. Lähde; Jyväskylän kaupunki/Jyväskylän maalaiskunta.

6.3. Tuottavuus ja tehokkuus työssä ja palvelujen järjestämisessä

6.3.1. Tuottavuuden yleiset vaikutukset

Pohjolan (2007) mukaan työn tuottavuuden kasvun hidastuminen on kansantaloutemme keskeisin pitkän aikavälin ongelma. Alenevan trendin pysäyttäminen tai kääntäminen on kuitenkin mahdollista uuden tieto- ja viestintäteknologian avulla. Tieto- ja viestintäteknologia muuttaa toimintoja yhtä paljon julkisessa hallinnossa kuin yksityisessä liiketoiminnassa. Teknologiapolitiikassa ei siksi tarvita yrityksiä toimeenpanijoina vaan julkisyhteisöt voivat toimia suoraan itse. Koska Suomen julkinen sektori on suuri ja toimii verrattain tehokkaasti, niin maallamme on suhteellinen etu julkishallinnon sähköistämisessä.

Kirjavainen (2007) on tutkinut tehokkuutta lukiokoulutuksen järjestämisessä. Hän toteaa, että resurssien vaikutus suoritustasoon oli vähäinen tai jopa negatiivinen. Ylioppilasmaailman menestykseen vahvimmin vaikutti aiempi koulumenestys ja vanhempien tausta. Kirjavaisen mukaan opetuksen kustannustehokkuus vaihteli kunnallisten lukiokoulutuksen järjestäjien välillä selvästi enemmän kuin tehokkuus lukioiden välillä. Opetuksen opiskelijakohtaisissa kustannuksissa oli suuria eroja kuntien välillä. Halvin kunta pystyi vuonna 2004 järjestämään lukiokoulutuksen lähes neljä kertaa pienemmillä opetuksen opiskelijakohtaisilla menoilla kuin kallein kunta. Suurin osa kustannusvaihtelusta voitiin selittää opetushenkilökunnan palkoilla, opiskelijoiden taustoilla, mittakaavatekijöillä ja kunnan varallisuudella. Mittakaavatekijöillä oli epälineaarinen vaikutus lukioiden opetuksen menoihin. Opiskelija-opettajasuhteen noustessa 10:stä 20:een kustannukset alenivat voimakkaasti. Tämän jälkeen kustannusten aleneminen vaimeni. Myös siirryttäessä keskimäärin 100 opiskelijan lukiosta 200 opiskelijan lukioihin opetuksen kustannukset alenivat selvästi. Tämän jälkeen muutos hidastui ja keskikoon ylittäessä 400 opiskelijan kustannusten lasku oli enää hyvin vähäistä. Opetuksen järjestäjän koolla ei ollut merkittävää vaikutusta kustannuksiin.

Tuottavuuden kehittämisen edellytys on toimiva hallintorakenne. Suomalaisessa kuntahallinnossa hallintorakennekehitystä ohjataan valtion taholta kahteen suuntaan. Toinen suunta on vahvemmat peruskunnat ja toinen peruspalvelujen, ennen muuta terveyspalvelujen ja siihen läheisesti liittyvien sosiaalipalvelujen, kokoaminen kuntayhtymään tai isäntäkuntaan. Molempien perusajatus on talous- ja henkilöstöresurssien osalta riittävän vahva palveluiden järjestäjä. Peruskunnan etuna on palvelujen ja kehittämisen koonta samaan organisaatioon, joka on selkeä, läpinäkyvä ja ohjattavissa.

Tuottavuuden kehittäminen edellyttää palvelujen organisoinnilta tehokkaita tuotanto- ja toimintatapoja. Oman tuotannon ja ostopalvelujen suunnitelmallinen ja synergioita hyödyntävä käyttö mahdollistaa parantaa kustannustehokkuutta ja laatua. Palveluprosessien tunnistaminen, kuvaus ja tuotteistaminen mahdollistaa läpinäkyvyyden ja kehittämisen. Prosessien kehittäminen luo pohjan palvelujen tuotteistamiselle ja hinnoittelulle. Selkeät tuotteet ja tuotekokonaisuudet ovat prosessipohjaisen ohjauksen perusta. Tuottavuuden parantamisessa teknologian hyödyntäminen on yksi ulottuvuus. Teknologian hyödyntäminen on enemmän riippuvainen työskentelytavoista kuin itse tekniikasta.

Palvelujen tuottavuuden lisääminen edellyttää innovatiivisia ratkaisuja. Tällöin etsitään tuotantotapoja, joissa asiakkaat ovat enemmän mukana, yritykset ja kolmas sektori tuottajana sekä teknologia toteuttajana.

Hyvien käytäntöjen käyttöön oton kautta on mahdollista tehostaa tuottavuutta. Hyvä käytäntö on nimensä mukaisesti hyväksi todettu käytäntö. Hyvien käytäntöjen levittäminen on kuitenkin ongelmallista ja olemassa olevat levittämisen tukimekanismit kaipaavat vahvistamista. Levittämisen idea liittyy EU:n suosimaan ”avoimen koordinaation menetelmään”, jolla halutaan korostaa tiedon ja merkityksen muodostamisen pehmeää hallintoa kovan lainsäädäntöpainotteisen hallitsemisen sijaan tai sen rinnalla. Olennainen pulma, joka liittyy hyvien käytäntöjen levittämiseen, on ajatus kehittämisen lineaarisuudesta. Ajatus kehittämisen lineaarisuudesta on se, että jossain ensin pilotoidaan tai kehitetään jokin hyvä käytäntö ja kun sen hyvyys on todennettu, se siirretäisiin normaaliin toimintaan tai toisaalle. Hyvien käytäntöjen levittämismekanismeja voi olla periaatteessa kolmenlaisia: itsepalveluun perustuva, tietopalveluun perustuva ja avustettu levittäminen. Itsepalvelu perustuu hyvien käytäntöjen tietokantojen etsimiseen ja hyödyntämiseen. Tietopalvelussa on tarjolla tietokannan lisäksi neuvontaa, linkitystä erilaisiin ongelmanratkaisutiimeihin ja tutkimus- kehittäjäyhteisöihin. Avustettu levittäminen voi käsittää erilaista avustettua osallistumista, konsultointia, ohjausta, mentorointia, yhteistä ongelmanratkaisua ja vuoropuhelua.

6.3.2. Ennaltaehkäisevyys palvelujen järjestämisessä

Kunnan tehtävä on luoda ja vahvistaa yksilön mahdollisuuksia omasta itsestä huolehtimiseen. Palvelujärjestelmän tulee tukea yksilön vastuun ottamista omasta terveydestään ja hyvinvoinnistaan. Omatoimisuuden ja toimintakyvyn vahvistamiseksi tarvitaan myös yhteiskuntatason keskustelua ja päätöksentekoa. Kuntien on luotava fyysisesti turvallisia ja esteettömiä ympäristöjä sekä tehtävä oikeita taloudellisia ja sosiaalisia ratkaisuja. Esimerkkejä tällaisesta ovat liikuntamahdollisuuksien turvaaminen kaikille väestöryhmille sekä vapaaehtoistoiminnan ja järjestöjen tukeminen. Kaikissa palveluissa tulee myös tiedostaa, millä ja miten vaikutetaan terveyden edistämiseen sekä omatoimisuuteen ja toimintakyvyn tukemiseen.

Omatoimisuuden ja toimintakyvyn vahvistamisen toimenpiteet sisältyvät kaikkiin palveluihin kuten kasvatukseen ja viestintään. Omatoimisuutta ja toimintakykyä vahvistetaan lisäämällä työnjakoa ja yhteistoimintaa julkisen sektorin eri toimialojen, sekä asukkaiden, järjestöjen ja elinkeinoelämän kesken. Eri-laisten yhteisöjen ja kansalaisten osallistumista toimintaan tulee lisätä. Seuraavassa on esimerkkejä toimenpiteistä ja palveluista, joissa ylitetään perinteisiä sektorien toimintarajoja:

- o ryhmämuotoisten palvelujen ja vertaistuen lisääminen lapsiperheille, ikääntyville ja nuorille aikuisille
- o ikääntyvien kuntoutustoiminnan järjestäminen veteraanikuntoutuksen suuntaviivoilla
- o erityispalvelujen kohdentaminen lapsiperheille, nuorille, työttömille ja ikääntyville

- o terveyspalvelujen kokonaisuuden yhteissuunnittelu ja yhteistyön tiivistäminen erikoissairaanhoidon kanssa
- o omatoiminen sähköisten välineiden ja itsepalvelupisteiden hyödyntäminen palveluissa
- o palvelujen porrastus, jossa lähipalvelut omatoimisuutta tukeviksi

Väestön asenne ja motivaatio omasta itsestä huolehtimiseen näkyy käyttäytymisessä ja elämäntavoissa. Terveyttä, hyvinvointia, omatoimisuutta ja toimintakykyä koskevan tiedon lisäksi yksilöt tuntevat oman roolinsa hyvinvoinnistaan huolehtimisessa. Tulokset ilmenevät yksilöiden ja yhteiskunnan toimintakyvyssä, toiminnallisessa riippumattomuudessa, elämänlaadussa sekä väestötasolla palvelujen tarpeessa ja kuolleisuudessa.

Sosiaali- ja terveysministeriön laatusuosituksen (2006:19) mukaan terveyden edistämisen toimintalinjoja ovat toimintapolitiikka ja johtaminen, elinympäristöt, yhteistyö ja osallistuminen, osaaminen, palvelut, seuranta ja arviointi. Kunkin toimintalinjaan sisältyy joukko laatusuosituksia, joita lähestytään kuntalaisten terveyden, omatoimisuuden ja toimintakyvyn vahvistamisen näkökulmista. Onnistumisen haasteena on varmistaa, että terveyden edistämisen johtamisjärjestelmä, johtamisvastuu, työnjako, koordinointi ja toiminnan suunnittelu-, seuranta- ja arviointivastuut toimivat asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Laatusuositus sopii hyvin ohjaamaan myös uuden kunnan omatoimisuuden ja toimintakyvyn edistämistyötä.

Jyväskylän kaupungin hyvinvointikertomuksen (2005) mukaan ennaltaehkäisevä työ ei ole vain sosiaali- ja terveyshuollon tehtävä vaan ehkäisevä hyvinvointipoliittinen toiminta ja terveyden edistäminen on nähtävä kaikkien toimijoiden yhteiseksi tehtäväksi. Ennaltaehkäisevien toimintamuotojen tavoitteena on vahvistaa ja saada käyttöön yksilön omia voimavaroja, jolloin itsenäinen kyky selviytyä kasvaa. Kun ongelmiin pystytään puuttumaan varhaisessa vaiheessa, ongelmien kasautuminen ja pitkäaikainen tuen tarve vähenee.

6.3.3. Palvelujen optimointi ja logistiikka

Palvelujen järjestämisessä voidaan lisätä tuottavuutta ja saavuttaa säästöjä optimoinnilla. Optimointi tarkoittaa parhaimman mahdollisen toimintavaihtoehdon löytämistä. Bräysy (2007) toteaa, että kunnallissektorilla optimointityökalujen hyödyntäminen on vielä harvinaista, mutta kunnallisalalla on kuitenkin lukuisia eri sovelluksia, joihin optimointi soveltuisi hyvin. Johtopäätöksinään hän toteaa, että toimintojen jakamisesta erillisiin maantieteellisiin alueisiin tulisi luopua; nykyistä toimintatapaa ei tulisi pitää suunnittelun lähtökohtana; tehtävien suunnittelua tulisi tehdä koko kunnan tasolla keskitetysti optimointimenetelmiä ja tietotekniikan ja tietoliikennetekniikan apuvälineitä hyödyntäen; optimointia tulisi hyödyntää kaikilla eri suunnittelun tasoilla strategisesta operatiiviseen; toimintojen ja alueiden ulkoistamisen tulisi perustua optimointiin ja myös yksityisen palvelutarjoajan kannalta mahdollisimman optimaalisiin kokonaisuuksiin, ei nykyisin määriteltyihin kokonaisuuksiin; optimoinnissa tulisi huomioida sekä tavoiteltu palvelun laatu että sen vaatimat kustannukset.

Bräysy tutki Jyväskylän kaupungin osalta ateriakuljetuksia, kotisairaanhoidon, koulukuljetuksia ja päiväkeskuskuljetuksia. Ateriakuljetusten osalta Bräysin aineistona oli yhden viikon ateriakuljetusten osoitteet, lähtöaikojen porrastus-

aikataulu keittiöllä, nykyinen autojen ja reittien määrä sekä niillä ajettut kilometrit reiteittäin. Tutkimuksessa kukin päivä optimoitiin erikseen, testaten useita eri vaihtoehtoisia skenaarioita. Huomioitavaa tuloksissa oli se, että joissakin tapauksissa oli optimaalista, että reitit menevät päällekkäin ja samalla alueella kulkee useita reittejä. Täten selkeät maantieteelliset aluejaot eivät päde, mikä tekee käsin tehtävän suunnittelun vaikeaksi. Optimoinnin tuloksena saavutettaisiin jopa 51,2 % säästöjä kilometreissä ja 30,2 % autojen määrässä. Jyväskylän kaupungin ateriapalvelun vuotuiset kustannukset ovat noin 174 000 euroa, joten kyseessä olevat säästöt ovat varsin merkittäviä.

Kotisairaanhoidon tutkimista neljän eri skenaarion kautta. Kussakin skenaariossa kunkin päivän asiakaskäyntien kestot otettiin realistisesti kerätyn datan mukaan. Tehokkaimmassa skenaariossa muun muassa sallittiin hoito yli nykyisten tiimirajojen sekä se, että työpäivien ei tarvinnut alkaa ja päättyä tiimituvalle, vaan hoitajat voivat aloittaa suoraan ensimmäisen asiakkaan luota. Kotisairaanhoidossa tehokkaimman skenaarion mallilla saavutettiin jopa 71,1 % säästöt työvuorojen säästössä optimoinnin avulla. Työvuorojen määrä väheni nykyisestä 76 päivittäisestä työvuorosta 22 päivittäiseen työvuoroon. Tämän skenaarion toteuttamisella saavutettaisiin huomattavat säästöt, sillä kotisairaanhoidon palvelujen vuotuinen budjetti on noin 1,7 miljoonaa euroa.

6.4 Jyväskylän kaupungin ja maalaiskunnan luottamushenkilöiden näkemykset

Kyselyssä ja haastatteluissa nousi esille palvelujen sijoittaminen kuntien nykyisillä raja-alueilla sekä palveluverkon tiheys. Kuntarajojen poistamisen myötä palvelujen saanti raja-alueilla helpottuu ja toisaalta voidaan pohtia voidaanko joitakin palvelupisteitä yhdistää. Kuntien resurssien yhdistämisellä voidaan myös entistä tehokkaammin tuottaa erityispalveluja ja vastata väestön vanhenemisen aiheuttamiin haasteisiin. Esille nousi myös se, että uudessa kunnassa palvelujen tuottamiseen osallistuvat molemmat osapuolet. Tällä tarkoitettiin erityisesti kulttuuripalvelujen tuottamiseen osallistumista. Kuntien yhdistämisen myötä myös uusia palveluja voidaan tuottaa ja niiden järjestämistapoja uudelleen arvioida. Pelkoina esiin nousi palvelujen laadun varmistamisen tarkeys sekä lähipalvelujen laadun ja saatavuuden heikkeneminen.

Kuntapäättäjäkysely ja valtuustoryhmien kuulemiset

- Palvelujen sijoittaminen nykyisillä raja-alueilla
- Palveluverkon tiheys
- Erityispalvelujen tuottaminen
- Väestön vanheneminen, vanhuspalvelut
- Kulttuuripalvelut ja niihin osallistuminen
- Uudet palvelut ja niiden järjestämistavat
- Palvelujen laatu
- Lähipalvelujen heikkenemisen pelko, saatavuuden turvaaminen

6.5 Johtopäätökset ja esitykset - palvelujen järjestäminen

Eräs merkittävimmistä kuntien yhdistymisen mahdollisuuksista on lähipalvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden turvaaminen. Palvelujen järjestämisessä on oltava toimivat, tehokkaat ja laadukkaat peruspalvelut. Kuntalaiset edellyttävät, että heille taataan laadukas palveluverkosto ja lähipalvelut. Lähipalveluita ovat lähiympäristössä olevat tai kotiin tuotavat palvelut, joita kuntalaiset käyttävät toistuvasti ja joiden luonne edellyttää asiakasläheisyyttä. On luonnollista, että palvelujen organisoinnissa otetaan huomioon kysynnän muutokset ja tarjonnan uudet mahdollisuudet sekä tuottavuuden kehittämisen vaatheet.

Kuntien yhdistymisessä on mahdollista saavuttaa monenlaisia etuja palvelujen järjestämisessä. Näitä voivat olla tuotanto- ja toimintatapojen uudistaminen, hyvinvoinnin parantaminen ennaltaehkäisevällä toimintatavalla ja kuntalaisten omatoimisuuden tukemisella, peruspalvelujen edellyttämien investointien varmistamisella sekä säästöjen saavuttaminen henkilöstö- ja muiden resurssien yhteiskäytöllä. Lisäksi tuottavuutta voidaan nostaa palvelujen yhteissuunnittelulla, päällekkäisyyksien poistamisella ja tilojen käytön tehostamisella.

Keskeinen haaste uudessa kunnassa on yhtenäistää sosiaali- ja terveystoimi, lisätä sen ohjattavuutta ja yhdistämistä kunnan muihin palveluihin. Tarve on myös varmistaa toimiva ja kustannustehokas hoidon porrastus kunnan sisällä hyödyntäen myös eri tuottajaorganisaatioita sekä kytkentä erikoissairaanhoidon palveluihin. Kokonaisuudessaan palvelujen järjestäminen ennaltaehkäisevästi on asiakkaiden hyvinvoinnin ja kunnan kustannustehokkuuden yhteinen etu.

Jyväskylän maalaiskunta hankkii terveysterveyspalvelunsa Palokan terveydenhuollon kuntayhtymältä. Maalaiskunnan osuus kuntayhtymän toiminnoista on noin 2/3, muut jäsenet ovat Petäjävesi, Uurainen ja Toivakka. Uuden kunnan syntyessä kuntayhtymä purkautuu ja palvelut siirtyvät uuden kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioon.

Jyväskylän seudulle on suunniteltu seututerveyskeskusta, joka kattaisi 15 kunnan alueen ja 190 000 asukkaan väestöpohjan. Hanke on vielä kesken, mutta yhtenä vaihtoehtona on hankkeessa uuden Jyväskylän oma terveyskeskus osana yhtenäistä sosiaali- ja terveystoimea sekä muiden 11 kunnan Keski-Suomen sairaanhoitopiirin liikelaitos. Tämän hetken suunnitteluvaiheen tietojen mukaan on esillä vaihtoehto, että uusi kaupunki muodostaisi oman terveyskeskuksensa ja muut omansa sairaanhoitopiirin liikelaitoksena.

Opetus-, kulttuuri ja liikuntatoimen hallinnon yhdistäminen uudessa kunnassa mahdollistaa toiminnan vähemmillä hallinnon voimavaroilla. Samoin voidaan nostaa opetuksen tasoa panostamalla suunnitteluun ja uudentilaisiin toimintatapoihin. Perusopetuksen laadukkuus ja saatavuus lähipalveluna on erityisen keskeinen asia kuntalaisten odotuksissa.

Kulttuuri- ja liikuntatoimen palveluiden taso on merkittävä tekijä kulttuurikaupungin imagolle ja myös uusien asukkaiden ja yritysten tarvitsemien osaajien

saamiseksi. Nämä palvelut vaikuttavat kuntalaisten hyvinvointiin ja omatoimisuuteen sekä siten myös kunnan palvelut kysyntään ja talouteen.

Jyväskylän verkostokaupungin hankkeena on selvitetty toisen asteen koulutuksen yhtenäistämistä. Tavoitteena on löytää malli, joka parantaisi opiskelijälähtöisyyttä, koko ikäluokan huomioimista, alueellista kokonaisuutta ja tasarvoisuutta. Toisen asteen koulutuksen yhdistäminen erilliseen organisaatioon mahdollistaisi asetettujen tavoitteiden suuntaisen kehityksen. Uuden kaupungin näkökulmasta toisaalta tapahtuu lukiokoulutuksen ohjauksen ja kustannusten siirtyminen oman organisaation ulkopuolelle.

Teknisen toimen palvelut yhdistetään siten, että mahdollistetaan hallinnon vähentäminen ja tuottavuuden nousu sekä palvelujen ohjattavuuden parantaminen maankäytön suunnittelussa ja kaavoituksessa. Palvelujen käytössä pyritään suuntautumaan uudenlaisten palvelujen, liike-elämän, yritysten, kaupan ja asumisen toimivuuden tehostamiseen. Kuntien yhdistyessä tukipalvelut arvioidaan uudelleen ja poistetaan päällekkäisyydet ja otetaan optimaalisesti teknologiaa käyttöön.

Selvitystyön aikana pyrittiin analysoimaan ja kuvaamaan palvelujen nykyisiä asiakas- ja oppilasmääriä palvelujen toimipaikoittain, palvelun asiakas- ja väestöpohjaa sekä väestö- ja väestörakenteen ennakkoinnin perusteella kehitystä. Työ on edelleen kesken ja siten tulisikin nopeasti toimipaikoittain tehdä työ loppuun. Ratkaistaviksi tulevat:

- miten kuntien raja-alueiden tilojen ja palvelujen päällekkäisyyksien poistaminen ja tilojen käytön tehostaminen tehdään ja missä aikataulussa
- miten raja-alueiden tilojen ja palvelujen tarkastelun seurauksena tai muutoin kaupungin keskustan ja maalaiskunnan taajamien palveluverkkoa tehostetaan ja missä aikataulussa
- miten on mahdollista näiden tarkastelujen perusteella lykätä investointeja tai jopa jättää niitä tekemättä

Kuntien palvelujen tuottavuuden parantamiseen uusi kunta tuo useita muitakin lisämahdollisuuksia. Näitä ovat mm.

- henkilöstön eläköitymisen hyödyntäminen jättämällä täyttämättä vapautuvat toimet, siirtämällä vapautuvia resursseja uudenaikaisiin työtehtäviin sekä siirtämällä resursseja hallinnosta asiakkaiden palveluun ja kasvualueille
- uusien tuotantotapojen lisääminen sekä työnjako kunnan, yksityisen ja kolmannen sektorin kesken
- tuki- ja hallintopalvelujen keskittäminen ja ostopalvelut
- palveluverkon ja palveluiden mitoituksen optimointi
- palveluprosessien tunnistaminen, kuvaaminen ja kehittäminen sekä tuotteistus ja hinnoittelu
- teknologian hyödyntäminen ja käytön lisääminen tuotannossa, suunnittelussa ja hallinnossa
- sähköisten palvelujen ja itsepalvelujen lisääminen sekä yritysten ja yhteisöjen kanssa yhteispalvelujen organisointi
- toiminnan ja talouden suunnittelun ja seurannan tehostaminen
- hyvien käytäntöjen systemaattinen esiin nostaminen ja avustettu levittäminen
- uusien toimintatapojen selvittämisen ja käyttöönoton sekä tuottavuuden kehittämisen riittävä resurssointi

Tuottavuuden parantamiseksi on tarpeellista tehdä konsernin ohjauksessa yksikkötasoiset suunnitelmat, joissa asetetaan tavoitteet tuotanto- ja toimintatapojen uudistamiselle henkilöstön osaamisen kehittämiseksi, prosessien tehostamiselle ja teknologian hyödyntämiselle. Tuottavuuden parantamisen varmistamiseksi on tarkoituksenmukaista hyödyntää yksikköjen suunnitelmia ja päättää tuottavuuden parantamisesta 2009-2012. Tämä suunnitelma liitettäisiin talousarvioon sekä toimenpiteille asetettaisiin mittarit, se aikataulutetaan ja vastuutetaan.

Terveen talouden turvaamiseksi uusi kunta tarvitseekin talouden tasapainottamisohjelman, kuten jo talouskohdassa on mainittu. Tuottavuuden kehittämisen on pitkäjänteinen ja vuosia vievä, vaikkakin välttämätön kustannustehokkuuden parantamiskeino. Lyhyemmällä aikataululla muutoksia saadaan aikaan palveluverkkoa tehostamalla ja palvelupaikkoja uudelleen järjestämällä sekä näihin liittyen investointeja uudelleen arvioimalla. Selvityksen aikana on keskusteltu lukioverkon supistamisesta. Samoin on keskusteltu pienkirjastojen tarkoituksenmukaisuudesta kirjastolaitoksen kustannustehokkuuden ja laadun näkökulmasta. Päivähoitoyksiköiden koon, toimivuuden ja kustannustehokkuuden on nähty vaihtelevan kuntien sisällä. Kuudesta terveysasemasta neljä sijaitsee viiden kilometrin säteen sisällä. Lähes kaikki peruskoulut ovat Palokan ja Vaajakosken taajamissa sekä kaupungin keskustassa, etäisimpien koulujen välimatka on alle 10 kilometriä.

Selvityksen aikana palvelujen ja palvelupaikkojen uudelleen arviointi käynnistyi, mutta johtopäätöksiä ei vielä ole ehditty tehdä. Käynnistetyn arvioinnin on järkevää täsmentyä, jotta johtopäätösten perusteella voitaisiin laatia uuden kunnan palveluverkkosuunnitelma palvelujen järjestämisen ja terveen talouden varmistamiseksi. Samalla voidaan arvioida ja sopia mitä päätöksiä ja toimenpiteitä tarvitaan jo tehdä nykyisten kuntien palvelurakenteissa.

Jyväskylän seudun verkostokaupunki on ollut menestysmalli valtakunnallisestikin. Verkostokaupunki ja verkostomainen toiminta on tulevaisuudessakin toimiva malli koota kuntia, julkisia organisaatioita, yrityksiä ja kolmatta sektoria toteuttamaan projekteja ja myös pysyväisluonteisempaa toimintaan. Kuitenkaan suurten kuntien suurten palvelujen kuten sosiaali- ja terveys- sekä opetuspalvelujen järjestämis- tai tuotantomuotona verkosto tai kunnan ulkopuolinen organisaatio ei ilmeisesti ole toimiva ja eikä riittävästi ohjattavissa. Verkostokaupungin puitteissa Jyväskylän seudulla on tehty yrityksiä siirtyä peruspalvelujen yhteistuotantoon, mutta nämä yritykset eivät ole onnistuneet. Siten kuntien yhdistäminen mahdollistaisi Jyväskylän kaupungin ja maalaiskunnan resurssien yhtenäistämisen peruspalveluissa sekä lisäksi ison palveluvalikoiman ja erikoisosaaminen tarjoamisen pienemmille kunnille.

MAHDOLLI SUUDET
<ul style="list-style-type: none"> ○ Lähipalvelujen saatavuuden turvaaminen ○ Palvelujen järjestämisen ja tuotantotapojen uudistaminen ○ Ennaltaehkäisevään toimintatapaan panostaminen ja

kuntalaisten omatoimisuuden tukeminen

- Suurten peruspalveluinvestointien toteuttaminen
- Tuottavuuden nostaminen palvelujen yhteissuunnittelulla, päällekkäisyyksien poistamisella ja tilojen käytön tehostamisella
- Palveluprosessien tehokkuuden ja asiakaslähtöisyyden kehittäminen
- Teknologian hyödyntäminen hallinnossa ja palveluissa

HAASTEET

- Lähipalvelujen säilyttäminen asiakaslähtöisenä ja joustavana
- Muutosvaiheen henkilöstöltä vaatiman ajankäytön hallintaa
- Hallinnon vähentäminen ja resurssien siirtäminen palveluihin

7. YHDYSKUNTA JA YMPÄRISTÖ

7.1. Yhdyskuntarakenne ja maankäyttö

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen ohjaamiseksi laaditun puitelakiesityksen mukaan kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta.

Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan muodostama mahdollinen uusi kunta on maapinta-alaltaan noin 560 neliökilometriä (taulukko 7.1). Vesi-pinta-ala mukaan lukien pinta-ala on yhteensä noin 1 230 neliökilometriä. Korpilahden kanssa uuden kunnan kokonaismaapinta-ala on 1 170 neliökilometriä ja pinta-ala vesialueet mukaan lukien on 2 640 neliökilometriä.

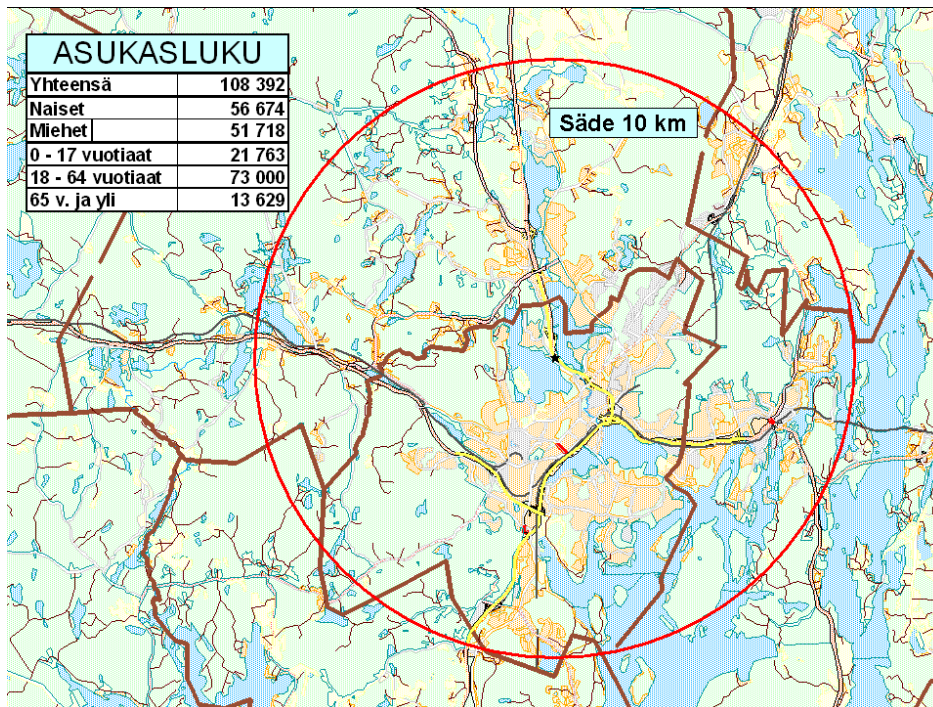
Taulukko 7.1. Kuntien pinta-alat.

	Maapinta-ala km ²	Vesipinta-ala km ²	Yhteensä km ²
Jyväskylä	105,85	137,47	243,32
Jyväskylän mlk	450,74	534,37	985,11
Yhteensä	556,59	671,84	1228,43
Korpilahti	614,59	794,63	1409,22
Yhteensä	1171,18	1466,47	2637,55

Uuden kunnan alueella väestön ennustetaan kasvavan vuoteen 2025 mennessä 14 %. Erityisen merkittävää on vanhusten osuus väestönkasvusta: vanhusten määrä kasvaa 99 %. Myös pienten lasten määrä kasvaa merkittävästi. Muiden muassa nämä väestönkasvuun liittyvät seikat asettavat haasteita yhdyskuntasuunnittelulle.

Jyväskylän seudulla on todettu, että kuntarakenteen mahdollisista muutoksista riippumatta seudun kuntien yhteinen suunnittelu yhdyskuntarakenteen osalta on saatava käyntiin. Jyväskylän seudulla maankäytön yhteistyötä on tehty vapaaehtoisesti erityisesti kuntien raja-alueilla. Yhteistyötä on tehty sekä yleisettä asemakaavoituksessa. 2000-luvulla yhteistyöstä on vastannut kuntien kaavoittajien yhteistyöryhmä, joka toimii seudullisena tiedonvälittäjäryhmänä. Ryhmän toimesta on järjestetty mm. seudullisia visioseminaareja. Kokonaisvaltaista yhteistä suunnittelua seudulla ei ole kuitenkaan tehty viimeisten vuosikymmenien aikana, vaikka seudun keskustaajama ulottuu yhtenäisenä Jyväskylän kaupungin alueen lisäksi Jyväskylän maalaiskunnan Vaajakosken ja Palkan suuntaan. Myös etelään, Muuramen suuntaan, taajamarakenne on varsin yhtenäinen. Taajamien sisällä yhdyskuntarakenne on eheytyntä täydennysrakentamisella eri kuntakeskuksissa ja asuinalueilla. Samanaikaisesti yhdyskuntarakenne on hajaantunut taajama-alueiden ulkopuolisella maaseudulla. Maankäytössä seudun keskeisiä kehittämistarpeita ovat asunto- ja työpaikka-alueiden laajentumissuuntien määrittely, yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja suunnitelmallinen yhdyskuntarakenteen kehittämiseen, tieliikenneverkon kehittäminen, joukkoliikenteen toimintaedellytysten turvaaminen sekä viheralueiden ja virkistysreittien jatkuvuuden turvaaminen (Jyväskylän kunta- ja palvelurakennehankkeen toimeenpanosuunnitelma 2007). Kuvassa 7.1. näkyy

alueen tiivis yhdyskuntarakenne: Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan raja-alueella asuu kymmenen kilometrin säteen rajaamalla alueella yli 100 000 asukasta.



Kuva 7.1. Kymmenen kilometrin säteellä Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan raja-alueelta asuu yli 100 000 asukasta. Lähde: Tilastokeskus Väestötiedot 1.1.2005.

Jyväskylän seudun kunnat ovat päättäneet parantaa seudun maankäytön yhteensovittamista laatimalla seudullisen maankäytön rakennemallin. Rakennemalli sisältää strategisen yleiskaavan tavoin yhdyskuntarakenteen yleiset kehittämisperiaatteet. Rakennemallin laatimisen yhteydessä arvioidaan, miten kuntien olemassa olevat yleiskaavat vastaavat rakennemallin sisältöön ja millä alueilla yleiskaavojen päivittäminen on seudullisesti tarpeellista. Jyväskylän seudun kaikki kunnat laativat vuosittain maankäytön toteutusohjelman ja käyvät neuvottelua naapurikuntiensa kanssa ohjelmien laadintavaiheessa yhteistoiminnan parantamiseksi. Kuntien maankäytön toteutusohjelmien laadinnan tavoitteena on varmistaa, että kunnilla on riittävästi tontteja asunto- ja työpaikkarakentamiseen. Ohjelmissa esitetään uusien laajentumisalueiden kaavoitustilanne, luovutettavien tonttien määrä, suunniteltu toteutusaikataulu ja toteutuksen kustannusarvio. Toteutusohjelmat pyritään laatimaan riittävän pitkäksi ajaksi, ainakin viideksi vuodeksi. Kunnat voivat laatia maankäytön toteutusohjelmat tarkoituksen mukaisella tavalla kunnan tarpeet ja erityispiirteet huomioon ottaen. (Jyväskylän kunta- ja palvelurakennehankkeen toimeenpanosuunnitelma 2007.)

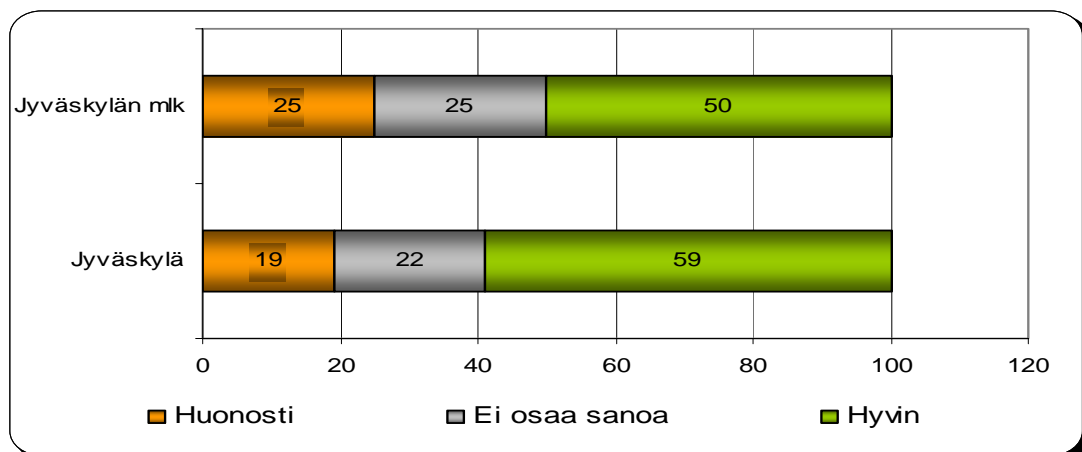
Mahdollisen yhdistymisen myötä resursseja voidaan kohdentaa uuden kunnan alueella entistä järkevämmin: yhdistyminen avaa monipuoliset mahdollisuudet uuden kunnan maankäytön ja maapolitiikan hoitamiseen. Resurssien ja maa-alueiden yhdistymisen kautta voidaan uudessa kunnassa toteuttaa entistä tehokkaampaa yhdyskuntasuunnittelua.

Alueen kilpailukykyä voidaan kasvattaa laadukkaalla ja kiinnostavalla yritys- ja asuintonttitarjonnalla. Tämä voidaan saavuttaa esimerkiksi entistä taitavam- malla tonttituotantoprosessin koordinoinnilla, tonttitarjonnan näkyvyyden li- säämisellä sekä panostamalla kaupunkikehän logistisesti toimiviin liiketoiminta- ja työpaikkakeskeisyyteen.

Kuntien mahdollinen yhdistyminen muuttaa maankäytön toteutusprosesseja erityisesti kuntien raja-alueilla. Rajojen poistumisella nykyisten raja-alueiden maankäytön suunnittelu helpottuu, kun monimutkaiset kahden kunnan väliset neuvottelut vähenevät.

Kuntien alueiden kehitystä on voitava suunnitella kokonaisuutena ja uusia ke- hitettäviä alueita ottaa suunnitteluun nykyistä helpommin. Taajamaraken- neselvitykset voidaan toteuttaa kokonaisuutena ja joukko- ja kevyenliikennettä voidaan kehittää osana maankäyttöä. Kunnallistekniikan ja julkisten palvelujen investointien suunnittelua ja suuntaamista joudutaan tulevaisuudessa tehos- tamaan. Myös matkailuinfrastruktuuria on kehitettävä nykyistä laajemmin. Kuntien mahdollisesti yhdistyessä uudessa kunnassa on mahdollisuus sekä ur- baaniin asumiseen että maaseutumaiseen asumiseen. Yhdistyneenä kunnalli- set palvelut voidaan sijoittaa joustavammin oikeisiin paikkoihin ihmisten luon- nollisten kulkureittien varten.

Efektia Oy on vuonna 2003 selvittänyt kuntapalvelujen laatua asukkaiden arvi- oimana (kuva 7.2.). Tutkimuksessa olivat mukana Jyväskylän kaupunki ja maalaiskunta. Kysyttäessä asuntojen, työpaikkojen ja palvelujen sijoittelusta Jyväskylän maalaiskunnan vastaajat olivat tyytymättömämpiä kuin kaupungin vastaajat: jyväskylän maalaiskuntalaisista neljännes piti asuntojen, työpaikko- jen ja palvelujen sijoittelun tilaa huonona kun taas kaupunkilaisista huonona palvelujen tilaa piti noin viidennes vastanneista.

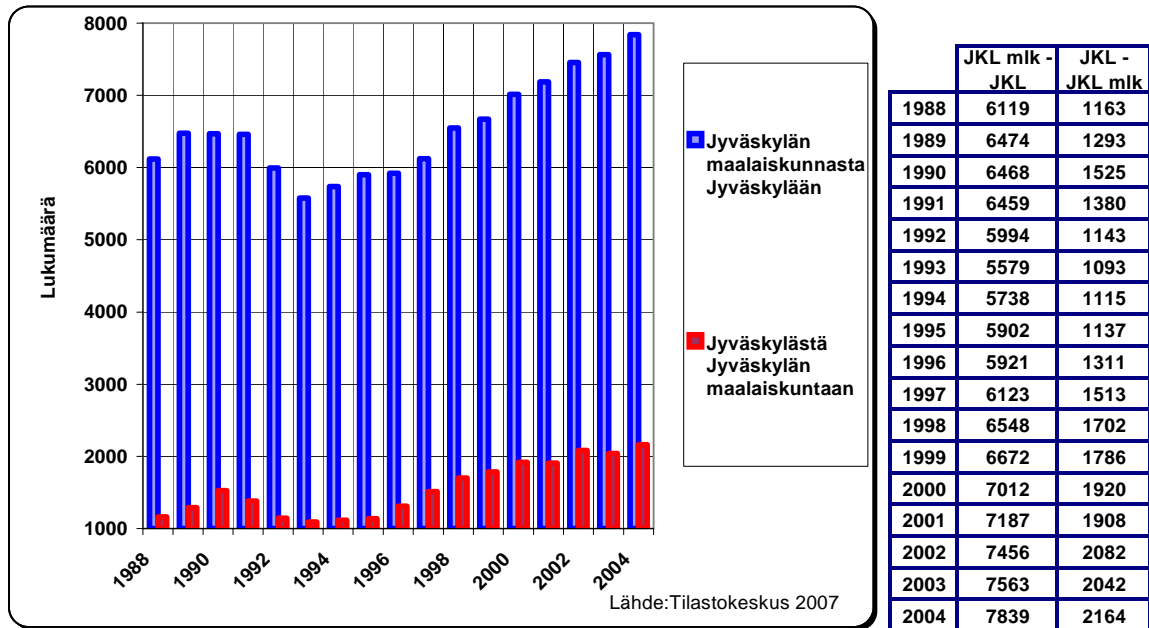


Kuva 7.2. Asuntojen, työpaikkojen ja palvelujen sijoittelu. Lähde: Efektia Oy.

7. 2. Työmatkaliikenne eli pendelöinti

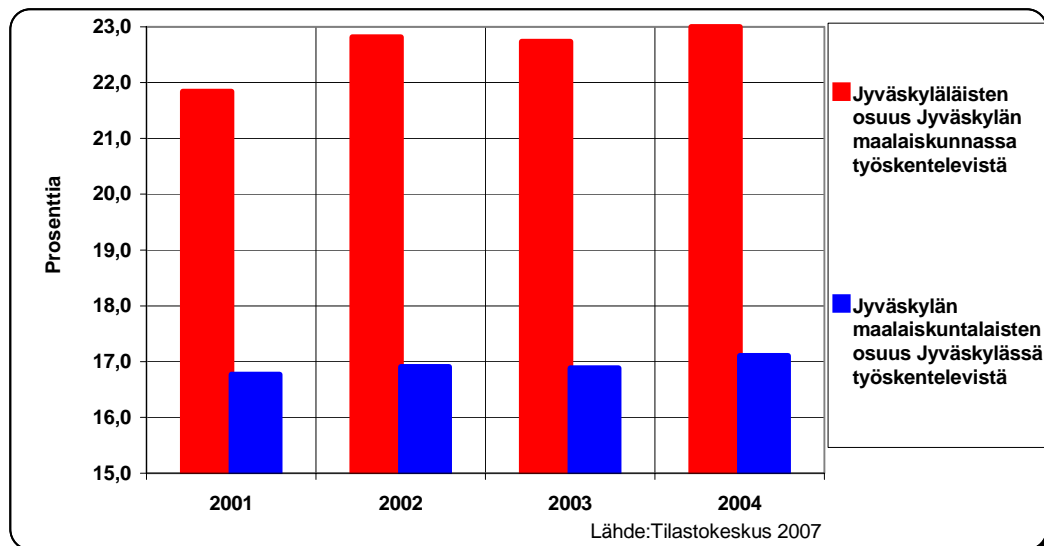
Pendelöinti Jyväskylän kaupungin ja maalaiskunnan välillä on varsin voimakas- ta (kuva 7.3.). Vuonna 2004 Jyväskylän maalaiskunnasta Jyväskylässä kävi töissä päivittäin 7 839 työllistä eli 52 % kaikista Jyväskylän maalaiskunnan

työllisistä. Kaupungista maalaiskunnassa sen sijaan kävi töissä päivittäin 2 164 työllistä eli noin 6 % kaikista Jyväskylän työllisistä.



Kuva 7.3. Pendelöinti Jyväskylän ja Jyväskylän maalaiskunnan välillä vuonna 1988–2004. Lähde: Tilastokeskus 2007.

Jyväskylän maalaiskuntalaisten Jyväskylässä työskentelevien määrä on nousut tasaisesti vuodesta 1993. Vuonna 2004 Jyväskylässä työskentelevistä 17,1 % oli maalaiskuntalaisia (kuva 7.4.). Jyväskylän maalaiskunnassa työskentelevistä sen sijaan 23,1 % oli jyväskyläläisiä.



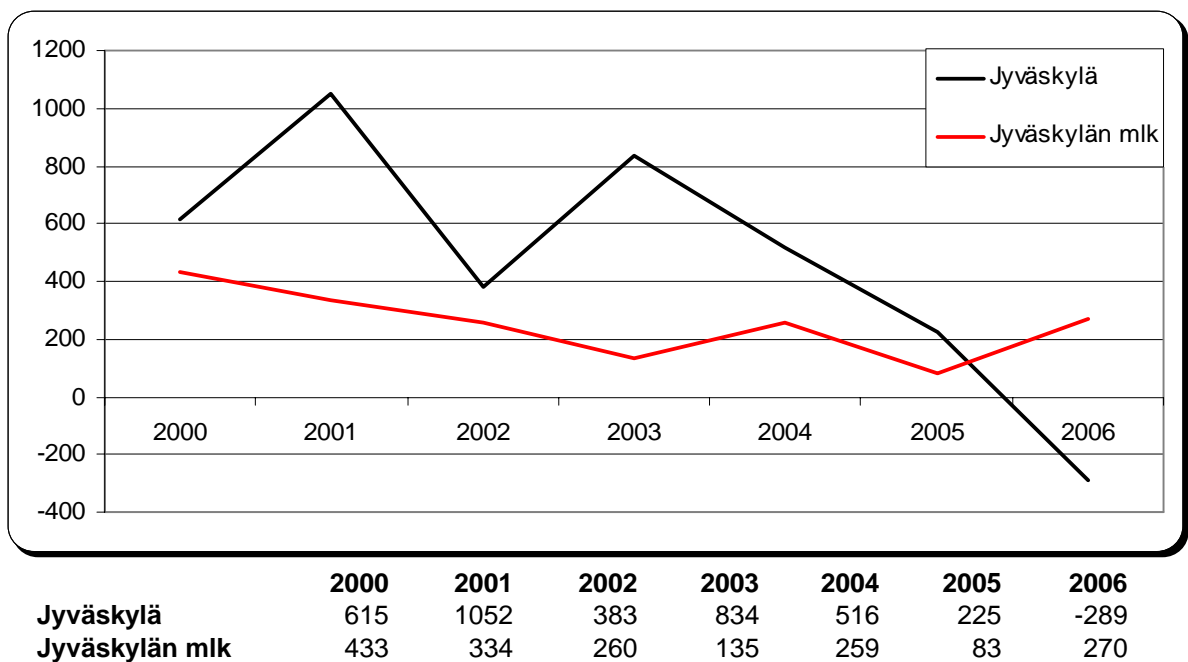
	Jyväskyläläisten osuus Jyväskylän maalaiskunnassa työskentelevistä	Jyväskylän maalaiskuntalaisten osuus Jyväskylässä työskentelevistä
2001	21,8	16,8
2002	22,8	16,9
2003	22,7	16,9
2004	23,0	17,1

Kuva 7.4. Pendelöntiosuus työvoimasta 2001–2004. Lähde: Tilastokeskus 2007.

Kuntajakolain ensimmäisen pykälän mukaan kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta. Jyväskylän ja Jyväskylän maalaiskunnan välinen työmatkaliikenne on varsin runsasta ja Jyväskylän kaupungin keskusasema on selvä: Jyväskylän maakunnan työllisistä käy Jyväskylän puolelle joka arkipäivä työssä lähes 8 000 maakuntalaista eli noin 52 % kaikista työllisistä. Työmatkaliikenteen kannalta suurimman hyödyn mahdollisen yhdistymisen toteutuessa saavat Jyväskylän maalaiskuntalaiset, jotka voivat mahdollisen yhdistymisen toteutuessa hakea palvelunsa työmatkojensa yhteydessä.

7.3. Seudun sisäinen muuttoliike

Vuonna 2000 Jyväskylän kaupungin nettomuutto (tulomuutto – lähtömuutto) oli 615 henkilöä (kuva 7.5.). Tämä tarkoittaa sitä, että tällöin Jyväskylän kaupunkiin muutti enemmän asukkaista kuin sieltä muutti pois. Samana vuonna nettomuutto Jyväskylän maalaiskunnassa oli 433 henkilöä. Nettomuuton vuosittaiset vaihtelut ovat vuosien 2000–2006 välisellä ajalla olleet suuremmat Jyväskylän kaupungissa kuin Jyväskylän maalaiskunnassa. Jyväskylän kaupungin nettomuutto vuonna 2006 oli -289 henkilöä eli tällöin Jyväskylän kaupungista muutti pois 289 henkilöä enemmän kuin sinne muutti. Samana vuonna Jyväskylän maalaiskunnan nettomuutto oli 270 henkilöä.



Kuva 7.5. Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan nettomuutto (tulomuutto – lähtömuutto) 2000–2006. Lähde: Tilastokeskus 2007.

Jyväskylän verkostokaupungin kuntien muuttoliike on lisääntynyt voimakkaasti 1990-luvun laman jälkeen (Jolkkonen ym. 2007). Vuosina 1995–2005 muuttovoitto oli väkilukuun suhteutettuna suurinta verkostokaupungin alueella Muuramessa, Jyväskylän kaupungissa ja Jyväskylän maalaiskunnassa. Verkostokaupungin kuntien muuttoliikkeestä lähes puolet on verkostokaupungin sisäistä muuttoliikettä. Jyväskylän maalaiskunnan osalta yli 60 % tulo- ja lähtömuutos-

ta on verkostokaupungin sisäistä muuttoliikettä. Jyväskylän kaupungin tulo- ja lähtömuutosta sen sijaan yli 60 % kohdistuu verkostokaupungin ulkopuolelle.

Vuonna 2005 Jyväskylän kaupungin lähtömuuttajista noin kolmannes muutti Jyväskylän maalaiskuntaan, Muurameen tai Laukaaseen, ja vain noin 5 % muutti muualle Jyväskylän seudulle. Lähes kaksi kolmasosaa lähtömuuttajista muutti Jyväskylän seudun ulkopuolelle, yleisimmin Helsingin, Tampereen, Kuopion, Oulun ja Lahden seutukuntiin. Kaikista Jyväskylän tulomuuttajista 26 % oli Jyväskylän maalaiskunnasta, Muuramesta tai Laukaasta.

Vuosina 2004–2006 Jyväskylän kaupungista Jyväskylän maalaiskuntaan muutti 2 980 henkilöä. Jyväskylän maalaiskunnasta Jyväskylän kaupunkiin muutti 1 599 henkilöä (taulukko 7.2). Jyväskylän kaupungin nettomuutto Jyväskylän maalaiskunnan osalta tarkasteltuna on -1 381 henkilöä eli Jyväskylästä lähtee tämän verran enemmän henkilöjä Jyväskylän maalaiskuntaan kuin sinne tulee.

Taulukko 7.2. Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan välinen muuttoliike 2004–2006 yhteensä (henkilöä). Lähde: Tilastokeskus 2007.

Kaupungista maalaiskuntaan	Maalaiskunnasta kaupunkiin	Kaupungin nettomuutto maalaiskunnan osalta
2 980	1 599	-1 381

Jyväskylässä nuorten lähtö- ja tulomuuton osuudet muuttovirroista ovat suuria, mikä on tyypillistä yliopistokaupungille. Jyväskylän seutu saa muuttovoittoa erityisesti sen pohjoispuolella sijaitsevilta alueilta. Muuttotappio sen sijaan painottui vuonna 2005 Helsingin ja Tampereen seutukuntiin. Koska koulutetut nuoret vertailevat eri paikkakuntien tarjoamia mahdollisuuksia, tulisi verkostokaupungin kilpailukykyyn ja vetovoimaan kiinnittää erityistä huomiota.

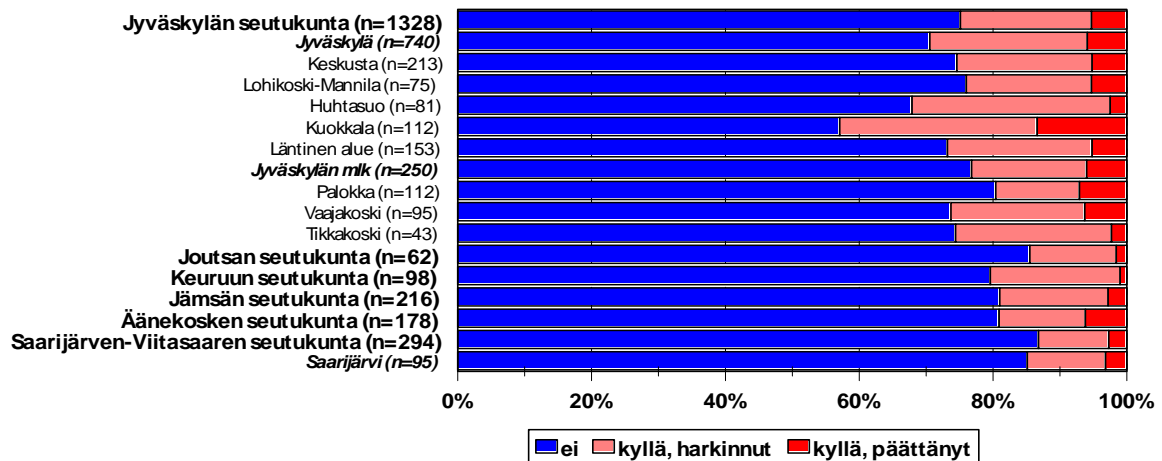
Muuttopäätökseen vaikuttaneista tekijöistä tarkemmin kysyttäessä selvisi, että keskeiset asumismielitymykset ovat suurelta osin samat muuton suunnasta riippumatta. Kuntarajat eivät siis ratkaise asuinpaikkaa. Kaupungista kehyskuntiin muuttaneille kotitalouksille tunnusomaisia piirteitä ovat halu asua maaseutumaisessa ympäristössä, asuntojen edullisempi hintataso, halu päästä isompaan asuntoon, suuremman tontin löytyminen ja asuinalueen kokeminen hyväksi kasvuympäristöksi lapsille. Kaupunkiin muuttaneille tyypillisiä motiiveja puolestaan ovat halu viettää kaupunkilaiselämää, huvi- ja iltaelämän viettäminen, ystävien asuminen kaupungissa, kulttuuritarjonta, mahdollisuus monipuolisiin ihmissuhteisiin ja halu asua ydinkeskustassa.

Vuonna 2003 työllisten määrä lisääntyi Jyväskylän maalaiskunnassa. Jyväskylän kaupungissa työllisten määrä sen sijaan laski poismuuton takia. Kuitenkin tarkastellessa 1990-luvun laman jälkeistä aikaa on työllisten määrä Jyväskylän kaupungissa kokonaisuudessaan kasvanut voimakkaasti.

Vuonna 2005 niin sanottujen ”aktiivi-ikäisten” eli 25–44-vuotiaiden muuttajien määrällä mitattuna verkostokaupunki oli selvä menettäjä. Tämän ikäluokan muuttotappio kohdistui yksinomaan Jyväskylän kaupunkiin kun taas muut verkostokaupungin kunnat olivat muuttovoittajia. Myös korkeasti koulutettujen ja hyvätuloisten osalta tilanne oli samankaltainen. Samana vuonna suurin muuttotappio Jyväskylässä kohdistuikin 25–34-vuotiaisiin, mikä näkyy myös pienten lasten negatiivisessa muuttotaseessa. Muuttovoitto kohdistui 15–24-vuotiaisiin.

Vuonna 2005 Jyväskylän kaupungin muuttotase oli +225 ja Jyväskylän maalaiskunnan muuttotase oli +83.

Tarkastellessa asukkaiden muuttoaikeita alueittain havaitaan, että Jyväskylän kaupungista muutto on harkinnut tai on päättänyt muuttaa useampi kuin Jyväskylän maalaiskunnasta (kuva 7.6). Erityisen suuri osuus asukkaista on harkinnut muuttoon tai päättänyt muuttaa Jyväskylän Kuokkalan alueelta.



Kuva 7.6. Lähtömuuttoaikeet alueittain. Lähde: STKL.

7.4. Jyväskylän kaupungin ja maalaiskunnan luottamushenkilöiden näkemykset

Kyselyssä ja haastatteluissa nousi esiin se, että kunnat muodostavat yhtenäisen työssäkäyntialueen. Vastaajat kokevat alueen kuntien yhdyskuntarakenteen hajanaiseksi ja uskovat aluesuunnittelun eheytyvän kuntien yhdistyessä. Myös joukkoliikenteen, maankäytön suunnittelun ja kaavoituksen kehittäminen entistä paremmaksi helpottuu kuntien yhdistämisen myötä.

Luottamushenkilöiden keskeiset näkemykset

- Yhdyskuntarakenteen hajanaisuuden vähentäminen ja yhdyskuntarakenteen selkiyttäminen
- Työssäkäyntialuekunnan muodostaminen
- Maankäytön suunnittelun ja kaavoituksen kehittäminen
- Aluesuunnittelun kehittäminen
- Joukkoliikenteen parantaminen

7.5. Johtopäätökset ja esitykset - yhdyskunta ja ympäristö

Jyväskylä kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunta muodostavat toiminnallisen yhdyskuntarakenteellisesti toimivan kokonaisuuden. Valtakunnallisessa kunta- ja palvelurakennehankkeessa edellytetään suurilla kaupunkiseuduilla maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteistä suunnittelua ja koordinoitua. Yhtenäistä suunnittelua sekä varsinkin päätöksentekoa ja toimeenpanoa on vaikea toteuttaa erillisillä organisaatioilla. Samoin yhdistäminen palvelujen organisointiin ja

kehittämiseen on hankalaa. Siten maankäytön suunnittelusta ja toteuttamista vastaava kaikista toiminnoista vastaava yksi päätöksenteko- ja toimeenpano-organisaatio varmistaa myös yhdyskuntarakenteen toimivuuden kehittymisen.

Henkilö-, asiointi- ja opiskeluliikenteen sekä kevyen liikenteen edellytysten nykyistä voimakkaampi kehittyminen on kaupunkiseutujen kestävä kehityksen ja hyvinvoinnin keskeisiä tekijöitä. Yhtenäinen suunnittelu ja toteuttaminen on keskeinen väline ohjata toimivaa ja tehokasta yhdyskuntarakennetta sekä asukkaiden käyttäytymistä vähemmän saastuttavaan ja terveelliseen liikkumiseen.

Uuden kunnan mahdollisuus on tarjota nykyisille ja uusille asukkaille entistä laadukkaampaa sekä tiiviin kaupunkimaisen että omakotimaisen asumisyhteisön vaihtoehtoja. Tulevaisuudessa kilpaillaan osaajista, jotka arvostavat kaupunkimaista toimintaa, korkeatasoisia kulttuuripalveluja, hyvää elinympäristöä sekä laadukasta asumista. Uudenlaiset kuntien vahvuuksien yhdistämiset mahdollistavat asukasluvun kasvun säilymien myös tulevina vuosikymmeninä.

Infrastruktuurin rakentamisessa ja kunnossapidon tuotannossa tuottavuuden parantaminen mahdollistuu kuntien rajojen poistuessa. Tämän jälkeen voidaan keskitetysti suunnitella investointeja ja toteuttaa ylläpitoa.

MAHDOLLISUUDET

- Toimivan yhdyskuntarakenteen kehittäminen maankäytön, asumisen, liikenteen osalta
- Kestävän kehityksen yhdyskunta ja toimintatapa
- Työssäkäynti-, asiointi- ja opiskeluliikenteen parantaminen
- Infrastruktuurin ylläpito ja rakentaminen yli nykyisten kuntarajojen
- Kaupunkimaisen ja maaseutumaisen asumisyhteisöjen ja vaihtoehtojen tarjoaminen

HAASTEET

- Kunnan eri osien välinen kilpailu resursseista
- Haja-asutusalueiden elinvoimaisuuden ja rakenteiden säilyttäminen
- Yhdyskuntarakenteen parantamisen hitaus
- Kunnan eri osien vahvuuksien hyödyntäminen

8. DEMOKRATIA JA JOHTAMINEN

8.1. Kuntalaisten vaikuttaminen ja identiteetti

Vuoden 2004 kunnallisvaaleissa sekä Jyväskylän kaupungissa että Jyväskylän maalaiskunnassa vuoden 2004 kunnallisvaaleissa äänestysaktiivisuus oli heikompi kuin koko maassa keskimäärin. Jyväskylässä kaikista äänioikeutetuista äänesti 54,2 prosenttia ja Jyväskylän maalaiskunnassa 55,4 prosenttia.

Keskeisiä välineitä kuntalaisdemokratian parantamisessa on kuntalaisten yleinen osallistuminen, kunnan avoimuus ja tiedotus, asiakasdemokratia, -raadit, -kyselyt ja -palautteet, aluelautakunnat jne.

Asukkaiden näkökulmasta haasteena on puolestaan alueidentiteetin uudelleenmieltittäminen. Pekola-Sjöblom, Helander & Sjöblom (2006) tutkivat suomalaisten kuntasamaistumista tiedustelemalla vastaajilta, missä määrin he kokiivat samastuvansa tai kokevansa yhteenkuuluvuutta asuinkuntaansa tai -kaupunkiinsa. Samassa yhteydessä kartoitettiin kansalaisten identifioitumista myös yhdeksään muuhun aluekokonaisuuteen asuinalueestaan aina Eurooppaan asti. Tutkimusten tulosten mukaan asuinkuntaansa melko tai erittäin paljon samaistuvien osuus on 48 prosenttia. Asuinkunta on kansalaisten tärkein samastumisen kohde heti Suomen ja Pohjolan jälkeen. Selvästi heikoimpia samaistumiskohteita olivat seutukunnat ja Euroopan Unioni, joita vain noin viidennes vastaajista piti tärkeinä identifikaatiokohteinaan. Mielenkiintoista tuloksissa on, että kuntasamaistuminen on vahvempaa suurissa kuin pienissä kunnissa, vaihdellen 3000–5 500 asukkaan kuntien 42 prosentista suurimpien yli 45000 asukkaan kuntien 53 prosenttiin.

Esimerkiksi tietty kuntalaisuus voi olla vahva ihmisten samaistumisen kohde, jonka ei uskota muuttuvan, vaikka oma nykyinen kunta olisikin osa laajempaa kuntaa. Zimmerbauer ja Kahila (2006) toteavat, että vaikka liittynyt kunta ei enää liitoksen jälkeen ole aluejärjestelmä osa se on muistinvarainen ja symbolinen alue, johon samaistutaan yhtä vahvasti tai jopa vahvemmin kuin ennen liitosta.

Jyväskylän maalaiskunta on toteuttanut valtuustokausittain vuodesta 1987 asti koko kunnan käsittävän kyläkierroksen. Kyläkierroksen tavoitteena on kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien ja hallinnon avoimuuden lisääminen. Kyläkierrosten tarkoituksena on lisätä ja vahvistaa kuntalaisten, viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden vuorovaikutusta ja ehkäistä hallinnon kasvottomuutta. Tilaisuuksissa kuntalaisilla on ollut mahdollisuus tavata oman kunnan viranhaltijoita, tehdä kysymyksiä ja keskustella oman kylän ajankohtaisista asioista.

Uudet osallistumisen välineet ovat tärkeitä, erityisesti nuorille. Sähköisten palvelujen käyttömahdollisuudet ovat laajat Jyväskylässä ja Jyväskylän maalaiskunnassa. Jyväskylän kaupungissa noin 70 prosentilla ja Jyväskylän maalaiskunnassa noin 72 prosentilla väestöstä on käytössään tietokone. Internet on käytössä 63 prosentilla Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan asukkaista.

Jyväskylän maalaiskunnassa myös käynnistettiin 1.1.2002 Virtuaalinen maalaiskunta, VIRMA-hanke, jonka taustana ja lähtökohtana on Jyväskylän maalaiskunnan kuntastrategia 2005+. Hankkeessa kehitetään toimintamalleja, jotka parantavat palveluja ja niiden saavutettavuutta sekä lisää kansalaisten suora vaikutusmahdollisuutta ja molempiin suuntiin tapahtuvaa vuorovaikutusta kansalaisten, päättäjien ja viranhaltijoiden kesken.

Jyväskylän maalaiskunta on osallistunut Suomen Kuntaliiton hankkeeseen "Demokratia tilinpäätös", jonka tavoitteena on kehittää työkaluja ja mittareita, joiden avulla voidaan mitata ja arvioida kunnallisen demokratian tilaa sekä toteutumista kunnissa. Hankkeen teemoja ovat kunnallisvaalit, kuntademokratian toimintatavat, kuntalaisten osallistuminen sekä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden rooli ja toiminta. Kunnallisvaalit-teemassa kunnat pyrkivät vaikuttamaan mahdollisia vaaleihin liittyviä demokratiaongelmiaan, joista esimerkkejä ovat äänestysaktiivisuuden alhaisuus tai epätasainen jakautuminen eri kuntalaisryhmissä, uusien ehdokkaiden hankinnan vaikeudet tai istuvien valtuutettujen haluttomuus asettua uudelleen ehdokkaaksi. Toimintatapojen teemassa kartoitettiin niitä osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia, joita Jyväskylän maalaiskunta asukkailleen tarjoaa. Kuntalaisten omakohtaisen kiinnostuksen lisäksi yksilöiden osallistumiseen vaikuttaa se, millaisia mahdollisuuksia osallistumiseen on tarjolla. Kolmannen teeman tarkoituksena on selvittää sitä, miten hyvin kuntalaiset tuntevat niitä osallistumismuotoja, joita oma kunta tarjoaa. Neljännessä teemassa keskitytään kuntien poliittisen ja ammatillisen johdon rooliin ja toimintaan.

Jyväskylän kaupungissa on järjestetty asuinaluutilaisuuksia 1980-luvun alusta lähtien. Tilaisuuksissa on esitelty ajankohtaisia asioita, mm. palveluihin, kaavoitukseen tai muuhun keskeiseen kunnan toimintaan liittyen. Tilaisuuksissa on kuultu asukkaiden mielipiteitä ja asukkaat ovat voineet vaikuttaa ja antaa palautetta. Säännöllisimmin tällaisia tilaisuuksia on järjestetty maankäyttöön, kaavoitukseen sekä katu- ja puistoasioihin liittyen. Säännöllisesti on järjestetty myös muita vaikuttamismahdollisuuksia, kuten koteihin lähetettyjä kyselyjä. Esim. Kirkkopuiston kunnostustöiden yhteydessä oli mahdollisuus seurata päivittäin netistä hankkeen etenemistä (videot, valokuvat) ja antaa palautetta kirkkopuiston vieressä taidemuseolla olleeseen palautepäiväkirjaan. Vuosina 1995–2002 kaupungissa toimi Jyväskylä-Foorumi, uudenlainen vuoropuhelun areena. Se rikkoi tavanomaisia rajoja ja toi uutta aloitteellisuutta kaupungin kehittämiseen. Forumin käynnisti kaupungin johto, mutta alusta alkaen mukaan tuli myös seudun muita keskeisiä vaikuttajia ja aktiivisia yksilöitä. Foorumi-tilaisuudet taltioitiin ja niistä tiedotettiin laajasti mm. mediassa. Tavoitteena oli uudistaa kaupunkipolitiikkaa, tehdä uusi kaupunkistrategia tutuksi, osallistaa eri toimijoita ja löytää kehittämislinjauksia. Toiminta oli erittäin onnistunutta ja sai kansainvälistäkin kiitosta. Kaikilla toimialoilla on jatkuvasti asiakaspalautekyselyjä ja vaikuttamismuotoja. Vuodesta 2005 on järjestetty Jyväskylä-foorumeja, avoimia keskustelu- ja tiedotustilaisuuksia. Foorumi järjestetään ajankohtaisesta, laajaa mielenkiintoa herättävästä tai muuten tärkeästä palvelusta tai asiakokonaisuudesta. Foorumeja on järjestetty mm. sosiaali- ja terveystalouksista, kirjastopalveluista, kaupungin taloustilanteesta, opetus- ja päivähoitopalveluista sekä kaupunkilaisten hyvinvoinnista. Palautetta on voinut antaa myös www-sivujen, sähköpostin ja kirjeiden välityksellä sekä palautelomakkeilla tilaisuuksissa. Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismah-

dollisuuksia on lisätty myös kaupungin www-sivujen välityksellä vuodesta 2000 alkaen. Muun muassa valmisteilla olevia kaavoja voi kommentoida suoraan netissä. Asuinalueilla järjestetään myös keskustelutilaisuuksia yhdessä asuinalueen aktiivisten toimijoiden kanssa. Kaupunginhallitus on marraskuussa 2007 hyväksynyt kaupungin ja kolmannen sektorin yhteistoiminnan linjaukset, joissa keskeisenä osana on myös kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Sama näkökulma on myös kaupunginhallituksen hyväksymissä kaupungin viestintälinjauksissa. Jyväskylässä on mm. Eläkeläisneuvosto, Vammaisneuvosto ja Vammaispalvelujen kehittämisryhmä. Kun palvelussa tapahtuu muutoksia, asioista tiedotetaan asukkaille aktiivisesti jo valmisteluvaiheessa, esimerkkinä mm. henkilökuljetusten kilpailutus. Erityisen hyvin on järjestetty nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet NuortenLaturi-toiminnan kautta. Nuorten www-sivusto on kattava, seudullinen kokonaisuus, Nuoret mm. tekevät omaa nettilehteä ja kysymyspalsta on ahkerassa käytössä. Uusin muoto on Nuorten aloitekanava, jonka avulla nuoret voivat tehdä aloitteita ja niiden etenemistä voi seurata netissä. Aktiivista on myös NuortenFoorumi eli yläkouluikäisten NuFo-toiminta. Nuoret ovat valinneet mm. erilaisia työryhmiä, jotka ottavat kantaa kaupungin toimintaan ja palveluihin sekä antavat palautetta ja kehittämisideoita. Poikkeuksellinen laajaa on myös alakoululaisten Lasten Parlamentti –toiminta. Jyväskylä on osallistunut laajasti valtakunnallisiin osallistumis- ja kehittämishankkeisiin. Eräs niistä oli Sofy-projekti Huhtasuon asuinalueella 1980-luvulta aina 2000-luvun alkuun. Yhdessä asukkaiden kanssa kehitettiin asuinalueen kokonaisvaltaista sosiaalista ja fyysistä yhteistoimintaa. Osa kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämistä on myös avoin tiedotus valmisteilla olevista asioista, niistä tehdyistä päätöksistä ja niiden vaikutuksista.

Suomen Kuntaliitto on toteuttanut vuonna 2007 osana Demokratiatilinpäättös-hanketta Kuntalaisten kunta -kyselyn. Kyselyssä oli mukana 14 kuntaa. Yksi mukana olleista kunnista oli Jyväskylän maalaiskunta. Kyselyyn vastasi yli 5 000 kuntalaista. Noin 61 prosenttia vastaajista katsoi olevansa ainakin melko kiinnostunut kuntansa toiminnasta ja päätöksenteosta. Vastanneista kolme prosenttia oli täysin kuntansa asioista kiinnostumattomia. Myös Jyväskylän maalaiskunnassa kuntalaisten kiinnostuminen oman kunnan toiminnasta ja päätöksenteosta oli samankaltainen. Lähes 50 prosenttia vastanneista koki saavansa riittämättömästi tietoa kunnassa valmisteilla olevista asioista. Vastaajista 50 prosenttia koki saavansa liian vähän tietoa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksistaan, ja lähes 50 prosenttia koki saavansa liian vähän tietoa valmisteltavina olevista asioista. Tieto käytettävissä olevista mahdollisuuksista korreloi vastaajan koulutustaustan ja työmarkkina-aseman kanssa. Vastaajista 37 prosenttia kuitenkin ilmoitti tietävänsä, miten menetellä jos haluaa vaikuttaa kunnan toimintaan ja päätöksentekoon. Lisäksi 56 prosenttia vastanneista oli sitä mieltä, että päätösvalta on vastaajan kotikunnassa keskittynyt liian harvoille. Jyväskylän maalaiskunnassa 42 prosenttia vastanneista kokee ymmärtävänsä hyvin kunnallispoliittisia kysymyksiä. Vastanneet kokivat erityisesti, että kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia tulisi parantaa nykyisestä erityisesti vanhustenhuoltoon, oman asuinalueen viihtyisyyteen ja terveystalvelujen suunnitteluun sekä nuorisopalveluun ja kouluihin liittyvissä asioissa. Vastanneista yli 85 prosenttia vastanneista oli sitä mieltä, että kunnan tulisi kehittää palautejärjestelmää, jolla kerätään tietoa palvelujen käyttäjien näke-

myksistä. Lähes yhtä suuri osuus vastanneista oli sitä mieltä, että kunnissa tulisi kehittää menettelytapoja, joilla kuntalaiset voivat antaa palautetta.

Kaupungin eri alueilla on järjestetty kaupunginosafoorumeita. Näillä foorumeilla on keskusteltu alueen kehittämiseen liittyvistä kysymyksistä. Tavoitteena on ollut asukaslähtöisesti kehittää asuinalueita ja keskustelun kautta löytää asukkaille tärkeitä asioita.

8.2 Hyvinvoiva ja kestävä kehityksen yhteisö

Kunta on keskeinen hyvinvointipalvelujen tuottaja ja yksi sen tärkeimmistä tehtävistä on kantaa hyvinvointivastuuta yhteistyössä asukkaiden, yritysten ja kolmannen sektorin kanssa. Kuntalaisten hyvinvointi on sidoksissa moniin kunnasta riippumattomiin tekijöihin ja valtakunnalliset päätökset heijastuvat suoraan asukkaiden hyvinvointiin.

Kunnassa tehtävien päätösten taustalle tarvitaan tietoa kuntalaisten hyvinvoinnista, koska monet kunnassa tehtävät päätökset vaikuttavat kuntalaisten hyvinvointiin ja hyvinvoinnin edellytyksiin. Jyväskylän kaupungissa on laadittu ensimmäisen kerran vuonna 2002 hyvinvointikertomus, jonka tavoitteena on korostaa hyvinvointipolitiikan merkitystä kunnan toiminnan ja kilpailukyvyyn tärkeänä kulmakivenä. Jyväskylän kaupungin hyvinvointikertomuksen (2005) mukaan hyvinvointikertomuksella tulee olla tiivis yhteys kunnan strategiseen suunnitteluun, toimintaohjelmien laatimiseen ja toiminnallisten tavoitteiden määrittelyyn ja päätöksentekoon. Kertomuksen tehtävänä on osoittaa suunta- viivoja paikalliselle hyvinvointipolitiikalle ja sen tarkoituksen on parantaa palvelutuotannon uudistamisen tietoperustaa ja auttaa palvelujen kohdentamisessa. Hyvinvointipolitiikan linjaukset tukevat palvelujen uudistamista ja vaikuttavuuden parantamista. Palvelujen uudistamisessa tulee myös ottaa huomioon kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet ja hyödyntää järjestöjen voimavaroja. Yhdyskuntarakenteen ja palvelurakenteen kehittämisen tulee liittyä kiinteästi toisiinsa.

Jyväskylän työttömyysaste vuonna 2006 oli noin 13,6 prosenttia ja Jyväskylän maalaiskunnan oli noin 11 prosenttia. Pitkäaikaistyöttömyys oli maalaiskunnassa lähes 30 % ja kaupungissakin 25 %. Erityisesti nuorison pahoinvointikierteen katkaisemiseen tulisi kiinnittää huomiota: sellainen nuori, jonka peruskoulu jää heikosti suoritetuksi tai kesken, ei saa välttämättä hankittua ammatillista koulutusta ja ajautuu tämän myötä ajoittaisiin alhaisen palkkatason päätöksiin tai työttömyyteen. Tällaisen kierteen vaikutukset ulottuvat nuoren lisäksi koko yhteiskuntaan. Siten hyvinvoinnin edistäminen ja uusien toimintatapojen käyttäminen on keskeisin keino pahoinvoinnin poistamisessa.

Yhtenä selkeänä mittarina arvioitaessa hyvin- ja pahoinvointia ovat menetetyt elinvuodet. Kuntalaisten hyvinvoinnista huolehtiminen ja sen tarkkailu on tärkeää. Hyvinvointia voidaan mitata eri indekseillä. Menetetyt elinvuodet - indekseillä (PYLL, Potential Years of Life Lost) kuvaa menetettyjä elinvuosia eli ennenaikaisia kuolemia kunnittain (kuva 8.1.). Indeksillä voidaan pitkän aikavälin seurannan avulla tehdä yhdeltä näkökulmalta päätelmiä siitä, onko väestön hyvinvointi paranemassa vai heikkenemässä. Asiaa voidaan myös tarkastella taloudellisten menetysten näkökulmasta, jolloin tuloksena saadaan käsitys

siitä, kuinka kohdeväestön tilanne ja sen ennuste heijastavat yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen riittävyyttä.

PYLL-indeksin tulosten mukaan ajanjaksolla 2001–2005 väestön tila luokassa ”kaikki kuolinsyyt” on Jyväskylän kaupungissa maan keskiarvon tasolla. Jyväskylän maalaiskunnassa ja Korpilahdella väestön tila on sen sijaan 10 prosenttia parempi kuin maassa keskimäärin. Jyväskylän kaupungissa naisten osalta tilanne koko maan keskiarvoon verrattuna on heikko: Jyväskylässä naisten osalta kertyy jopa 30 prosenttia enemmän menetettyjä elinvuosia kuin maassa keskimäärin. Jyväskylän maalaiskunnassa ja Korpilahdella naisten tilanne on sen sijaan koko maan keskiarvoa parempi.

Jyväskylä	PYLL 2001–2005		
	Molemmat	Miehet	Naiset
Kaikki kuolinsyyt (A00-R99,V01-Y89)	0	+	- - -

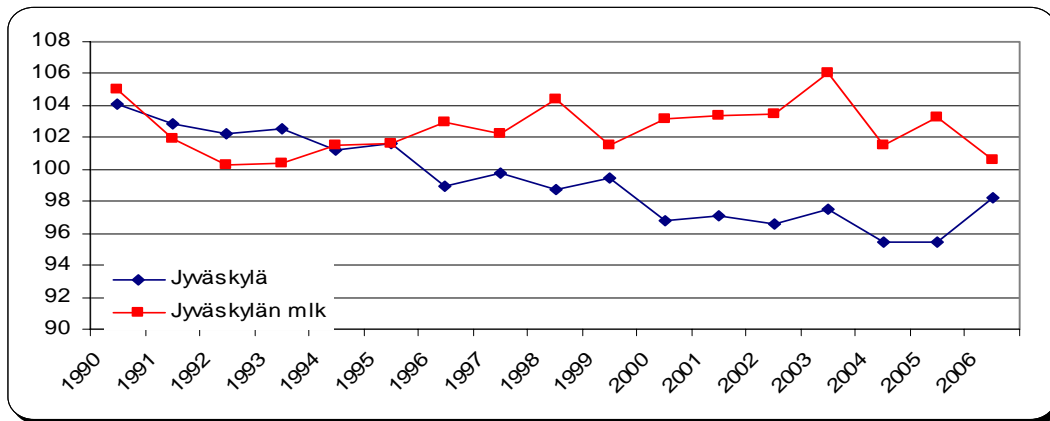
Jyväskylän mlk	PYLL 2001–2005		
	Molemmat	Miehet	Naiset
Kaikki kuolinsyyt (A00-R99,V01-Y89)	+	0	++

Korpilahti	PYLL 2001–2005		
	Molemmat	Miehet	Naiset
Kaikki kuolinsyyt (A00-R99,V01-Y89)	+	-	+++

0 = maan keskiarvo + = 10% parempi ++ = 20% parempi +++ = 30% parempi
 - = 10% huonompi - - = 20% huonompi - - - = 30% huonompi

Kuva 8.1. PYLL-indeksi Jyväskylän, Jyväskylän maalaiskunnan ja Korpilahden kunnista.

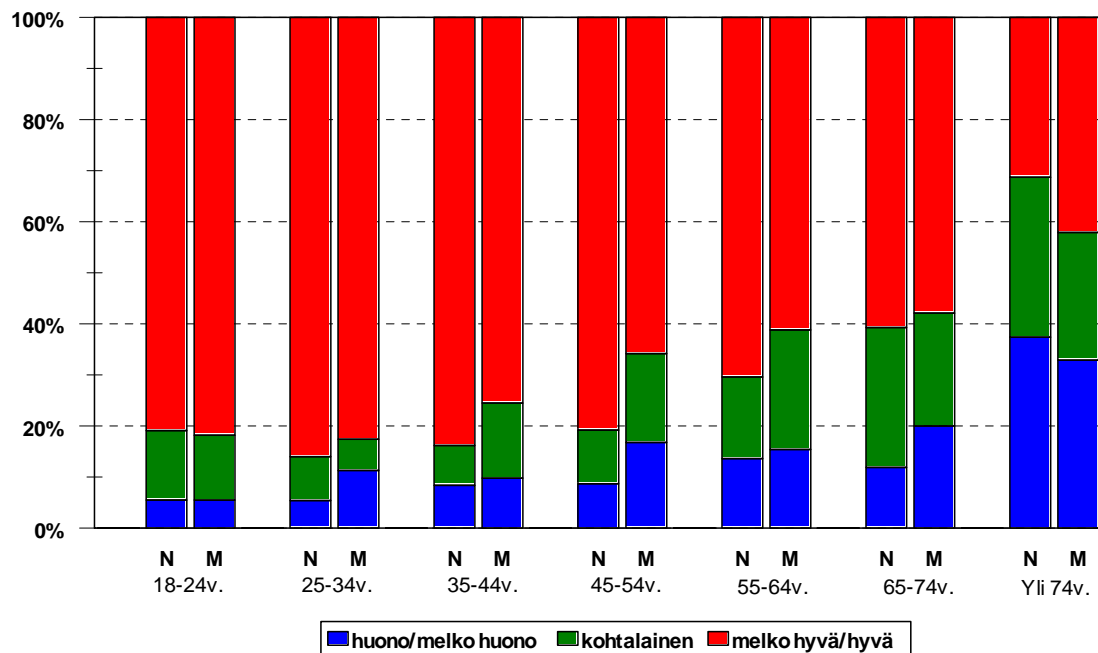
Yleisemmin käytetty hyvinvoinnin mittari on sairastavuusindeksi (kuva 8.2.). Indeksien taso 100 kuvaa koko maan keskiarvoa. Mitä pienempi indeksiluku on, sen terveempää on tutkittavan alueen väestö. Indeksiluvun laskeminen perustuu kolmeen rekisterimuuttuun: kuolleisuuteen, työkyvyttömyyseläkkeellä olevien osuuteen työkäisistä sekä erityiskorvattaviin lääkkeisiin oikeutettujen osuuteen väestöstä. Jyväskylän kaupungissa indeksi on ollut vuodesta 1996 alhaisempi kuin Jyväskylän maalaiskunnassa eli vuodesta 1996 Jyväskylän kaupungin väestön voidaan sanoa olleen Jyväskylän maalaiskunnan väestöä terveempää. Vuodesta 1996 kaupungin indeksi on myös ollut alle 100. Tämä tarkoittaa sitä, että Jyväskylän kaupungin väestö on ollut koko maan keskiarvoa terveempää. Kokonaisuudessaan erot ovat kuitenkin suhteellisen pieniä, ja vuonna 2006 molempien kuntien terveyden tason voidaan terveystiedon perusteella sanoa olleen koko maan keskiarvon tasolla.



	1990	1995	2000	2005	2006
Jyväskylä	104,1	101,6	96,8	95,5	98,2
Jyväskylän mlk	105	101,6	103,2	103,3	100,6

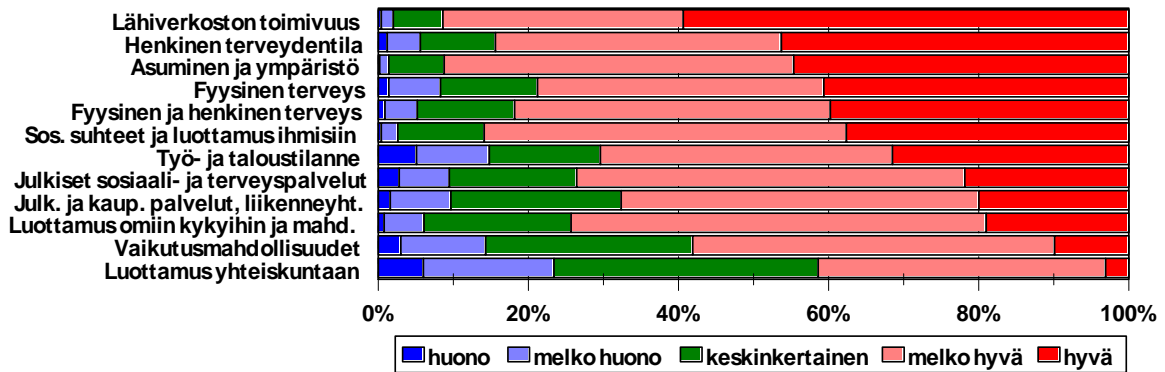
Kuva 8.2. Sairastavuusindeksi 1990–2006. Lähde: Kela 2007/tutkimusosasto/Järvinen & Laine.

Yksilön hyvinvoinnin arviointi perustuu aina osin subjektiiviseen arvioon. (kuva 8.2.). Vain muutama prosentti keskisuomalaisista 18–24-vuotiaista arvioi hyvinvointinsa huonoksi tai melko huonoksi. 25–34-vuotiaiden ikäryhmästä naisista suurempi osuus kuin miehistä kokee hyvinvointinsa kohtalaiseksi, melko hyväksi tai hyväksi. Vasta yli 74-vuotiaiden ikäryhmässä naisista suurempi osuus kuin miehistä kokee hyvinvointinsa huonoksi tai melko huonoksi.



Kuva 8.3. Hyvinvoinnin subjektiiviset kokonaistilannearviot eri ikäluokissa sukupuolen mukaan Keski-Suomessa. Lähde: STKL 2007.

Keski-Suomen asukkaiden tyytyväisyys elämän eri osa-alueisiin vaihtelee osa-alueen mukaan (kuva 8.3.). Tyytyväisimpiä keskisuomalaiset ovat lähiverkoston toimivuuteen, henkiseen terveydentilaan sekä asumiseen ja ympäristöön. Tyytymättömiä keskisuomalaiset ovat luottamuksessaan yhteiskuntaan ja vaikutusmahdollisuuksiinsa.



Kuva 8.4. Tyytyväisyys elämän eri osa-alueisiin (faktorianalyysin pohjalta johdetut taustamuuttajat) Keski-Suomessa. Lähde: STKL 2007.

8.3. Poliittinen johtaminen

Demokratian ja johtamisen näkökulmasta kuntien yhdistyminen tuo merkittäviä muutoksia verrattuna siihen, että kunnat jatkavat itsenäisinä yhteistyön pohjalta. Kuntalaki takaa sen, että luottamushenkilöpaikkoja yhtä kuntalaista kohden on pienissä kunnissa enemmän kuin suurissa. Pienissä kunnissa itsenäisinä kuntina kunnan poliittinen päätöksenteko on tästä näkökulmasta katsottuna lähempänä kuntalaista kuin suurissa kunnissa.

Jyväskylän kaupungissa suurin puolue on Suomen Sosiaalidemokraattinen Puolue (taulukko 8.2). Sillä on 17 valtuustopaikkaa. Seuraavaksi suurimmat puolueet Jyväskylän kaupungissa ovat Kansallinen Kokoomus ja Suomen Keskusta, joilla on molemmilla 12 valtuustopaikkaa. Jyväskylän maalaiskunnassa Suomen Sosiaalidemokraattinen puolue ja Suomen Keskusta ovat suurimmat puolueet ja niillä on molemmilla 15 valtuustopaikkaa. Kolmanneksi suurin puolue Jyväskylän maalaiskunnassa on Kansallinen Kokoomus, jolla on 7 valtuustopaikkaa.

Taulukko 8.1. Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan valtuustoryhmät 2005–2008.

	Kaupunki		MIK
Suomen Sosialidemokraattinen Puolue	17	Suomen Sosialidemokraattinen Puolue	15
Kansallinen Kokoomus	12	Suomen Keskusta	15
Suomen Keskusta	12	Kansallinen Kokoomus	7
Vihreä liitto	7	Vasemmistoliitto	5
Vasemmistoliitto	4	Vihreä liitto	3
Suomen Kristillisdemokraatit	3	Suomen Kristillisdemokraatit	3
Kommunistinen puolue	3	Siniset	3
Jyväskylän PerusÄssät	1	-	-
Yhteensä	59		51

Valtuuston vaikuttamismahdollisuus on samalla mittari kuntalaisten vaalien kautta vaikuttamiseen. Kunnissa kritisoidaan sitä, että suurin osa kunnan budjetista menee pakollisten suoritusten järjestämiseen. Lisäksi toiminnan ohjat-

tavuus vaikeutuu kun tehtävät hoidetaan kuntayhtymissä, liikelaitoksissa ja muissa ylikunnallisissa organisaatioissa. Tässä yhteydessä puhutaan ns. demokraatiavajeesta.

Kurikan (2006) mukaan Suomessa ollaan yleisesti oltu huolestuneita seudullisen päätöksenteon vaivaamasta peruskuntien luottamushenkilöiden vallattomuudesta ja huonoista vaikuttamismahdollisuuksista. Mikäli kuntarakennetta ei muuteta, on seudullisen päätöksentekojärjestelmän haasteena peruskuntien luottamushenkilöiden toimintaedellytysten ja toimivaltakysymysten kehittäminen ja seudullisen demokratian ja päätöksenteon tehokkuuden ja demokratian vahvistaminen. Mennyttä kehitystä on leimannut se, että vanhat hallintorakenteet säilyvät samalla kun luodaan uusia ja seudullisten yhteistoimintajärjestelmien kehittyminen näyttää etenevän vailla riittävää kytkentää kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisuusperiaatteeseen.

Johtopäätöksenä menneestä kehityksestä johtuen voidaan todeta, että useissa suurissa kunnissa ja yhdistymisen jälkeen uusilla kunnanhallituksilla ja -valtuustoilla on suurempi päätösvalta kuin nykyisillä pienillä kunnilla, koska tällä hetkellä ylikunnallisilla organisaatioilla on usein hyvin itsenäinen asema. Konserniohjaus mahdollistuu yhtenäisenä organisaationa paremmin kuin erillisinä ja itsenäisinä yksikköinä. Lisäksi tulevinä vuosina ollaan lainsäädännön avulla lisäämässä kunnanvaltuustojen vastuuta kuntien taloudellisesta asemasta, joten vastuun ja vallan kuuluu olla samalla organisaatiolla. Kunnallisen demokratian toimivuuden vahvistamiseksi tarvitaankin yleisesti hallinnon yksinkertaistamista, eri hallintotasojen valta- ja vastuusuhteiden selkeyttämistä ja poliittisen vastuun kirkastamista. Näillä tavoitteilla pyritään varmistamaan kunnan strategisen johtamisen sekä kokonaisvaltaisen kehittämisotteenpysyminen vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden ohjauksessa.

Joissakin kuntien yhdistymistapauksissa on pohdittu ja otettu käyttöön ns. aluelautakuntia. Niiden tehtävänä on toimia yhdyssiteenä asukkaiden, kunnan päätöksentekijöiden ja keskushallinnon välisen vuorovaikutuksen lisäämisessä. Aluelautakunnat ovat olleet käytössä erityisesti tapauksissa, joissa pienempi kunta on liitetty itseään selkeästi suurempaan kaupunkiin. Aluelautakuntien tai vastaavien rooli ja tehtävät ovat myös vaihdelleet tapauskohtaisesti, mutta useimmiten ne ovat koskeneet omaan alueeseen liittyvien päätösten valmisteluun (esimerkiksi maankäytön ja kaavoituksen ja palvelujen suunnittelussa) ja tietyn määrärahan käytön jakamiseen oman alueen kehittämiseen. Lisäksi aluelautakunnilla on voinut olla rooli yhdistymissopimuksen ehtojen toteutumisen valvonnassa.

Mahdollinen kuntarakenteen muutos merkitsee luottamushenkilöjohtamisen merkittävää muutosta sekä toimintatapoihin että luottamushenkilöjohtamisen rooliin. Näin ollen myös yllä mainittuja uudenlaisia toimintatapoja ja luottamushenkilöjohtamisen koulutusta on muutoksen hetkellä syytä harkita, jotta luottamushenkilöiden asiantuntemus saadaan parhaiten käyttöön ja uuden kunnan toiminta alkaa mahdollisimman tehokkaasti.

8. 4. Hallinto ja johtaminen uudessa kunnassa

Jyväskylässä on käytössä toimialajohtajamalli, joka hoidetaan siten, että yhdyskuntatoimessa sovelletaan tilaaja-tuottaja -asetelmaa. Jyväskylässä tuotanto on organisoitu liikelaitoksiksi ja osakeyhtiöiksi. Jyväskylän maalaiskunnassa sen sijaan on käytössä toimialapohjainen apulaiskaupunginjohtajamalli. Siinä tekninen toimi ja ympäristötoimi ovat apulaiskaupunginjohtajan alaisuudessa. Apulaiskaupunginjohtajalla on myös esittelyoikeus kunnanhallituksessa. Jyväskylän maalaiskunnassa tuotanto on sisällä virasto-organisaatiossa.

Jyväskylässä sosiaali- ja terveystoimi ovat yhdistettyjä ja Jyväskylän maalaiskunta puolestaan hankkii perusterveydenhuollon Palokan kuntayhtymältä. Maalaiskunnassa sosiaali- ja terveystoimi on jaettu Palokan ja Vaajakosken alueisiin. Kaupungissa sosiaali- ja terveystoimi on yksilöhuoltojaosto.

Sivistystoimi on järjestetty molemmissa kunnissa samankaltaisesti. Kaupungissa toimialalla on taidelaitoksia, joita taas maalaiskunnassa ei ole. Kaupungissa on kolme lautakuntaa ja maalaiskunnassa on yksi.

Jyväskylässä yhdyskuntatoimi on järjestetty prosessiperusteisen tilaajaorganisaation kautta. Maalaiskunnassa tekninen lautakunta sekä kaavoitus- ja rakennuslautakunta ovat järjestetty erikseen. Nämä lautakunnat ovat apulaiskaupunginjohtajan alaisuudessa ja ne myös kuuluvat kunnanhallituksessa apulaiskaupunginjohtajan esittelyvastuuseen. Kaupungissa tilahallinto on omana liikelaitoksenaan, maalaiskunnassa tilahallinto on osa teknistä toimialaa. Kaupungissa vesihuolto on energiayhtiössä, maalaiskunnassa se kuuluu tekniseen lautakuntaan. Kaupungissa yhdyskuntatoimen alaan kuuluu kaksi lautakuntaa, jotka ovat kaupunkisuunnittelulautakunta ja rakennus- ja ympäristölautakunta. Maalaiskunnassa on kolme lautakuntaa, jotka ovat tekninen lautakunta, kaavoitus- ja rakennuslautakunta sekä ympäristölautakunta.

Jyväskylässä liiketoiminnan alalla tuotantoa on organisoitu liikelaitoksiksi ja kiinteistöpalvelujen tuotanto toimii osakeyhtiönä. Maalaiskunnassa ei ole liikelaitoksia eikä tuotantoyhtiöitä. Kaupungissa liiketoimialalla on myös talous- ja hallintopalveluja, kun taas maalaiskunnassa keskitetyt hallinto- ja talouspalvelut ovat hallintopalvelujen toimialassa. Kaupungissa liikelaitoksilla on luottamushenkilöistä muodostetut johtokunnat. Jyväskylän maalaiskunnassa vastaavia elimiä ei ole.

Jyväskylän hallintokeskuksessa toteutetaan suunnittelu-, ohjaus- ja koordinoitavia tehtäviä. Maalaiskunnassa hallintopalvelujen toimialalla on myös operatiivisia tehtäviä, kuten kirjanpito-, palkanlaskenta- ja tietohallintotehtävät.

Uuden kunnan organisaation muodostamiseen liittyviä keskeisiä kysymyksiä ovat mikä organisaatiovaihtoehto ja kehittämissuunta valitaan lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Organisaatiota pitäisi konsernitasolla tehostaa ja hajottamista moniin erillisiin yksiköihin ja moniportaisuuden kasvua pitäisi välttää. Myös ylimmän johdon virkarakenne ja valintaprosessin suunnitteluun pitää kiinnittää huomiota. Luottamushenkilöorganisaation rakennetta on myös pohdittava. Sivistystoimen osalta pohditaan päästäänkö yhden luottamuselimen järjestel-

mään. Yhdyskuntatoimen osalta kahden lautakunnan riittävyttä ja liiketöimialan osalta pohditaan säilytetäänkö luottamushenkilöpohjainen johtokuntajärjestelmä. Tällä hetkellä kaupungissa on luottamushenkilöpaikkoja lauta- ja johtokunnissa 237, maalaiskunnassa 116.

Uudessa kunnassa organisaatio voidaan järjestää usealla eri tavalla. Toimialaryhmä on listannut eri organisaatiomallien vaihtoehtoja. Organisaatiomallien vaihtoehtoja ovat perinteinen apulaiskaupungin/kunnanjohtajanmalli; toimialajohtajamalli; tilaaja-tuottajamalli, joka voi perustua apulaiskaupunginjohtajajärjestelmään sekä pormestarihallinto.

8.5. Jyväskylän kaupungin ja maalaiskunnan luottamushenkilöiden näkemykset

Kyselyyn vastanneet ja kuullut kiinnittivät huomiota demokratian supistamiseen, joka näkyisi etenkin luottamushenkilöpaikkojen vähenemisenä ja sekä poliitikkojen että kuntalaisten etääntyminen päätöksenteosta. Nähtiin, että kuntien yhdistämisen myötä johtamista voidaan tehostaa. Kuullut ja vastanneet pitivät yhdistymisen uhkakuvana organisaation jäykistymistä ja byrokratian lisääntymistä. Toisaalta myönteisenä nähtiin, että yhdistymisen myötä on mahdollisuus purkaa hallinnon päällekkäisyyksiä ja vähentää byrokratiaa.

Kuntapäätäjäkysely ja valtuustoryhmien kuulemiset

- Kuntalaisten vaikuttamismahdollisuudet ja kuntalaisten etääntyminen päätöksenteosta
- Luottamushenkilöpaikkojen väheneminen ja luottamushenkilöiden vaikuttamismahdollisuudet
- Johtamisen tehostumisen mahdollisuudet
- Organisaation jäykistyminen
- Byrokratian lisääntyminen
- Hallinnon päällekkäisyydet

8.6. Johtopäätökset ja esitykset - demokratia, poliittinen johtaminen ja organisaatio

Kuntalaisten osallistumishalukkuus ja vaikutusmahdollisuuksiin uskomisen on koko suomalaisen demokratian perusta. Sen vuoksi kuntalaisen osallistumisen erilaisten mahdollisuuksien hyödyntäminen on keskeinen haaste. Kunnan tehtävä on luoda kuntalaisten vaikuttamiskanavat, herättää mielenkiintoa vaaleihin ja siten äänestysaktiivisuuden lisääntymiseen, antaa edellytykset omatoimisuuden ja yhteisöllisyyden kasvuun sekä omalla toiminnallaan luoda uskottavuutta edustuksellisen demokratian toimivuuteen ja luottamushenkilöiden toiminnan uskottavuuteen.

Uuden kunnan tavoitteena on vahvistaa kaupungin erilaisten osa-alueiden asukkaiden paikallisen identiteetin ja kuntalaisvastuullisuuden kehittymistä.

Kaupunkilaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia edistetään tuemalla asukas- ja kyläyhdistysten sekä järjestöjen toimintaa.

Kaupungin asukasfoorumien ja maalaiskunnan kyläiltojen perinnettä on tarpeen jatkaa ja toiminta vakiinnutetaan kaupunginosisiin, taajamiin ja kyliin. Uudessa kunnassa kehitetään kuntalaisten kanssa yhdessä uudenlaisia osallistumismuotoja ja internetin hyödyntämistä laajennetaan. Demokratiatilinpäätöksen mittareilla voidaan seurata erityisesti nuorten kuntalaisten osallistumista yhteiskunnalliseen toimintaa sekä äänestämistä vaaleissa ja myös asettumista vaaliehdokkaaksi.

Kuntalaisten ja palvelujen asiakkaiden tyytyväisyyden arviointi säännöllisesti on keskeinen palautejärjestelmä. Toiminnan ja talouden arvioinnin yhteydessä vuosittain raportoidaan kuntalais- ja asiakastyytyväisyydestä ja niiden kehityksestä.

Poliittisen johtamisen edellytysten turvaaminen on keskeinen kansanvallan haaste Suomessa. Uuden kunnan aiheuttama lisääntyvä kiinnostus lähipalvelujen säilymiseen voi vaikuttaa positiivisesti äänestysaktiivisuuteen. Samoin muutamaa kuukautta ennen vaaleja käytävä keskustelu uuden kunnan toiminnasta sinällään herättää huomiota ja voi vaikuttaa vaaliosallistumiseen myönteisesti. Kuntalaisten valitsemien luottamushenkilöiden vaikutusvallan varmistaminen edellyttää selkeitä ja yksinkertaisia rakenteita ja toimintatapoja. Valtuuston lisäksi hallitusten, lautakuntien ja johtokuntien jäsenten valitseminen valtuutetuista ja varavaltuutetuista varmistaa vaalien merkityksen. Toimielinten jäsenmäärän pitäminen riittävän suppeana luo edellytykset vuorovaikutukselliselle käsittelylle ja toimivalle dialogille sekä siten tulokselliselle poliittiselle päätöksenteolle. Samoin luottamushenkilöorganisaation optimi koko vähentää viranhaltijavalmistelua sekä siten vapauttaa asiantuntijoiden ja johdon työpanosta.

Suuremmassa kunnassa valtuustoryhmien ja ryhmätyöskentelyn merkitys kasvaa. Samoin valtuustoryhmien puheenjohtajien roolista tulee entistä merkittävämpi neuvoteltaessa strategisista kunnallispoliittisista kysymyksistä jo niiden valmisteluvaiheessa.

Kokonaisuudessaan poliittisen johtamisen selkeyttäminen edellyttää myös suomalaisen järjestelmän arviointia. Tampereen kaupungissa on siirrytty kaupunginjohtajajärjestelmästä pormestarijärjestelmään. Valtuuston valitseman pormestarin toimii myös hallituksen puheenjohtajana. Samoin valtuuston valitsemat apulaispormestarit toimivat aiempien toimialajohtajien ja apulaiskaupunginjohtajien tehtävissä ja samalla tilaajalautakuntien puheenjohtajina. Eurooppalaisissa kuntien poliittisen johdon malleissa pormestari valitaan yleensä kunnallisvaalien yhteydessä.

Turun kaupungissa toimii päätoiminen hallituksen puheenjohtaja. Suurissa kaupungeissa hallitusten puheenjohtajien tehtävä on vaativa ja runsaasti aikaa vievä. Hallituksen puheenjohtajan päätoimisuus mahdollistaa suunnitelmallisen keskittymisen tehtävän hoitoon. Poliittisen päätöksenteon vaikutusvallan ja omistajaohjauksen lisääminen on uusien toimintatapojen ja tuottavuuden edellytys. Uudenlaisen toimintatavan on kehittävä uudenlaista organisaatio- ja

johtamiskulttuuria, parannettava muutosjohtamista ja vähennettävä hallinto-resursseja.

Uuden kunnan johtamis- ja organisaatorakenteen kehittäminen sekä hallinnon ja moniportaisuuden purkaminen on keskeisin toimenpidekokonaisuus. Uuden kunnan organisaatio ja konsernirakenne on järkevä uudistaa nykyisten kuntien organisaatorakenteiden toimivuuden kokemuksia hyödyntämällä. Kunnan rakentaminen uudella organisaatiolla ja uudella johdolla tosiasiaa pysäyttäisi uuden kunnan valmistelun. Suuren kunnan, joka myös maalaiskunta on, kokonaisvaltaisen organisaatiouudistuksen valmistelu vie yhden valtuustokauden ajan. Uuden kunnan viranhaltijajohdon valitseminen uuden valtuuston toimesta tarkoittaa johdon asettumisen tehtäviin ainakin joitakin kuukausia kunnan toiminnan käynnistämisen jälkeen. Uutta kunta ei ole mahdollista valmistella ilman vastuutettu ylintä viranhaltijajohtoa ja eri toimintojen johtajia ja esimiehiä.

Uudelle kunnalle on tarkoituksenmukaista laatia omistajaohjauksen periaatteet ja ajan tasaistetaan konserniohje, jolla määritellään konsernijohtamisen ja -ohjauksen toimintatavat. Samoin on tarpeen valmistella hyvän hallitustyöskentelyn periaatteet, joissa täsmennetään hallituksen ja lautakuntien työskentelytavat, vastuut johtamisessa ja rooli konsernissa sekä edustajien toiminta liikelaitosten johtokunnissa ja yhtiöiden hallituksissa.

Tarkoituksenmukaista on arvioida konsernin rakenne mukaan lukien liikelaitokset ja osakeyhtiöt toiminnan tehokkuuden, matalan rakenteen ja ohjattavuuden näkökulmista. Arvioinnin jälkeen on mahdollisimman nopeasti hahmotettava mitä muutoksia tarvitaan ja tehtävä päätökset siirtymisestä uuteen organisaatioon.

Tulevaisuudessa kaikissa kunnissa ja erityisesti suurissa kaupungeissa on uudistettava organisaation toimintatavat ja rakenteet, jotta selvittää elinvoiman kehittämisen ja tuottavuuden parantamisen vaateista. Siten on tarkoituksenmukaista käynnistää uuden sukupolven organisaation valmistelu uuden kunnan alkukuukausina organisaation valmistelu. Uuden sukupolven organisaation periaatteilla rakennettuja yksiköitä ja palvelualueita voitaisiin vaihteittain pilotoida valtuustokauden aikana ja kokonaisuudessaan organisaatio ottaa käyttöön uuden valtuustokauden alussa 2013.

Tavoitteena voisi olla uudistaa konserni- ja palveluorganisaatio matriisimaisesti ydinprosesseja ja jatkuvaa kehittämistä tukevaksi. Uuden sukupolven organisaation toiminnan ja ohjauksen perustana ovat vastuutetut ydinprosessit, jotka määritellään asiakasryhmien ja kehittämisalueiden kokonaistarpeiden mukaisesti. Näitä voivat olla esimerkiksi asiakkaiden kokonaistilanne ja elämänvaihelähtöisyys; hyvinvointi, yhteisöllisyys ja osallistuminen; koulutus, osaaminen ja elinkeinot; elinvoima, kilpailukyky ja imago.

Muutoksen johtaminen on keskeinen haaste organisaation kaikilla tasoilla. Kuntien yhdistymisen alkuvaiheessa päävastuu muutoksen hallinnassa on ylimmän johdon vastuulla. Kuntien yhdistymisen edetessä lähiesimiesten merkitys ja vastuu muutoksen toteuttamisessa kasvaa. Toimintakulttuurien yhdistäminen ja uuden rakentaminen sekä siten toimivan ja tuottavan organisaation onnis-

tuminen ratkeaa työyksiköissä. Siten lähiesimiesten johtamisosaamisen ja vuorovaikutustaitojen edelleen kehittäminen on johtamisen keskeisempiä kohteita.

MAHDOLLISUUDET

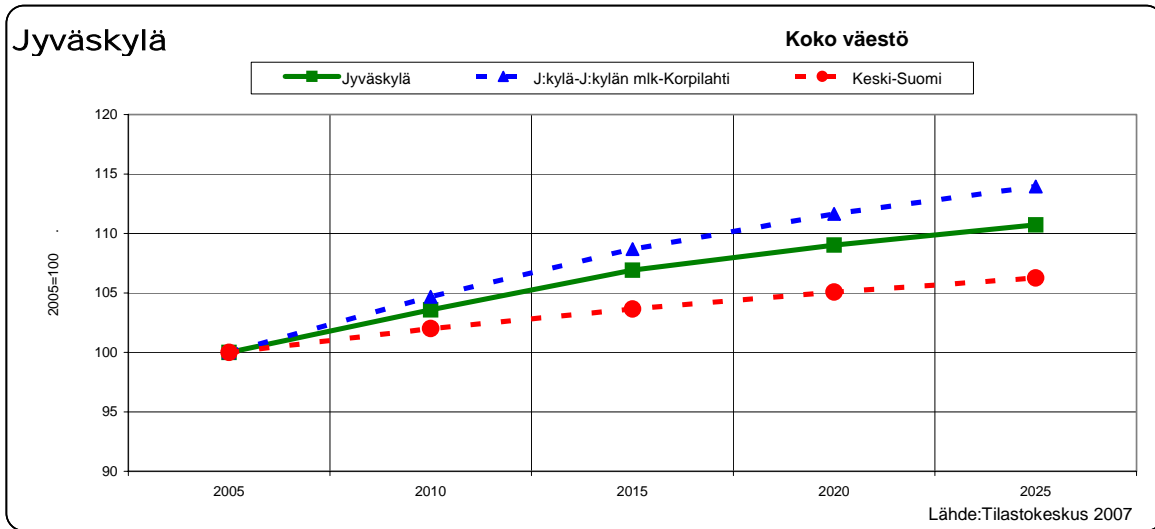
- Aiemmin käytettyjen osallistumismuotojen laajentaminen ja vaikiinnuttaminen
- Internetin keskustelupalstojen hyödyntäminen kunnan ja kuntalaisen välisessä vuorovaikutuksessa ja palautteessa
- Kiinnostuksen herättäminen kunnan toimintaan ja vaaleissa äänestämiseen
- Kuntalaisten vastuullisuuden ja yhteisöllisyyden lisääminen
- Poliittisen päätöksenteon, vaikutusvallan ja johtamisen toimintatapojen kehittäminen
- Kunnan oman toimintavapauden kasvaminen ja omistajaohjauksen parantuminen
- Uudenlaisen organisaatio- ja johtamiskulttuurin ja rakenteen kehittäminen
- Uudenlaisen seutuyhteistyön toimintatavan rakentaminen

HAASTEET

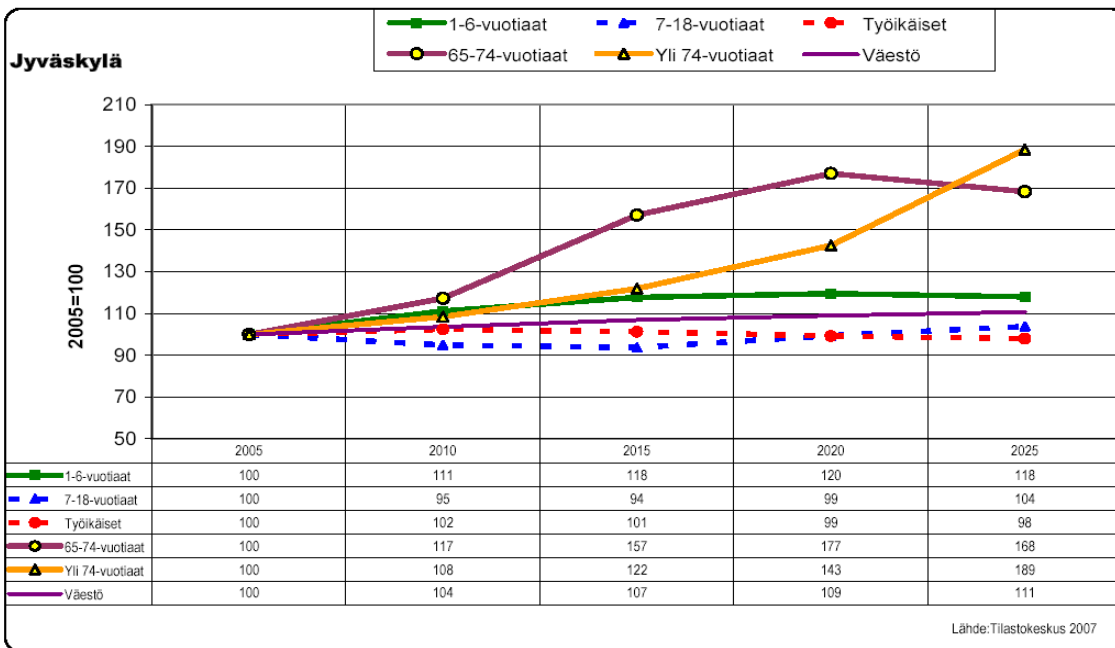
- Kuntalaisten osallistuminen kunnan toimintaan
- Äänestysaktiivisuuden kasvattaminen
- Omatoimisuuden ja yhteisöllisyyden lisääminen
- Uuden kunnan luottamushenkilöorganisaation vaikuttava toiminta
- Tulevaisuussuuntautuneen ja muutoskykyisen organisaatorakenteen johtamiskäytännön kehittäminen
- Hallinnon ja moniportaisuuden estäminen

LIITE 1. Kuntien väestökehitys

Liite 1.1. Jyväskylän kaupungin, Jyväskylän maalaiskunnan ja Korpilahden väestöennusteet. Lähde: FCG Efeko Oy:n ennakointimalli.

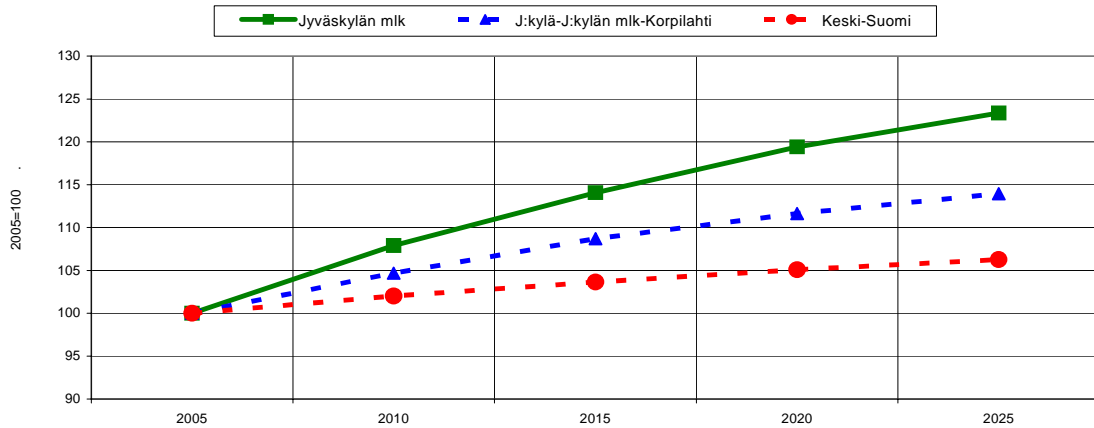


		2005	2010	2015	2020	2025
Jyväskylä	Aukkaita	84 434	87 460	90 270	92 048	93 487
	2005=100	100	104	107	109	111
J:kylä-J:kylän mlk-Korpilahti	Aukkaita	124 205	130 017	134 997	138 664	141 527
	2005=100	100	105	109	112	114
Keski-Suomi	Aukkaita	267 902	273 288	277 666	281 506	284 685
	2005=100	100	102	104	105	106



Jyväskylän mlk

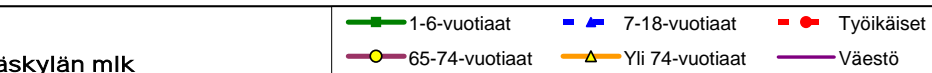
Koko väestö



Lähde:Tilastokeskus 2007

		2005	2010	2015	2020	2025
Jyväskylän mlk	Asukkaita	34 774	37 523	39 669	41 520	42 897
	2005=100	100	108	114	119	123
J:kylä-J:kylän mlk-Korpilahti	Asukkaita	124 205	130 017	134 997	138 664	141 527
	2005=100	100	105	109	112	114
Keski-Suomi	Asukkaita	267 902	273 288	277 666	281 506	284 685
	2005=100	100	102	104	105	106

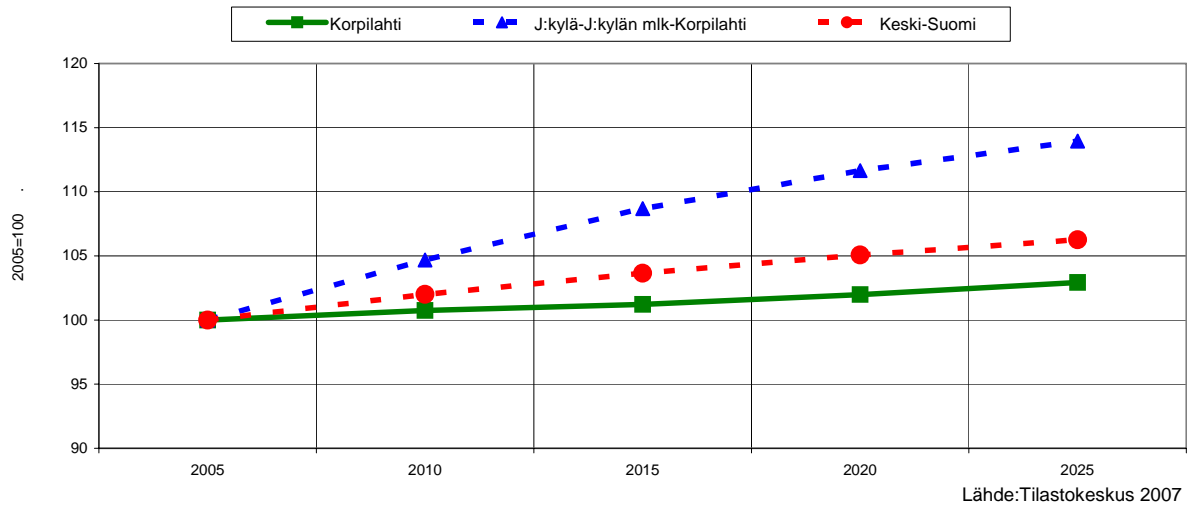
Jyväskylän mlk



Lähde:Tilastokeskus 2007

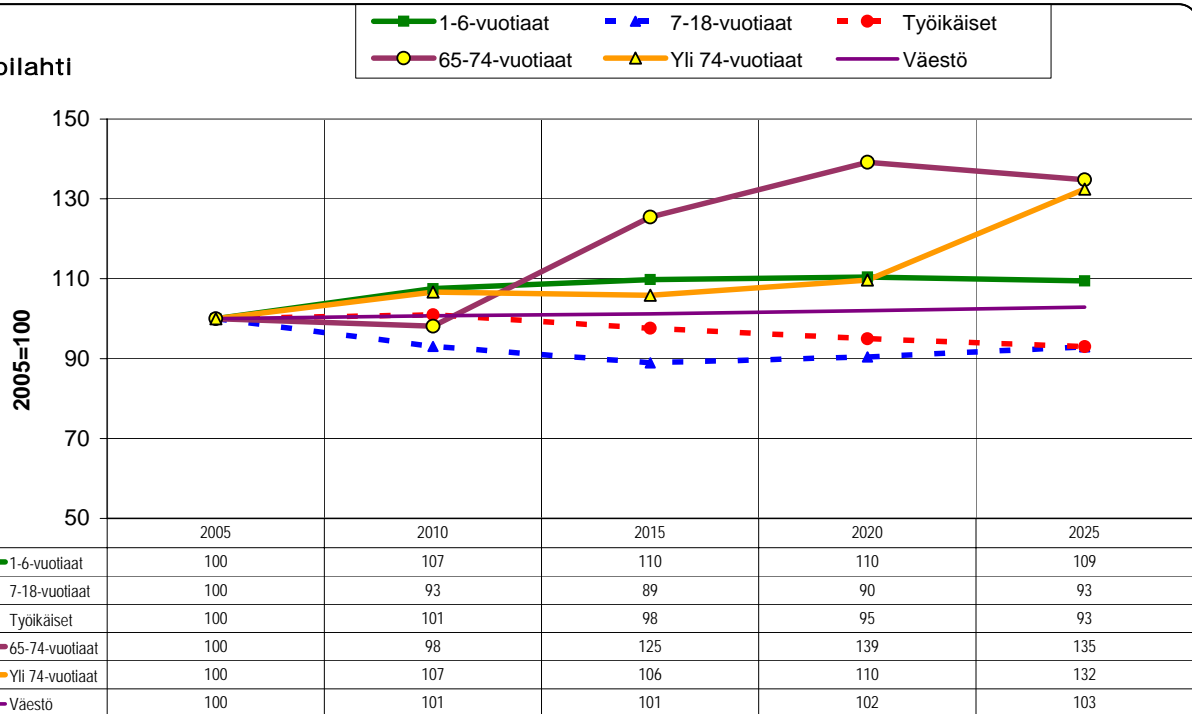
Korpilahti

Koko väestö



		2005	2010	2015	2020	2025
Korpilahti	Aukkaita	4 997	5 034	5 058	5 096	5 143
	2005=100	100	101	101	102	103
J:kylä-J:kylän mlk-Korpilahti	Aukkaita	124 205	130 017	134 997	138 664	141 527
	2005=100	100	105	109	112	114
Keski-Suomi	Aukkaita	267 902	273 288	277 666	281 506	284 685
	2005=100	100	102	104	105	106

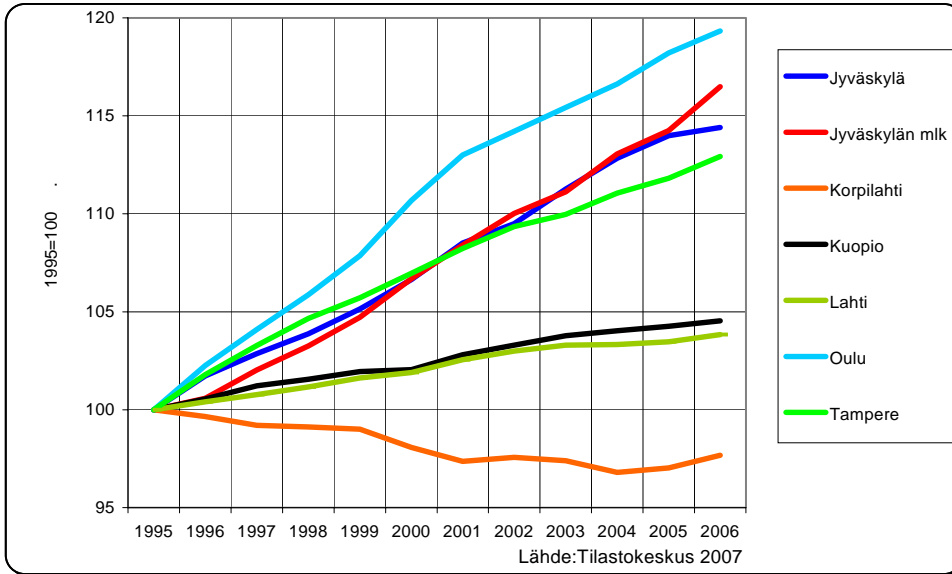
Korpilahti



Lähde:Tilastokeskus 2007

Liite 1.2. Jyväskylän kaupungin, Jyväskylän maalaiskunnan, Korpilahden, Kuopion, Lahden, Oulun ja Tampereen väestönkehitys, työpaikkojen määrän kehitys sekä työttömyysaste. Lähde: FCG Efeko Oy:n ennakkointimalli.

Väestönkehitys 1995–2006.

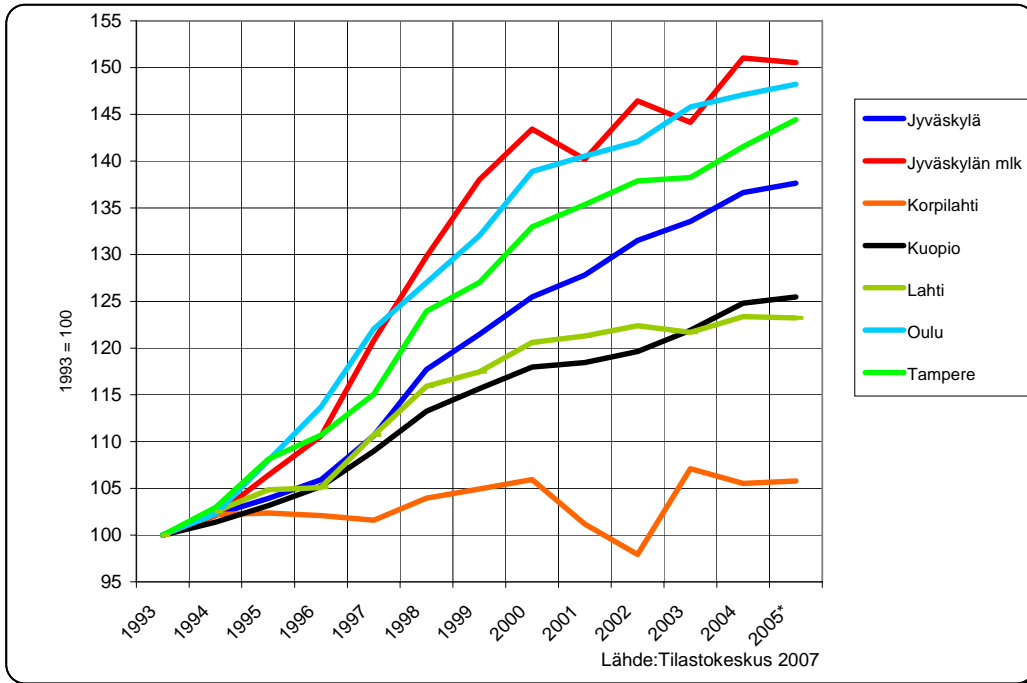


*Vuonna 1993 Säynätsalo liittyi Jyväskylään

* Vuonna 2005 Vehmersalmi yhdistyi Kuopioon

		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Jyväskylä	Asukkaita	74072	75353	76194	76948	77879	78996	80372	81110	82409	83582	84434	84739
	2005=100	100	102	103	104	105	107	109	110	111	113	114	114
Jyväskylän mlk	Asukkaita	30435	30614	31050	31425	31870	32472	32994	33485	33820	34407	34774	35452
	2005=100	100	101	102	103	105	107	108	110	111	113	114	116
Korpilahti	Asukkaita	5150	5132	5109	5105	5099	5051	5014	5025	5016	4985	4997	5030
	2005=100	100	100	99	99	99	98	97	98	97	97	97	98
Kuopio	Asukkaita	87016	87494	88080	88364	88704	88796	89462	89877	90303	90518	90726	90960
	2005=100	100	101	101	102	102	102	103	103	104	104	104	105
Lahti	Asukkaita	95119	95501	95854	96227	96666	96921	97543	97968	98253	98281	98413	98766
	2005=100	100	100	101	101	102	102	103	103	103	103	103	104
Oulu	Asukkaita	109094	111556	113567	115493	117670	120753	123274	124588	125928	127226	128962	130178
	2005=100	100	102	104	106	108	111	113	114	115	117	118	119
Tampere	Asukkaita	182742	186026	188726	191254	193174	195468	197774	199823	200966	202932	204337	206368
	2005=100	100	102	103	105	106	107	108	109	110	111	112	113

Työpaikkojen määrän kehitys 1993–2005.

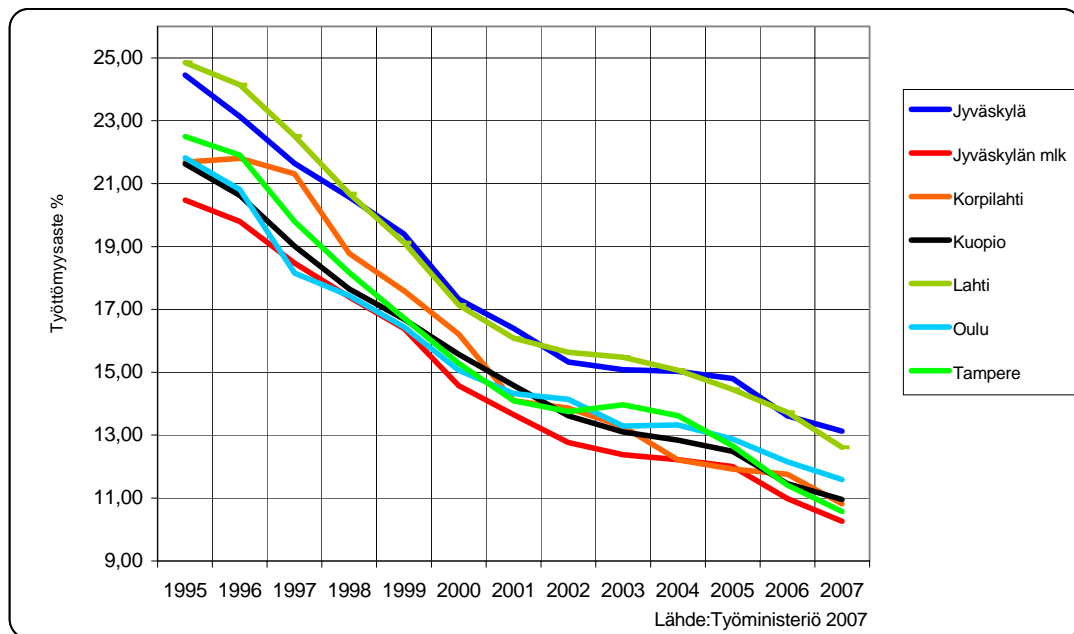


* Vuoden 2005 luku ennakkotieto

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Jyväskylä	33542	34273	34857	35527	37113	39480	40743	42089	42868	44113	44796	45829	46172
1993 = 100	100	102	104	106	111	118	121	125	128	132	134	137	138
Jyväskylän mlk	6232	6362	6631	6892	7530	8090	8600	8939	8737	9127	8983	9411	9382
1993 = 100	100	102	106	111	121	130	138	143	140	146	144	151	151
Korpilahti	1195	1221	1223	1220	1214	1242	1254	1266	1209	1170	1280	1261	1264
1993 = 100	100	102	102	102	102	104	105	106	101	98	107	106	106
Kuopio	33229	33693	34275	34955	36211	37635	38430	39205	39365	39755	40507	41472	41691
1993 = 100	100	101	103	105	109	113	116	118	118	120	122	125	125
Lahti	36518	37443	38283	38373	40427	42329	42898	44041	44294	44694	44439	45049	45001
1993 = 100	100	103	105	105	111	116	117	121	121	122	122	123	123
Oulu	46042	47094	49712	52356	56200	58480	60772	63951	64711	65421	67120	67727	68248
1993 = 100	100	102	108	114	122	127	132	139	141	142	146	147	148
Tampere	77203	79479	83468	85456	88846	95690	98061	102650	104504	106460	106730	109271	111517
1993 = 100	100	103	108	111	115	124	127	133	135	138	138	142	144

* Vuoden 2005 luku ennakkotieto

Työttömyysaste 1995–2007.



* Keskiarvot koko vuoden kuukausilta

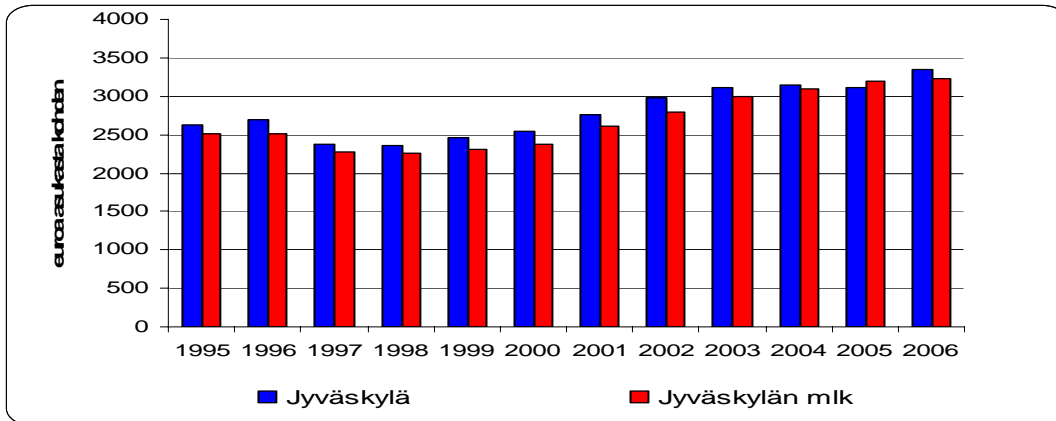
* Vuodelta 2007 keskiarvo tammikuu - heinäkuu

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Jyväskylä	24,45	23,13	21,64	20,57	19,39	17,33	16,39	15,33	15,08	15,03	14,80	13,62	13,13
Jyväskylän mlk	20,48	19,79	18,48	17,39	16,38	14,58	13,65	12,77	12,38	12,23	12,00	10,98	10,26
Korpilahti	21,68	21,81	21,31	18,78	17,59	16,21	14,09	13,86	13,28	12,22	11,92	11,76	10,81
Kuopio	21,63	20,63	19,01	17,65	16,69	15,57	14,58	13,62	13,10	12,84	12,48	11,46	10,96
Lahti	24,85	24,14	22,52	20,68	19,13	17,14	16,08	15,63	15,48	15,07	14,46	13,73	12,61
Oulu	21,82	20,81	18,16	17,43	16,44	15,06	14,33	14,14	13,29	13,33	12,88	12,16	11,59
Tampere	22,50	21,91	19,79	18,17	16,73	15,28	14,09	13,76	13,97	13,63	12,66	11,41	10,57

LIITE 2. Kuntien talouskehitys

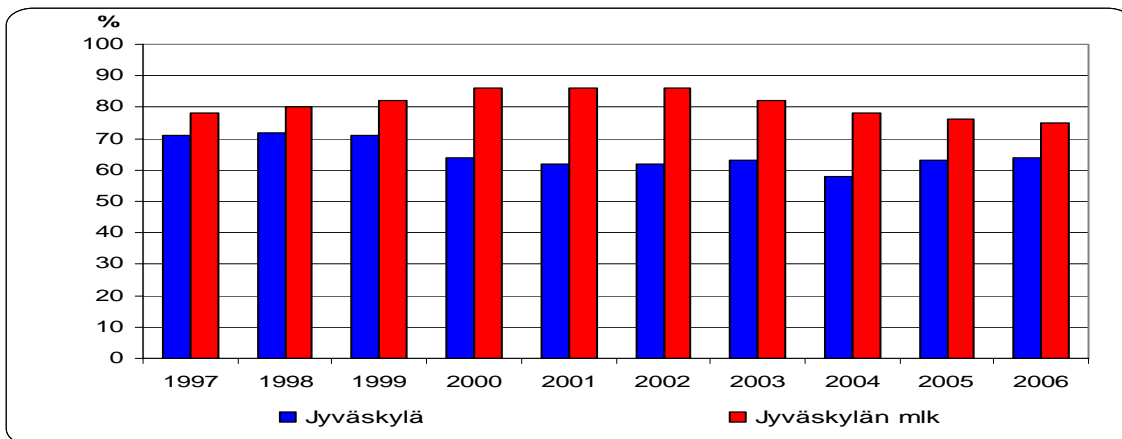
Liite 2.1. Toimintakate 1995–2006 Jyväskylässä ja Jyväskylän maalaiskunnassa (€/as.).

Lähde: Jyväskylän kaupunki/ Jyväskylän maalaiskunta.



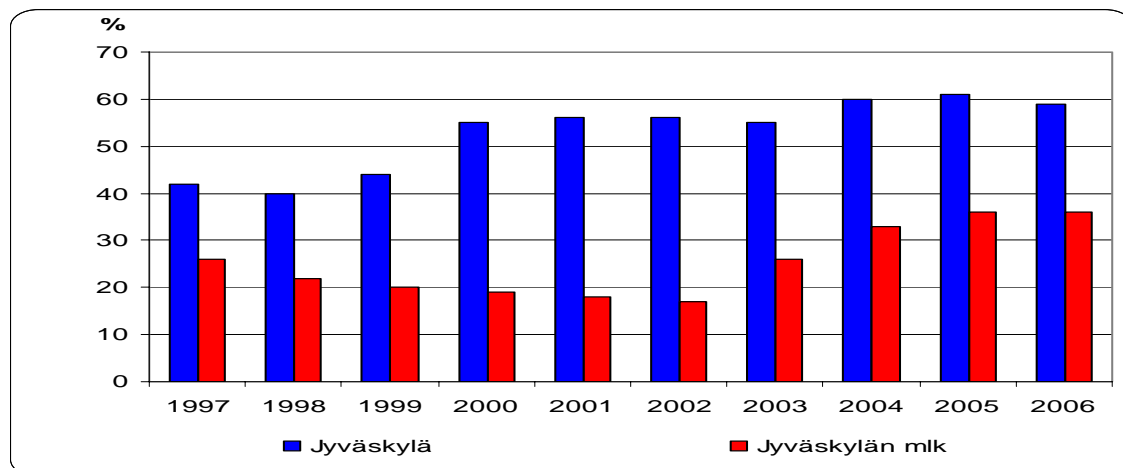
Toimintakate (€/as.)	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Jyväskylä	2627	2697	2381	2367	2457	2549	2768	2976	3108	3152	3119	3347
Jyväskylän mlk	2515	2509	2268	2267	2312	2374	2613	2801	2994	3104	3190	3235

Liite 2.2. Omavaraisuusaste (%) 1997–2006 Jyväskylässä ja Jyväskylän maalaiskunnassa. Lähde: Jyväskylän kaupunki/ Jyväskylän maalaiskunta.



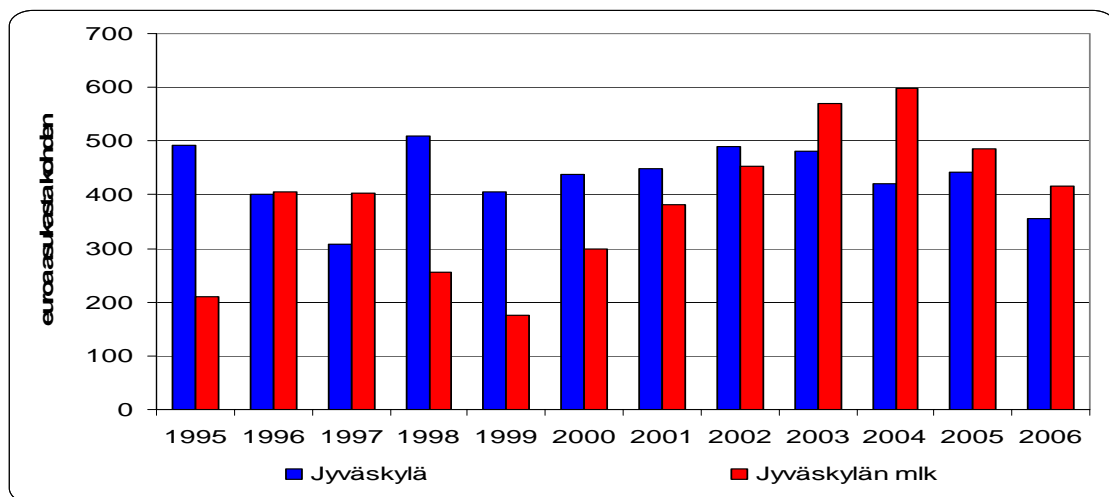
Omavaraisuus-%	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Jyväskylä	71	72	71	64	62	62	63	58	63	64
Jyväskylän mlk	78	80	82	86	86	86	82	78	76	75

Liite 2.3. Suhteellinen velkaantuneisuus (%) 1997–2006 Jyväskylässä ja Jyväskylän maalaiskunnassa. Lähde: Jyväskylän kaupunki/ Jyväskylän maalaiskunta.



Suhteellinen velkaantuneisuus (%)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Jyväskylä	42	40	44	55	56	56	55	60	61	59
Jyväskylän mlk	26	22	20	19	18	17	26	33	36	36

Liite 2.4. Investointien omahankintamenot (=investointimenot-investointien rahoitusosuudet) 1995–2006 Jyväskylässä ja Jyväskylän maalaiskunnassa. Lähde: Jyväskylän kaupunki/ Jyväskylän maalaiskunta.



	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Jyväskylä	491	400	308	509	406	438	449	490	481	421	442	355
Jyväskylän mlk	211	406	404	256	175	298	382	452	571	598	486	417

Liite 2.5. Konsernien netto-omaisuus vuonna 2006. Lähde: Jyväskylän kaupunki/ Jyväskylän maalaiskunta.

(euroa/asukas)	Jyväskylä	Jyv mlk	Korpilahti	Yhteensä
Käyttöomaisuus	9 922	7 319	6 753	9 057
Vaihto-omaisuus	55	18	24	43
Rahat ja arvopap	196	1 336	340	525
Omaisuus	10 173	8 672	7 116	9 625
Lainakanta	5 237	3 802	4 594	4 805
<u>Netto-omaisuus (euroa/asukas)</u>	<u>4 936</u>	<u>4 870</u>	<u>2 522</u>	<u>4 820</u>

Liite 2.6. Emokuntien lainat vuonna 2006. Lähde: Jyväskylän kaupunki/ Jyväskylän maalaiskunta.

(milj. euroa)	Jyväskylä	Jyv mlk	Korpilahti	Yhteensä
Debentuurit	203,8	0	0	203,8
Tyttärille	15,1	0,5	2,5	18,1
Muille	3,2	1,4	0,1	4,7
<u>Antolainat</u>	<u>222,1</u>	<u>1,9</u>	<u>2,6</u>	<u>226,5</u>
Tyttäriltä	19,5	0	0	19,5
Pankeilta yms	138,5	34,3	18,8	191,5
Lainakanta	158,0	34,3	18,8	211,1

Liite 2.7. Kunnan osakkeet ja osuudet vuonna 2006. Lähde: Jyväskylän kaupunki/ Jyväskylän maalaiskunta.

(milj. euroa)	Jyväskylä	Jyv mlk	Korpilahti	Yhteensä
Tytäryhtiöt	31,6	1,1	2,6	35,3
Osakkuusyhtiöt	8,2	5,8	0,7	14,7
Muut osakkeet	3,0	0,5	0,2	3,7
Osakkeet	42,8	7,4	3,5	53,6
Kuntayhtymien osuudet	23,9	8,5	1,9	34,3
<u>Osakkeet ja osuudet 1000 €</u>	<u>66,7</u>	<u>15,8</u>	<u>5,4</u>	<u>88,0</u>
(euroa/asukas)	788	447	1 070	702

Liite 2.8. Investointihankkeet. Lähde: Jyväskylän kaupunki/ Jyväskylän maalaiskunta.

TALONRAKENNUSHANKKEET	Kust.	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Menot
2008 - 2012 1000 €	arvio							yht.
Puuppolan koulu + päiväkot	5 187	2 120	37					2 157
- päiväkodin osuus	1 141							
- koulun osuus	4 046							
Mannisenmäen päiväkot	3 515		20	300	1600	1595		3 515
Haukkamäen päiväkodin laajennus	1 560		150	700	710			1 560
Janakan koulun laaj. + päiväkot	7 689	150	5 235	2 304				7 689
- päiväkodin osuus	1 950							
- koulun osuus	5 739							
Tyypälän koulu	4 262		50		70	150	2000	2 270
- Tyypälän päiväkot								
Tyypälän viipalekoulun siirto	220	220						
Vesangan koulu	1 826	950	876					1 826
Kanavuoren koulu ja päiväkot *	6 500	40	200	3200	3060			6 500
Liinalammin koulu *	4 000	50	300	1 350	2 300			4 000
- Liinala, Kumpula								
Palokan lukio/kans.opisto/kirjasto	11 352	200	500	4 100	6552			11 352
Palokan koulukeskuksen peruskorjaus	8 822			200	250	2872	5500	8 822
Vaajakosken ya-lukion peruskorjaus	9 576	70	450	3 850	5206			9 576
Keski-Palokan koulun peruskorj.	6 297		150	2 200	3947			6 297
Vaajakosken urheilukentän huoltorak.	835	795						795
- valtionosuus myönnetty 77.000								
- ehdollinen valtionosuus myönnetty 63.000								
Vaajakosken urheilukentän huoltorak.								
pukuhuoneet	450						450	450
Palokan terveysasema, jäähdytys keittiö								
ja osastot 2&3	334	114	220					334
Palokan terv.asema pihanpuolen hissi	90		90					90
Vaajakosken yläasteen ja lukion piha ja								
kosteusvauriokorjaukset	460	300						300
Jyskän koulun piha	280	180	100					280
Puuppolan hoivasairaala, osasto 5 ja 6 *	300		300					300
Vaajakosken terveysasema *	11 100			400	4200	6500		11 100
Vaajakosken ya:n viipaleet	700	500	200					700
Tekn.lautakunnan käyttövara		75	75	75	75	75	75	450
Kiinteistöjen toim.muutokset		150	150	150	150	150	150	900
Kiinteistöjen tekn.muutokset		1 100	950	950	950	950	950	5 850
Väliuokrattujen asuntojen korjaus		60	60	60	60	60	60	360
* Ratkaistaan tarkemmin palvelurakennetyöryhmän esitysten kautta								
TALONRAKENNUS								
YHTEENSÄ		7 074	10 113	19 839	29130	12352	9185	87 693

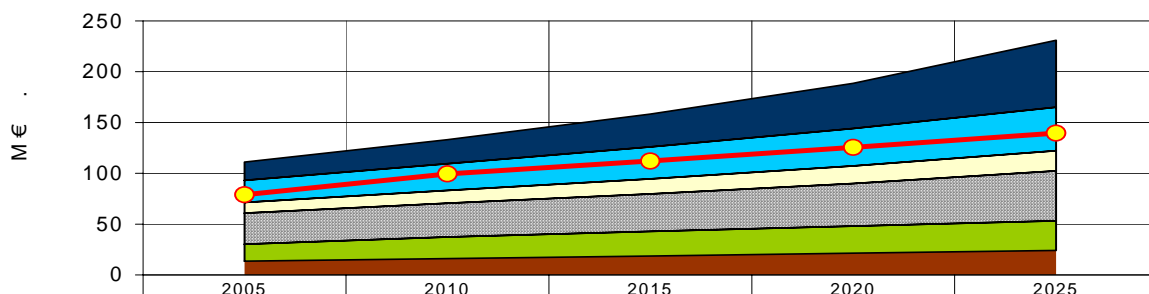
Talonrakennus, Tilapalvelu

1000 euroa	TA	Taloussuunnitelma			
	2008	2009	2010	2011	2012
Kyllön terveysaseman peruskorjaus	2 450	2 000	2 000	2 000	2 000
Lääkäritalon muutostyöt	300				
Keskustan päiväkotia ja Puistokoulun uudet tilat	200	2 900			
Museoiden varastohanke	700	1 200			
Hipposhallin/harjoitusjäähallin kosteusvauriokorj.	100	500	600		
Viitaniemen koulun peruskorjaus	3 600				
Säynätsalon koulu ja päiväkotia	100	1 600	1 800		
Keltinmäen koulun peruskorjaus	2 100	3 500	1 500		
Lohikosken koulun pk II-IV ja pienkirjasto	1 000	3 100	400		
Keljonkankaan uusi päiväkotia	1 200	1 500			
Huhtaharjun koulun keittiön muutostyöt	400				
Kuokkalan keskuskeittiö	300				
Kuokkalan monitoimikeskus	250				
Kaupungintalon peruskorjaus		100	2 300	2 600	200
Keljon vanhainkodin B-osan peruskorjaus		100	2 000	2 000	2 900
Lahjaharjun päiväkodin peruskorjaus		100	700	900	
Käsityöläistalojen siirto		300			
Jyväskylän Lyseon peruskorjaus		100	1 500	3 500	3 100
Pelastuslaitoksen peruskorjaus (2 uutta asemaa+johtok)		200	4 000	3 000	500
Tikan päiväkodin peruskorjaus			100	800	1 200
Uimahallin naistenos. ja kuntosalin pk			100	1 000	900
Pääkirjaston muutostyöt			100	1 000	900
Halssilan päiväkodin peruskorjaus				100	1 000
Kultalakin päiväkodin laajennus				100	1 000
Huhtasuon koulun ja Taimiston päiväk. uudisrak.				100	2 900
Keskustan terveysaseman IV-korjaus					100
Päiväharjun opetus- ja työkeskuksen pk					100
Teatterin peruskorjaus					100
Puistokoulun peruskorjaus					100
Voionmaan lukion peruskorjaus					100
Pihojen peruskorjaukset	300	300	300	300	300
Tekniset peruskorjaukset	500	500	1 000	1 000	1 000
Muut korjaukset	500	500	500	500	500
Liikuntarakennusten korjaukset		500			
Rakennussuojelukohdeet			100	100	100
Menot yhteensä	14 000	19 000	19 000	19 000	19 000
Tulot	-1 500	-500	-500	-500	-500
Nettoinvestoinnit	12 500	18 500	18 500	18 500	18 500

³ Ennusteet ilman poistoeroja, varauksia ja rahastoja

Jyväskylän mlk

Kunnallisveron trendilaskelma A (oletuksella, että vähennyksiä ei kasvateta) sekä palvelujen nettokustannusennusteet



	2005	2010	2015	2020	2025
Vanhusten hoito	17,9	23,5	32,4	44,5	65,7
Erikoissairaanhoito	21,8	26,3	31,4	36,9	42,9
Perusterveydenhuolto, avo	10,6	12,7	14,9	17,3	19,9
Perusopetus ja lukio	30,4	33,3	36,8	41,7	49,1
Päivähoito ja esiopetus	16,8	21,1	24,2	26,8	29,1
Muut tehtävät	13,4	16,1	18,6	21,3	24,1
Kunnallisvero A	78,8	99,3	112,1	125,4	139,5

Kunnallisverotrendi on laskettu 1998-2004 toteuman perusteella, peruspalvelujen menoennuste perustuu väestöennusteeseen ja yksikkökustannusten 1,8 % vuotuisen reaali- kasvuun.

Vanhusten hoidossa on mukana myös perusterveydenhuollon ympärivuorokautinen hoito ja kotisairaanhoito

	2 005	2 010	2 015	2 020	2 025
Veroprosentti	18,50	19,00	19,00	19,00	19,00
Kunn.vero kattaa	71 %	75 %	71 %	67 %	60 %
Toimintakate M€	110,9	133,0	158,3	188,5	230,8
Vuosikate M€	4,1	9,7	5,5	-3,4	-22,4
Vuosikate €/asukas	118	258	140	-83	-522

Jyväskylän mlk

Palvelujen yksikköhintojen reaalinousu 1,80 %

Veroprosentti 2005 18,50

Peruslaskennan

veroprosentti 2007-> 19,00

Kunnallisverokertymä A

	2005	2010	2015	2020	2025
Veroprosentti (voidaan muuttaa)	18,50	19,00	19,00	19,00	19,00
Päivähoito ja esiopetus	16 775	21 091	24 186	26 836	29 064
Perusopetus ja lukio	30 434	33 273	36 787	41 682	49 134
Vanhusten hoito	17 908	23 548	32 360	44 462	65 689
Perusterveydenhuolto, avo	10 590	12 689	14 945	17 344	19 945
Erikoissairaanhoito	21 822	26 282	31 444	36 910	42 869
Muut tehtävät (sis. avustukset)	13 416	16 112	18 623	21 310	24 071
Toimintakate	110 945	132 996	158 345	188 544	230 773

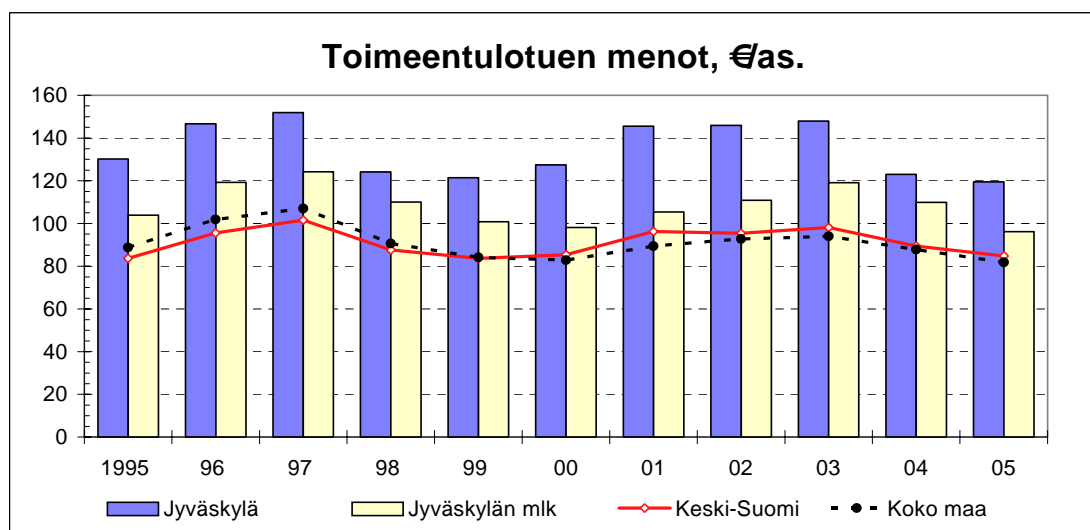
Kunnallisvero	78 752	99 329	112 117	125 439	139 507
Kiinteistövero	3 622	3 419	3 738	4 087	4 468
Yhteisövero-os.	2 782	2 524	2 760	3 017	3 299
STM:n valtionosuus ¹	19 498	27 756	34 638	41 260	50 621
OPM:n valtionosuus ¹	6 833	8 641	9 502	10 296	9 940
Yleinen valtionosuus ¹	669	826	955	1 093	1 235
Verotulojen tasaus	1 206	196	180	-97	-669
Tulot yhteensä	113 362	142 693	163 891	185 095	208 399

Rahoituskulut ja tuotot	1701	1835	1940	2031	2098
Vuosikate	4 118	11 532	7 487	-1 419	-20 276

Poistot	9 024	9 737	10 507	11 338	12 234
Tilikauden tulos²	-3 401	1 795	-3 021	-12 756	-32 510
Alijäämä/ylijäämä³	-2 883	1 795	-3 021	-12 756	-32 510
Paine veroprosenttiin	+0,8	0	+0,5	+1,9	+4,4

¹ Ilman tasausta² Ennusteet ilman satunnaisia eriä³ Ennusteet ilman poistoeroja, varauksia ja rahastoja

Liite 2.10. Lähde: Jyväskylän kaupunki/ Jyväskylän maalaiskunta.



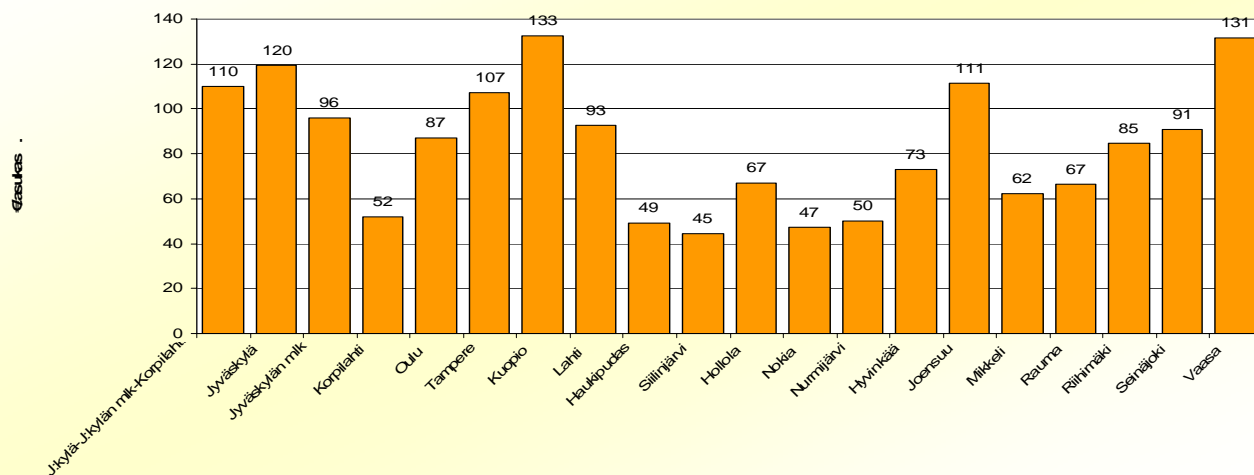
Toimeentulotuen mer	1995	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05
Jyväskylä	130	147	152	124	121	127	146	146	148	123	120
Jyväskylän mlk	104	119	124	110	101	98	105	111	119	110	96
Keski-Suomi	84	96	102	88	84	85	96	95	98	89	85
Koko maa	89	102	107	91	84	83	89	93	94	88	82

Liite 2.11. FCG Efekon ennakointimalli.

Toimeentulotuki

Nettokustannukset asukasta kohti vuonna 2005

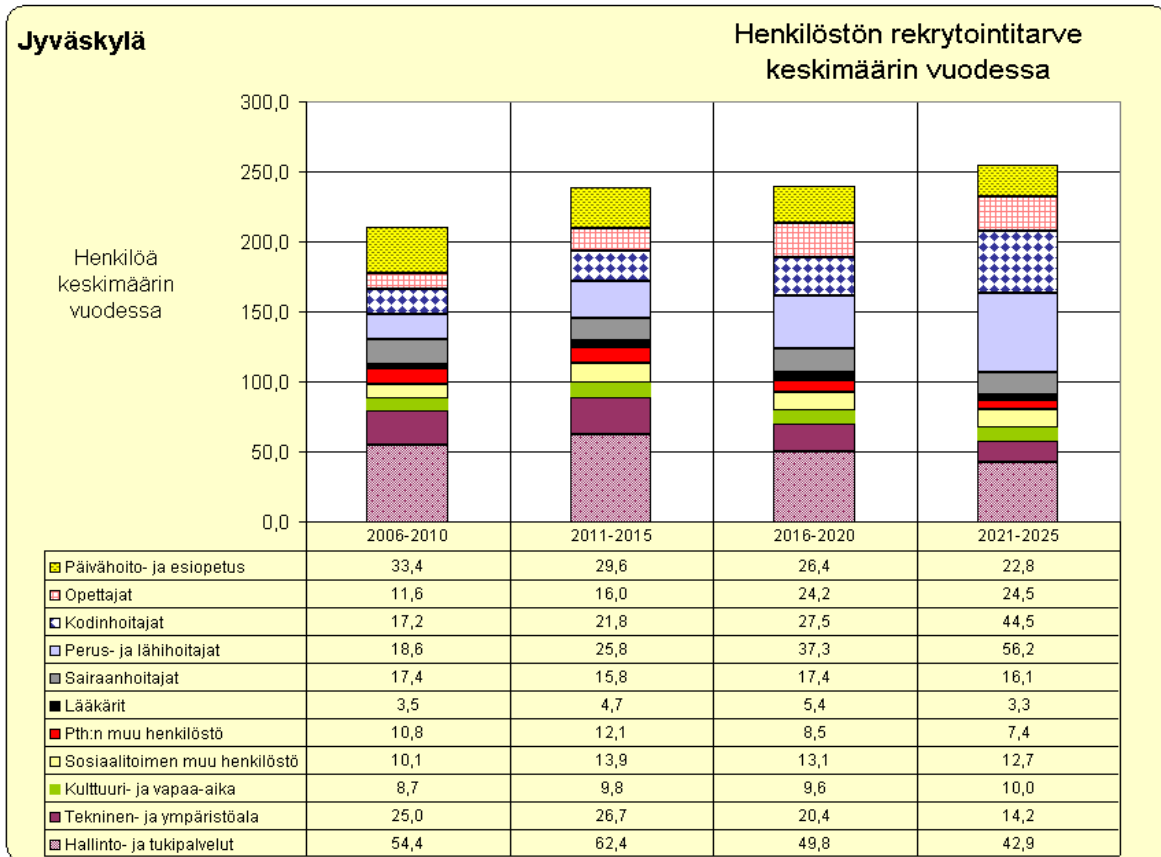
J:kylä-J:kylän mlk-Korpilahti, nettokustannukset 2005 13,7 M€, odotekustannukset 6,79 M€



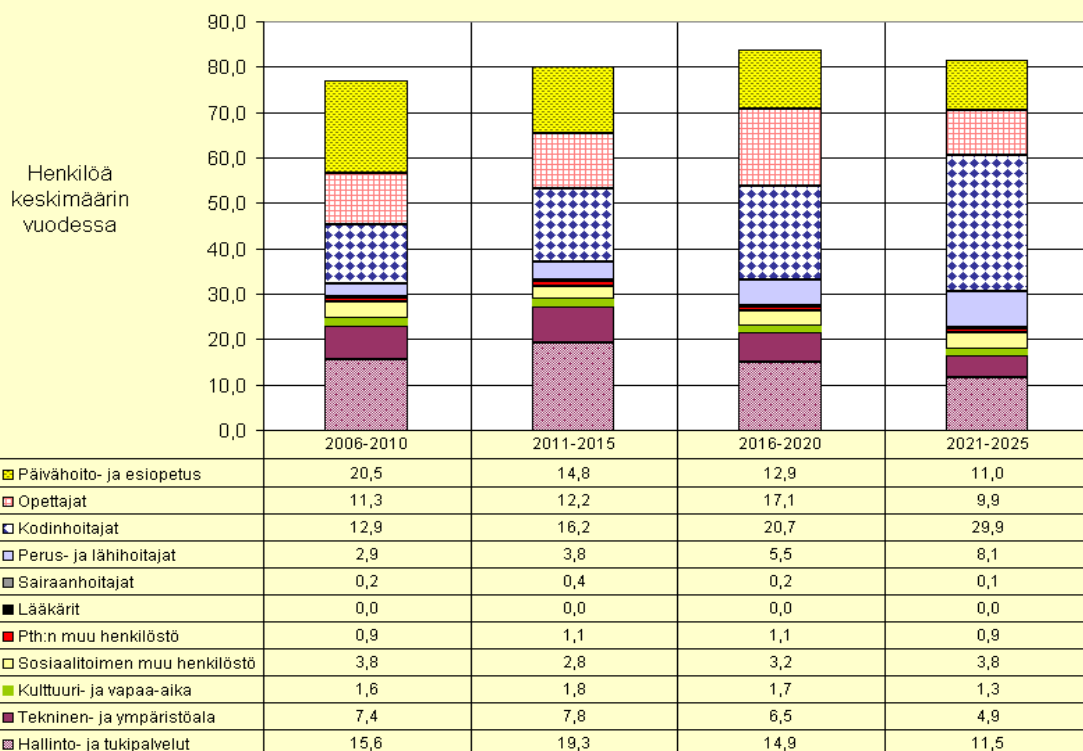
Lähde: Tilastokeskus, kuntien talous- ja toimintatilasto

Liite 3. Henkilöstön rekrytointitarve.

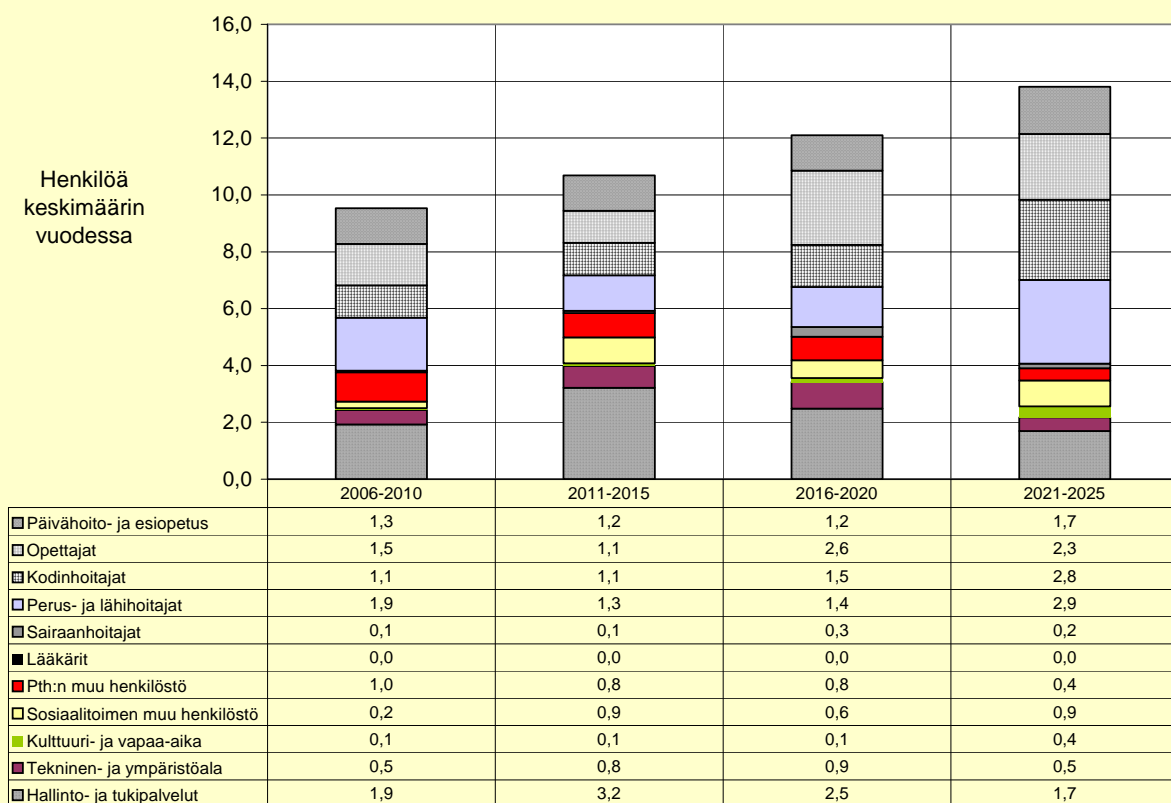
Lähde: FCG Efeko Oy:n ennakointimalli.



Jyväskylän mlk

Henkilöstön rekrytointitarve
keskimäärin vuodessa

Korpilahti

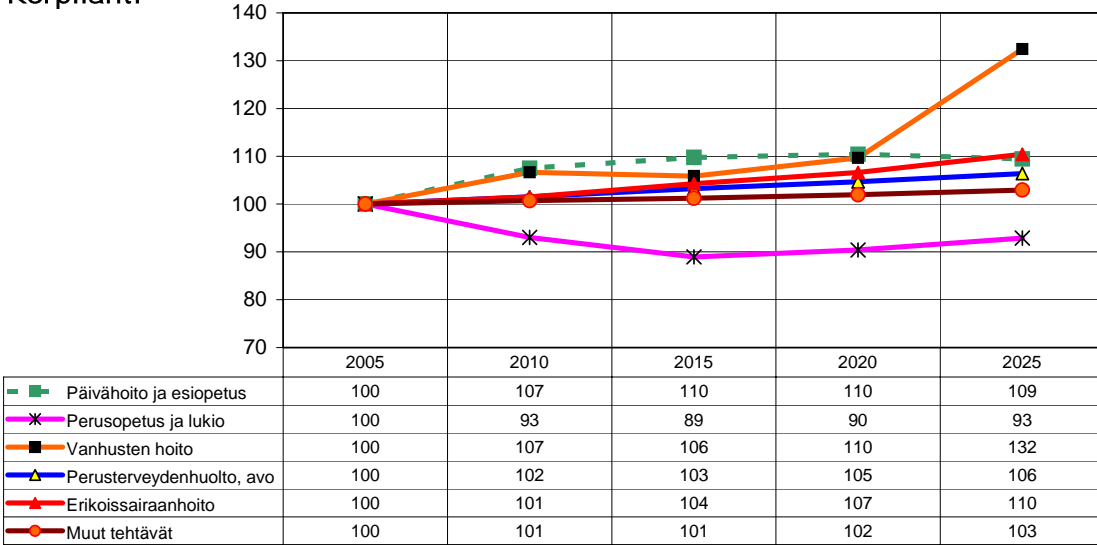
Henkilöstön rekrytointitarve
keskimäärin vuodessa

Liite 4. Palvelutarpeiden kehitys

Lähde: FCG Efeko Oy:n ennakkointimalli.

Korpilahti

Palvelutarpeiden kehitys, 2005=100



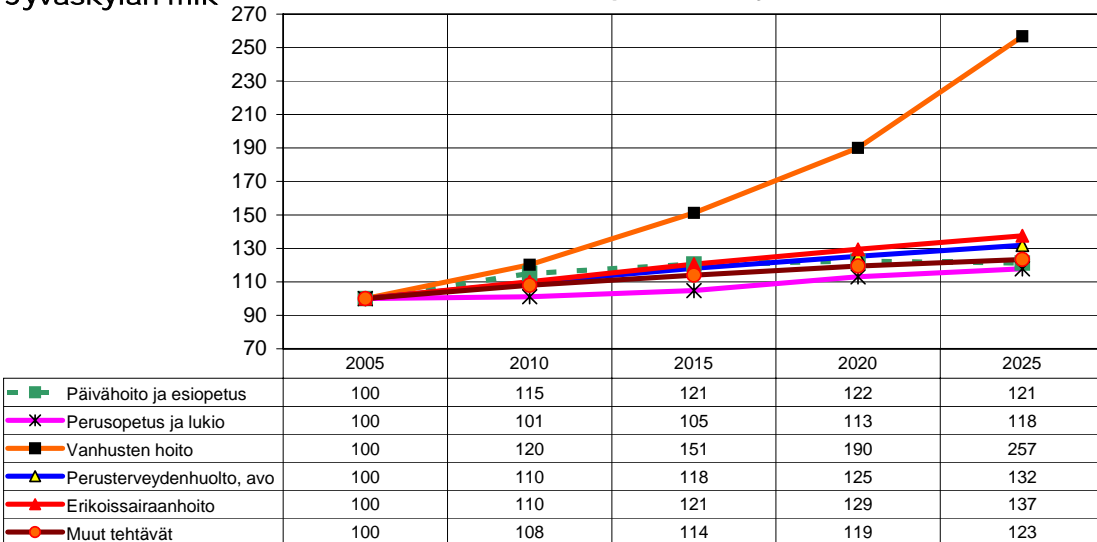
Palvelutarpeet on laskettu väestötekijöiden muutosten perusteella.

'Muut tehtävät' kattavat kaikki muut kuin nimetyt tehtävät, esim. yleishallinnon ja kulttuuripalvelut. 'Muut tehtävät' luokan palvelutarpeet muuttuvat kuten väestön kokonaismäärä.

Vanhusten hoidossa on mukana myös perusterveydenhuollon ympärivuorokautinen hoito ja kotisairaanhoito

Jyväskylän mlk

Palvelutarpeiden kehitys, 2005=100



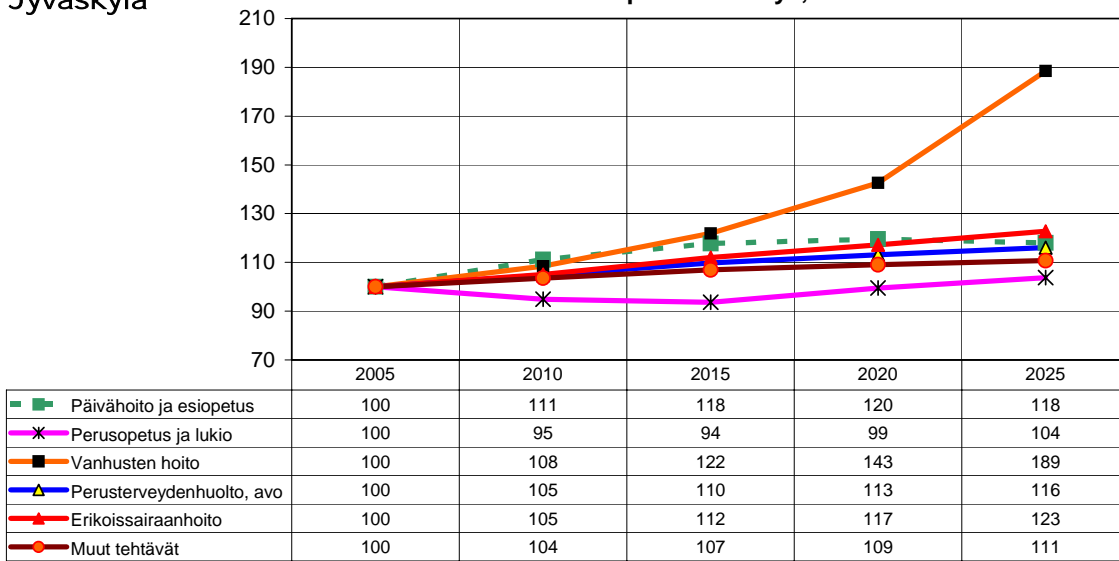
Palvelutarpeet on laskettu väestötekijöiden muutosten perusteella.

'Muut tehtävät' kattavat kaikki muut kuin nimetyt tehtävät, esim. yleishallinnon ja kulttuuripalvelut. 'Muut tehtävät' luokan palvelutarpeet muuttuvat kuten väestön kokonaismäärä.

Vanhusten hoidossa on mukana myös perusterveydenhuollon ympärivuorokautinen hoito ja kotisairaanhoito

Jyväskylä

Palvelutarpeiden kehitys, 2005=100



Palvelutarpeet on laskettu väestötekijöiden muutosten perusteella.

'Muut tehtävät' kattavat kaikki muut kuin nimetyt tehtävät, esim. yleishallinnon ja kulttuuripalvelut. 'Muut tehtävät' luokan palvelutarpeet muuttuvat kuten väestön kokonaismäärä.

Vanhusten hoidossa on mukana myös perusterveydenhuollon ympärivuorokautinen hoito ja kotisairaanhoito

