



Toimiva kaupunkiseutu – kuntalaisten, kuntien ja seudun etu



Kaupunkiseutujen
keskuskaupunkien ja
kehyskuntien taloudellisia
vuorovaikutus- ja kehitys-
tekijöitä selvittäneen
asiantuntijatyöryhmän
selvitys – Case Turun ja
Jyväskylän kaupunkiseudut

22/2009

Kunnat



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 09 16001 (vaihde)
Internet: www.vm.fi
Taitto: Taina Ståhl



Edita Prima Oy
Helsinki 2009

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtiovarainministeriö, toukokuu 2009	
Tekijät	Kaupunkiseutujen keskuskaupunkien ja kehyskuntien taloudellisia vuorovaikutus- ja kehitystekijöitä selvittänyt asiantuntijaryhmä, puheenjohtajana professori Pentti Meklin	
Julkaisun nimi	Toimiva kaupunkiseutu – kuntalaisten, kuntien ja seudun etu Suurten kaupunkien ja kehyskuntien taloudellisia vuorovaikutussuhteita selvittäneen asiantuntijatyöryhmän selvitys – Case Turun ja Jyväskylän kaupunkiseudut	
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot	Julkaisu on saatavissa Internetistä osoitteesta www.vm.fi/julkaisut	
Asiasanat	kaupunkiseudut, kunta, kunnallistalous	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 22/2009	
Julkaisun myynti/jakaja	Valtiovarainministeriö, julkaisutiimi, s-posti: vm-julkaisutiimi@vm.fi	
Painopaikka ja -aika	Edita Prima Oy, Helsinki 2009	
ISBN 978- 951-804-961-9 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-951-804-962-6 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 168	Kieli Suomi
	Hinta	

Tiivistelmä

Kaupunkiseudun hyvä kehitys edellyttää kaupunkiseudun kunnilta paitsi aktiivisuutta myös kaupunkiseudun yhteisen edun huomioimista omissa päätöksissä ja toimenpiteissä.

Valtiovarainministeriö asetti Turun kaupungin esityksen perusteella 1.7.2008 asiantuntijaryhmän sekä sen yhteyteen Turun ja Jyväskylän kaupunkiseudun kuntien edustajista koostuvan työryhmän. Asiantuntijatyöryhmän tehtävänä oli selvittää keskuskaupungin ja kehyskuntien välisiä taloudellisia vuorovaikutus- ja kehitystekijöitä sekä niissä esiintyviä kaupunkiseudun kehittymistä hidastavia tekijöitä.

Asiantuntijaryhmä laati taloudellisia vuorovaikutussuhteita jäsentävän mallin ja havainnollisti taloudellisia suhteita Turun ja Jyväskylän kaupunkiseutujen aineistoilla. Laaditussa mallissa kuntia tarkastellaan kahdesta näkökulmasta. Kunnat ovat toisaalta *paikallistalouksia*, jolla on rajat, joiden sisällä asukkaat elävät ja yhteisöt toimivat. Paikallistaloudessa tärkeitä asioita ovat maankäyttö, asutus, elinkeinotoiminta ja liikennejärjestelyt. Kunnat ovat toisaalta demokratiaan pohjautuvia *päätöksiä tekeviä ja palveluja järjestäviä organisaatioita*. Kuntien väliset taloudelliset vuorovaikutussuhteet syntyvät siitä, että kuntien asukkaat ja elinkeinoelämä toimivat kuntarajojen yli. Esimerkiksi kaupunkiseudun asukkaat muuttavat kunnasta toiseen tai käyvät töissä naapurikunnissa. Tämä saattaa vaikuttaa negatiivisesti yksittäisten kuntien tuloihin ja menoihin ja häiritä koko kaupunkiseudun kehitystä. Tarkastelun pohjalta esitetään kehittämis ehdotuksia.

Presentationblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, maj 2009	
Författare	Expertgrupp som utrett ekonomiska interaktions- och utvecklingsfaktorer mellan stadsregionernas centralstäder och randkommuner, ordförande professor Pentti Mecklin	
Publikationens titel	En fungerande stadsregion – kommuninvånarnas, kommunernas och regionens intressen Utredning från expertgruppen som utrett den ekonomiska interaktionen mellan stora städer och randkommuner – Case stadsregionerna Åbo och Jyväskylä	
Publikationens andra versioner	Publikationen finns på finska på Internet-address www.vm.fi/julkaisut	
Nyckelord	-	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 22/2009	
Beställningar/distribution	Finansministeriet publikationsteamet, e-post: vm-julkaisutiimi@vm.fi	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Edita Prima Ab, Helsingfors 2009	
ISBN 978- 951-804-961-9 (hft.) ISSN 1459-3394 (hft.) ISBN 978-951-804-962-6 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 168	Språk Finska
	Pris	

Sammandrag

För att en stadsregion ska utvecklas väl krävs av kommunerna inom regionen förutom aktivitet även iakttagning av stadsregionens gemensamma intressen i de egna besluten och åtgärderna.

Finansministeriet tillsatte den 1 juli 2008 på basis av Åbo stads framställan en expertgrupp, samt i anslutning till den en arbetsgrupp som bestod av representanter för kommunerna inom stadsregionerna Åbo och Jyväskylä. Expertgruppen hade till uppgift att utreda ekonomiska interaktions- och utvecklingsfaktorer mellan stadsregionernas centralstäder och randkommuner samt faktorer som eventuellt hämmar stadsregionernas utveckling.

Expertgruppen utarbetade en modell som analyserar ekonomiska interaktionsrelationer och illustrerar ekonomiska relationer med hjälp av material från stadsregionerna Åbo och Jyväskylä. I modellen granskas kommunerna utgående från två aspekter. Kommunerna är å ena sidan *lokala ekonomier* med gränser inom vilka invånarna bor och samfunden verkar. Markanvändningen, bosättningen, närings-verksamheten och trafikarrangemangen är viktiga faktorer inom lokalekonomin. Å andra sidan är kommunerna demokratibaserade *beslutsfattande organisationer som ordnar service*. De ekonomiska interaktionsrelationerna mellan kommunerna uppstår då kommuninvånarna och näringslivet agerar utöver kommungränserna. Som exempel kan nämnas att invånare inom stadsregionen flyttar från en kommun till en annan, eller att de arbetar i en grannkommun. Detta kan ha negativa konsekvenser för enskilda kommuners inkomster och utgifter, och kan störa hela stadsregionens utveckling. Utvecklingsförslag kommer att läggas fram utgående från granskningen.

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, May 2009	
Author(s)	Expert working group investigating the economic interaction and development factors of metropolitan region central cities and suburban municipalities – Chairman Pentti Meklin	
Name of publication	An Effective Metropolitan Region – the Interests of Municipal Residents, Municipalities and the Region The report of an expert working group studying the economic interaction relationships of large cities and suburban municipalities – Case: the Turku and Jyväskylä metropolitan areas	
Parts of publication/ other versions released	The publication is available in Finnish at www.vm.fi	
Keywords	-	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 22/2009	
Distribution and sale	Ministry of Finance, publications team, e-mail: vm-julkaisutiimi@vm.fi	
Printed by	Edita Prima Ltd, Helsinki 2009	
ISBN 978- 951-804-961-9 (print.) ISSN 1459-3394 (print.) ISBN 978-951-804-962-6 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 168	Language Finnish
	Price	

Abstract

Good metropolitan region development requires from metropolitan region municipalities not only activity but also a consideration of the metropolitan region's common interest in their own decisions and measures.

On the proposal of the City of Turku, the Ministry of Finance appointed on 1 July 2008 an expert group and, in connection with it, a working group consisting of representatives of the municipalities of the Turku and Jyväskylä metropolitan regions. The task of the expert working group was to study the economic interaction and development factors between the central city and the suburban municipalities as well as the factors within them that slow the development of the metropolitan region.

The expert group formulated a model outlining economic interaction relationships and elucidated economic relationships using data from the Turku and Jyväskylä metropolitan regions. In the formulated model, the municipalities are examined from two perspectives. The municipalities are, on the other hand, *local economies*, which have boundaries within which residents live and communities function. In a local economy the important issues are land use, settlement, business activity and transport arrangements. The municipalities are also, on the other hand, *democratically-based organisations that make decisions and arrange services*. Economic interaction relationships between municipalities arise from the fact that municipal residents and businesses operate across municipal boundaries. For example, metropolitan region residents move from one municipality to another or go to work in neighbouring municipalities. This might have a negative impact on the revenue and expenditure of individual municipalities and adversely affect the development of the entire metropolitan region. Development proposals are proposed on the basis on the working group's study.

Valtiovarainministeriölle

Valtiovarainministeriö asetti 1.7.2008 asiantuntijatyöryhmän laatimaan selvityksen keskuskaupunkien ja kehyskuntien taloudellisista vuorovaikutus- ja kehitystekijöistä.

Aloite selvitykseen tuli Turun kaupungilta. Selvityksen tekemistä tukivat Paimion, Kaarinan, Raision ja Naantalin kaupungit sekä Piikkiön, Sauvon, Auran, Liedon, Ruskon ja Vahdon kunnat Turun kaupunkiseudulta. Lisäksi Jyväskylän kaupunki tuki hanketta. Asiantuntijatyöryhmän yhteyteen asetettiin Turun ja Jyväskylän kaupunkiseudun kuntien edustajista koostuva työryhmä, johon kuuluivat edellä mainitut kunnat Turun kaupunkiseudulta sekä Jyväskylän kaupunki, Jyväskylän maalaiskunta, Hankasalmen, Korpilahden, Laukaan, Muuramen, Petäjäveden, Toivakan ja Uuraisten kunnat.

Asiantuntijaryhmän tehtävänä oli tehdä selvitys keskuskaupunkien ja kehyskuntien taloudellista vuorovaikutus- ja kehitystekijöistä, sekä selvitykseen perustuvia esityksiä. Kuntien edustajista koostuvan työryhmän tehtävänä oli toimittaa sekä materiaalia asiantuntijatyöryhmälle että toimia selvitystyön kommentoijana. Hankkeen työ on tehty asiantuntijatyöryhmässä.

Asiantuntijatyöryhmän puheenjohtajana toimi Tampereen yliopiston professori Pentti Meklin. Jäseninä toimivat kaupunkitutkimuspäällikkö Kauko Aronen Suomen Kuntaliitosta, VATT:in johtava ekonomisti Antti Moisio, professori Mari Vaattovaara Helsingin yliopistosta, apulaisosastopäällikkö Olli Kerola sosiaali- ja terveysministeriöstä, kulttuuriasianneuvos Kirsi Kaunisharju opetusministeriöstä, neuvottelevat virkamiehet Hannele Kerola ja Katja Palonen sekä ylitarkastajat Vesa Lappalainen ja Ville Salonen valtiovarainministeriöstä. Asiantuntijatyöryhmän sihteereinä ovat toimineet Katja Palonen ja Ville Salonen. Kuntaedustajista koostuvan työryhmän puheenjohtajana on toiminut Turun kaupunginjohtaja Mikko Pukkinen.

Selvityksen toimiajaksi annettiin 15.7.2008–28.2.2009. Määräaika jatkettiin 12.1.2009 allekirjoitetulla valtiovarainministeriön päätöksellä 30.4.2009 asti. Asiantuntijatyöryhmä on kokoontunut 10 kertaa. Tämän lisäksi asiantuntijatyöryhmä on kokoontunut kuntaedustajien kanssa kolme kertaa. Asiantuntijatyöryhmän jäsenet ovat työskennelleet aktiivisesti myös kokousten ulkopuolella tuottaen aineistoa valmistelun tueksi.

Asiantuntijatyöryhmä on laatinut ehdotuksensa siten, että ne tukevat toimeksiannon mukaisesti kaupunkiseutusuunnitelmien toteutusta ja kehittämistä.

Tehtävänsä suoritettuaan asiantuntijatyöryhmä luovuttaa kunnioittavasti raporttinsa valtiovarainministeriölle.

Helsingissä 12.5.2009

Asiantuntijatyöryhmän puheenjohtaja:

Pentti Meklin

Asiantuntijatyöryhmän jäsenet:

Kauko Aronen

Antti Moisio

Mari Vaattovaara

Olli Kerola

Kirsi Kaunisharju

Hannele Kerola

Vesa Lappalainen

Katja Palonen

Ville Salonen

Sisältö

1	Johdanto	11
1.1	Kaupunkiseutu alue- ja paikallistaloudessa	13
1.2	Taloudellisia vuorovaikutussuhteita jäsentävä malli	18
1.3	Toimiva kaupunkiseutu – miten sitä on mitattu ja kuvattu	20
2	Kunta paikallistaloutena – nykytila ja kehitys 2000-luvulla	23
2.1	Väestö	23
2.1.1	Väestön jakautuminen Turun ja Jyväskylän kaupunkiseuduilla	23
2.1.2	Väestön kehitys vuosina 2000–2007 ja vuoden 2007 väestöennuste Turun ja Jyväskylän kaupunkiseuduilla	26
2.1.3	Väestön ikärakenteen kehitys Turun ja Jyväskylän kaupunkiseuduilla vuosina 2000–2007	29
2.1.4	Väestön huoltosuhteet	36
2.1.5	Tiivistelmä väestöstä	39
2.2	Elinkeinoelämä	39
2.2.1	Elinkeinopolitiikka	39
2.2.2	Elinkeinorakenne	40
2.2.3	Työpaikkaomavaraisuus	44
2.2.4	Tiivistelmä elinkeinoelämästä	46
2.3	Väestö ja yksityisen elinkeinoelämäyhteys	46
2.3.1	Muuttoliike kaupunkiseuduilla	46
2.3.2	Pendelöinti	51
2.3.3	Tiivistelmä paikallistaloudellisista tekijöistä kaupunkiseudulla	55
2.4	Yhdyskuntarakenne ja -suunnittelu	56
2.4.1	Maankäyttö ja sen suunnittelu	56
2.4.2	Rakentaminen kaupunkiseuduilla asuntotyypeittäin	61
2.4.3	Tiivistelmä yhdyskuntarakenteesta ja -suunnittelusta	63
3	Kunta palveluja järjestävänä organisaationa	65
3.1	Menotalous – palvelujen järjestäminen	65
3.2	Menorakenteet ja kuntien palveluprofiilit	67
3.3	Kuntien investoinnit	75
3.3.1	Voimakkaan muuttovoiton vaikutus investointeihin kaupunkiseudulla	77

3.3.2	Keskuskaupungille tyypilliset investoinnit	81
3.3.3	Tiivistelmä menorakenteista ja kuntien investoinneista	91
3.4	Yhteistyö palvelujen järjestämisessä	91
3.4.1	Tiivistelmä yhteistyöstä	103
3.5	Tulot ja tulovaikutukset	104
3.5.1	Verotulot	104
3.5.2	Valtionosuudet	116
3.5.3	Toimintatuotot	119
3.5.4	Käyttötulot yhteensä	121
3.5.5	Tiivistelmä tuloista ja tulovaikutuksista	123
4	Yhteenvedo – Kunta paikallistaloutena sekä palveluja järjestävänä organisaationa	125
4.1	Tilanne ja muutos 2000-luvulla paikallistaloudessa	127
4.1.1	Väestörakenne ja sen muutos	127
4.1.2	Elinkeinotoiminta	128
4.1.3	Elinkeinorakenne ja sen muutos	129
4.1.4	Työpaikkaomavaraisuus ja sen muutos	129
4.1.5	Pendelöinti ja asiointi naapurikunnissa	129
4.1.6	Yhdyskuntarakenne	130
4.2	Kunta palveluja järjestävänä organisaationa ja päätöksenteko-organisaationa	130
4.2.1	Tulotalous	130
4.2.2	Menotalous	132
4.2.3	Pendelöinti – tulojen ja menojen kohdentuminen ...	132
4.3	Yhteistyömuodot kuntaorganisaatioiden välillä	133
4.4	Kehyskunnat ovat riippuvaisia keskuskaupungista ja päinvastoin	134
5	Työryhmän kehittämisehdotukset	135
5.1	Matkalla toimivaan kaupunkiseutuun	136
5.1.1	Kaupunkiseudun laaja-alainen vapaaehtoinen yhteistyö	137
5.1.2	Kaupunkiseutujen yhteistyölaki	139
5.1.3	Kuntajaon muutos	140
5.2	Lopuksi	141
	Lähteet	143
	Liite 1 Työryhmien asettamispäätös	147
	Liite 2 Työryhmien toimikauden jatkaminen	151
	Liite 3 Turun kirje valtiovarainministeriölle 4.3.2008	152
	Liite 4 Jyväskylän kaupungin kirje valtiovarainministeriölle 25.3.2008 ...	163

1 Johdanto

Kaupunkiseutujen merkitys koko Suomen kehittämisen ja kilpailukyvyn kannalta on ratkaiseva. Kaupunkiseuduilla asuu kaksi kolmasosaa maamme väestöstä. Kaupunkiseudut ovat talouden vatureita omilla alueillaan, suurimmat kansallisia vatureita. Toiminnallinen kaupunkiseutu pitää olla kuntalaisen arjen näkökulmasta hyvin toimiva yhtenäinen alue esimerkiksi palveluiden saatavuuden ja joukkoliikenteen sujuvuuden suhteen. Kaupunkiseutujen kuntien yhteinen maankäyttö ja asunto- ja liikennepolitiikka sekä elinkeinopolitiikka ovat edellytys seutujen menestykselle.

Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta velvoitti kaupunkiseutuja laatimaan kaupunkiseutus suunnitelman siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelujen käyttöä kuntarajat ylittäen parannetaan. Suunnitelmien arviointi suoritettiin ministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton yhteistyönä. Arvioinnin keskeinen näkökulma oli yhdyskuntarakenteen eheytyminen. Asiantuntija-arvioinnin loppuraportin mukaan puitelain tavoitteet toimintakykyisestä ja eheästä kuntarakenteesta sekä työpaikka-alueesta muodostuvasta kunnasta eivät kuitenkaan suurilla kaupunkiseuduilla juurikaan toteudu. Vuoden 2009 alussa kaupunkiseuduille lähetettiin kysely kaupunkiseutus suunnitelmien toteuttamisen etenemisestä. Arviointi sekä analysointi kyselystä valmistuvat eduskunnalle annettavan kunta- ja palvelurakenneuudistusta koskevan selonteon yhteydessä.

Turun kaupunki teki aloitteen 4.3.2008 päivätyllä kirjeellä valtiovarainministeriölle asettaa työryhmä tai selvityshenkilö laatimaan selvitys keskuskaupunkien ja kehyskuntien taloudellisista vuorovaikutus- ja kehitystekijöistä käyttäen pilottina Turun kaupunkia. Selvityksen tekemistä tukivat Paimion, Kaarinan, Raision ja Naantalın kaupungit sekä Piikkiön, Sauvon, Auran, Liedon, Ruskon ja Vahdon kunnat Turun kaupunkiseudulta. Lisäksi Jyväskylän kaupunki tuki hanketta.

Turun kaupungin esityksen perusteella valtiovarainministeriö asetti 1.7.2008 asiantuntijaryhmän sekä sen yhteyteen Turun ja Jyväskylän kaupunkiseudun kuntien edustajista koostuvan työryhmän. Asiantuntijaryhmän tehtävänä oli tehdä selvitys keskuskaupunkien ja kehyskuntien taloudellista vuorovaikutus- ja kehitystekijöistä, sekä selvitykseen perustuvia esityksiä. Kuntien edustajista

koostuvan työryhmän tehtävänä oli toimittaa sekä materiaalia asiantuntijatyöryhmälle että toimia selvitystyön kommentoijana. Selvityksen ja sen perusteella tehtyjen ehdotusten tuli tukea kaupunkiseutusuunnitelmien toteutusta ja kehittämistä. Ehdotukset otetaan huomioon valmisteltaessa vuonna 2009 hallituksen selontekoa eduskunnalle Paras -uudistuksesta. Työryhmien ohjausryhmänä toimi valtiovarainministeriön 9.4.2008 asettama kaupunkiseutusuunnitelmien arviointi- ja seurantaryhmä.

Asiantuntijatyöryhmän puheenjohtajaksi nimitettiin Tampereen yliopiston professori **Pentti Meklin** ja jäseniksi kaupunkitutkimuspäällikkö **Kauko Aro-nen** Suomen Kuntaliitosta, VATT:in johtava ekonomisti **Antti Moisio**, professori **Mari Vaattovaara** Helsingin yliopistosta, apulaisosastopäällikkö **Olli Kerola** sosiaali- ja terveysministeriöstä, kulttuuriasianneuvos **Kirsi Kaunisharju** ope-tusministeriöstä, neuvottelevat virkamiehet **Hannele Kerola** ja **Katja Palonen** sekä ylitarkastajat **Vesa Lappalainen** ja **Ville Salonen** valtiovarainministeri-östä. Asiantuntijatyöryhmän sihteereinä ovat toimineet Katja Palonen ja Ville Salonen. Lisäksi asiantuntijatyöryhmää on avustanut tutkija **Salla Saari** Tam-pereen yliopistosta.

Kuntien edustajista koostuvan työryhmän puheenjohtajaksi valittiin Turun kaupunginjohtaja **Mikko Pukkinen**. Jäseniksi erityisasiantuntija **Outi Laikko** Turun kaupungista, hallintojohtaja **Päivi Mikkola** Kaarinan kaupungista, Naan-talin kaupunginjohtaja **Timo Kvist**, Paimion kaupunginjohtaja **Jari Jussinmäki**, Raision kaupungin suunnittelupäällikkö **Marja-Riitta Pulkkinen**, Auran kun-nanjohtaja **Jari Kesäniemi**, Piikkiön hallintojohtaja **Päivi Antola**, Liedon kun-nanjohtaja **Terhi Isotalo**, Sauvon kunnanjohtaja **Seppo Allén**, Ruskon kun-nanhallituksen puheenjohtaja **Sisko Hellgren** ja Vahdon kunnanjohtaja **Riitta Pahikkala** sekä Jyväskylän kaupungin talousjohtaja **Ari Hirvensalo** ja alueke-hittämisjohtaja **Jouni Juutilainen**, Jyväskylän maalaiskunnan kehittämisjohtaja **Tapio Soini**, Muuramen kunnanjohtaja **Ari Ranta-aho**, Laukaan kunnanjohtaja **Esko Koliseva**, Korpilahden kunnanjohtaja **Timo Rusanen**, Petäjäveden kun-nanjohtaja **Teppo Sirniö**, Toivakan kunnanjohtaja **Erkki Pyökkimies**, Han-kasalmen kunnan hallintojohtaja **Pirjo Koppinen** ja Uuraisten kunnanjohtaja **Sirpa Rautio**. Työryhmä valitsi keskuudestaan sihteerikseen Outi Laikon.

Työryhmien toimiajaksi annettiin 15.7.2008–28.2.2009. Työryhmien mää-räaikaa kuitenkin jatkettiin 12.1.2009 allekirjoitetulla valtiovarainministeriön päätöksellä huhtikuun 2009 loppuun asti.

Selvitystehtävässä määritelty Turun kaupunkiseutu koostuu 11 kunnasta; Auran kunnasta, Kaarinan kaupungista, Liedon kunnasta, Naantalin kaupun-gista, Paimion kaupungista, Piikkiön kunnasta, Raision kaupungista, Ruskon kunnasta, Sauvon kunnasta, Turun kaupungista ja Vahdon kunnasta. Lain kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta mukaisen kaupunkiseutusuunnitelman laativat yhdessä Aura, Kaarina, Lieto, Naantali, Raisio, Rusko, Turku ja Vahto. Näiden kuntien lisäksi tässä selvityksessä ovat mukana siis Paimion kaupunki, Piikkiön kunta ja Sauvon kunta. Vuoden 2009 alussa yhdistyivät Kaarina ja

Piikkiö. Uudessa Kaarinan kaupungissa on 29 928 asukasta. Lisäksi Turun kaupunkiseudulta yhdistyivät Rusko ja Vahto sekä Naantaliin liittyivät Merimasku, Rymättylä ja Velkua. Uudessa Ruskon kunnassa on 5 724 asukasta ja uudessa Naantalin kaupungissa on 18 117 asukasta.

Jyväskylän kaupunkiseudulta mukana selvityksessä oli 9 kuntaa. Kunnat olivat samat kuin Jyväskylän seudun kaupunkiseutusuunnitelman laatineet kunnat. Laki velvoitti Jyväskylän kaupunkia, Jyväskylän maalaiskuntaa, Korpilahden kuntaa, Laukaan kuntaa, Muuramen kuntaa, Petäjäveden kuntaa ja Toivakan kuntaa. Vapaaehtoisina kuntina kaupunkiseutusuunnitelmaa laatimassa olivat Hankasalmen kunta ja Uuraisten kunta, jotka ovat mukana tässäkin selvityksessä. Vuoden 2009 alussa yhdistyivät Jyväskylä, Jyväskylän maalaiskunta ja Korpilahti uudeksi Jyväskylän kaupungiksi, jossa on 128 028 asukasta.

Asiantuntijatyöryhmä on kuullut työnsä aikana asiantuntijoina FT **Arto Koskea** sekä VTT **Timo Aroa**.

Aineistot on saatu selvityksessä mukana olleilta kunnilta ja organisaatioilta sekä muun muassa Tilastokeskukselta. Tämän selvityksen tilastot ja aineistot on koottu suurimmalta osalta ennen vuoden 2009 alussa seuduilla tapahtuneita kuntaliitoksia.

1.1 Kaupunkiseutu alue- ja paikallistaloudessa

Kaupunkiseutu koostuu keskuskaupungista ja sitä ympäröivistä kehyskunnista. Kaupunkiseutujen alueita ei ole säädetty, vaan kaupunkiseudut voivat itse määritellä mistä kunnista ne koostuvat. Kaupunkiseutu ei ole käsitteenä yksiselitteinen. Osa kaupunkiseuduista käsittää saman alueen kuin seutukunta. Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetussa puitelaissa määriteltiin kunnat, joiden tuli laatia kaupunkiseutusuunnitelma. Kaupunkiseutusuunnitelmien laatimiseen osallistui myös vapaaehtoisesti puitelaissa lueteltujen kuntien lisäksi 50 kuntaa.

Kaupunkiseutujen lisäksi kunnat on jaoteltu muun muassa lääneihin, EU:n tavoitealueisiin, pelastustoimenalueisiin, maakuntiin, työvoima- ja elinkeinokeskusten alueisiin, työssäkäyntialueisiin, seutukuntiin ja aluekeskusohjelmassa aluekeskuksiin. Näistä seutukuntajaottelu muistuttaa eniten kaupunkiseutujaottelua. Vuoden 2009 alusta lähtien Suomessa on 69 seutukuntaa. Seutukuntajakoa määrittäessä otetaan huomioon ainakin työssäkäynti, asiointi, kuntien välinen yhteistyö ja liikenneyhteydet. Seutukuntajaon vahvistaa työ- ja elinkeinoministeriö sen jälkeen, kun se on kuullut niitä kuntia ja maakunnan liittoja, joita asia koskee. Seutukuntajaosta säädetään alueiden kehittämislaissa. Seutukunnille ei ole asetettu lakisääteisiä päätöksentekoliikkeitä, vaan kunnat voivat päättää niiden järjestäytymismuodosta haluamallaan tavalla. Seutujen yhteistyöeliminä voi olla esimerkiksi kuntayhtymä, kuntalain

mukainen kuntien yhteinen lautakunta tai seutukokeilukunnissa seutukokeilulain mukainen seutuvaltuusto. Seutuyhteistyökokeilu ja seutuvaltuustokokeilusta annettu lainsäädäntö on kumottu vuoden 2009 alusta. Ainoastaan Oulun seudulla ja Kuuma-seudulla kunnan tehtävien ja päätösvalan siirtäminen julkisoikeudelliselle seudulliselle toimielimelle on mahdollista vuoden 2012 loppuun saakka. Selvityksessä mukana olevat Turun kaupunkiseudun kunnat kuuluvat Turun seutukuntaan Auran kuntaa lukuun ottamatta, joka kuuluu Loimaan seutukuntaan. Jyväskylän kaupunkiseudun kunnat kuuluvat kaikki Jyväskylän seutukuntaan.

Seutukuntien lisäksi maa on jaettu 20 maakuntaan alueiden kehittämistä ja alueiden käytön suunnittelua varten. Maakuntaan kuuluvat kunnat muodostavat toiminnallisesti ja taloudellisesti sekä alueen suunnittelun kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Maakuntien määrästä ja nimistä päättää valtioneuvosto. Maakunnan liitot toimivat alueidenkehittämisviranomaisina jokaisessa maakunnassa. Niiden tehtävistä on säädetty alueiden kehittämislain (602/2002) 7 §:ssä. Maakunnan liitot ovat kuntayhtymiä, joissa alueiden kuntien on oltava jäseninä. Niiden ylimmän päättävän toimielimen jäsenten tulee olla jäsenkuntien valtuutettuja, ja toimielimissä edustettuina olevien ryhmien ääniosuuksien tulee valittaessa vastata jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien ryhmien kunnallisvaaleissa saamaa ääniosuutta maakunnan alueella suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Maakunnan suunnitteluun kuuluvat maakuntasuunnitelma, maakuntakaava ja maakunnan alueellinen kehittämisohjelma. Maakuntasuunnitelma on maakunnan kehittämisen strateginen perusasiakirja. Siinä osoitetaan maakunnan tavoiteltu pitkän aikavälin kehitys.

Työssäkäyntialueluokitus on tilastokeskuksen tekemä tilastollinen luokitus. Työssäkäyntialueen muodostavat keskuskunta ja siihen vähintään 10 prosentin osuudella työvoimasta pendelöivä ympäryskunta tai -kunnat. Keskuskunta on pääsääntöisesti kunta, jonka työvoimasta enintään 25 prosenttia käy töissä muissa kunnissa, eikä siitä käy töissä missään muussa yksittäisessä kunnassa yli 10 prosenttia työvoimasta. Vuonna 2009 luokituksen mukaisia työssäkäyntialueita on yhteensä 43. Maakuntien sisällä voi olla useampia työssäkäyntialueita ja työssäkäyntialueet voivat olla seutukuntia suppeampia. Esimerkiksi Turun työssäkäyntialue on laajempi kuin Turun seutukunta ja kaupunkiseutu, mutta selvästi Varsinais-Suomen maakunnan aluetta pienempi. Varsinais-Suomen maakunta koostuu viidestä seutukunnasta. Vastaavasti Jyväskylän työssäkäyntialue kattaa yhtä kuntaa lukuun ottamatta kaupunkiseudun ja seutukunnan kunnat. Keski-Suomen maakunta kuitenkin koostuu kuudesta erillisestä seutukunnasta.

Kuntien, seutukuntien ja maakuntien lisäksi Suomi on jaettu kuuteen lääniiin: Etelä-Suomen lääniin, Länsi-Suomen lääniin, Itä-Suomen lääniin, Oulun lääniin, Lapin lääniin ja Ahvenanmaan lääniin. Lääninhallitukset hoitavat oikeushallintoon, pelastus- ja poliisihallintoon, opetus- ja kulttuurihallintoon sekä liikunta- ja nuorisotoimeen, maa- ja metsätaloushallintoon, liikennehal-

lintoon, kuluttaja-, kilpailu- ja elintarvikehallintoon sekä sosiaali- ja terveyshallintoon liittyviä erikseen säädettyjä tehtäviä. Turun kaupunkiseutu ja Jyväskylän kaupunkiseutu kuuluvat Länsi-Suomen lääniiin.

Vuonna 2007 käynnistettiin aluehallinnon uudistamishanke. Hankkeen tausta on hallitusohjelman aluehallinnon uudistamisen linjauksissa. Uudistuksen tavoitteena on kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Esityksessä valtion aluehallinto (lääninhallitukset, TE-keskukset, alueelliset ympäristökeskukset, ympäristölupavirastot, tiepiirit ja työsuojelupiirien työsuojelutoimistot) ehdotetaan koottavaksi kahteen monialaiseen viranomaiseen, aluehallintovirastoihin sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin. Hankkeen toimikausi on 31.12.2009 saakka. Uudistukset on tarkoitus toteuttaa kokonaisuudessaan vuoteen 2010 mennessä.

Työ- ja elinkeinoministeriön toimesta käynnistetään vuoden 2010 alusta alueellinen koheesio ja kilpailukyky ohjelma (KOKO), joka kattaa koko Manner-Suomen. Ohjelman tavoitteena on parantaa kaikkien alueiden kilpailukykyä sekä tasapainottaa aluekehitystä tukemalla alueiden vuorovaikutusta ja verkottumista. KOKO:n valmistelu on käynnistetty hallitusohjelman ja hallituksen alueiden kehittämistä koskevan tavoitepäättöksen mukaisesti aluekehittämisen ohjelmajärjestelmän yksinkertaistamiseksi ja vaikuttavuuden parantamiseksi. KOKO:on sulautuvat nykyisin toteutettavista alueellisen kehittämisen erityisohjelmista aluekeskusohjelma (AKO) sisältäen Uudellamaalla toteutettavat kaupunkiohjelmat, maaseutupoliittisen erityisohjelman alueellinen osio (AMO) sekä saaristo-ohjelman paikallinen ja alueellinen toteuttaminen.

Kaupunkiseudut ja niiden elinvoimaisuus on osa laajempaa kokonaisuutta. Kummallakin selvityksessä mukana olevalla kaupunkiseuduilla on virinnyt keskustelu linkittymisestä toisiin kaupunkiseutuihin eli luoda niin sanottuja kehityskäytäviä. Turun seudulla esille on nostettu Turku-Salo-Helsinki kehityskäytävä sekä sen linkittyminen metropolialueeseen sekä Helsinki – Tampere ja Helsinki – Lahti kehityskäytäviin sekä jatkumiseen Pietari – Tukholma akselille. Turun kaupunki on esittänyt kehityskäytävä ajatusta seudun Paras-kunnille sekä Paimiolle ja Sauvolle. Perusajatuksena ajatuksessa on elinvoiman turvaaminen yhteistyössä metropolialueen kanssa (Turun kh 17-1207 §758). Keski-Suomessa on muodostumassa Jyväskylä-Jämsä-Äänekoski kehittämisvyöhyke, innovaatiovyöhyke, jonka tavoitteena on verkottua muiden Suomen kehityskäytävien kanssa Itämeren ympäristön kehityskäytäviin ja tulevaisuudessa jopa Keski-Euroopan alueiden kanssa (Idea FinlandNet – Jämsä – Jyväskylä – Äänekoski, 2009).

Viimeisten vuosikymmenten aikana pienehkö joukko suurimpia kaupunkiseutuja on lähtenyt nopeaan kasvuun. Väestön keskittyminen muutamille kaupunkiseuduille näyttää jatkuvan. Esimerkiksi Seppo Laakso ja Heikki Loikkanen (2004) todentavat, kuinka Suomi edelleen kuuluu suhteellisen vauraiden maiden joukkoon, jossa kaupungistumisaste on selvästi alhainen. Suomalaisista 67 prosenttia asuu kaupungeissa, kun vastaava osuus Alankomaissa, Ruotsissa

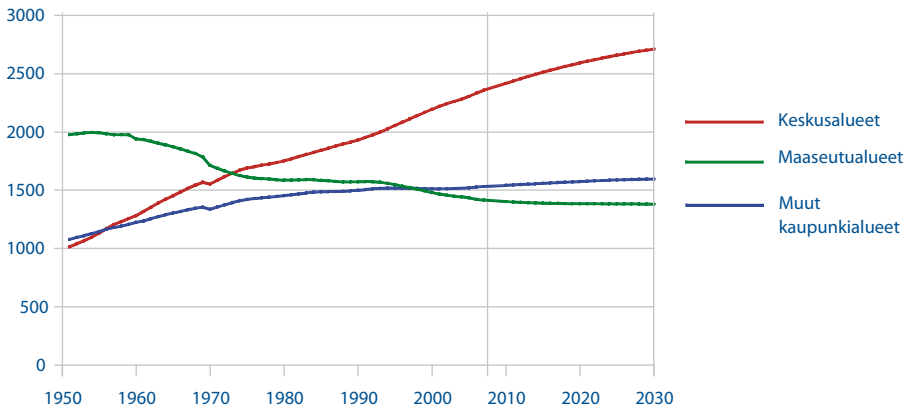
ja Tanskassa on 90 prosentin tuntumassa. Ei siis ole mitään syytä olettaa kaupunkistumisen hidastuvan (Vaattovaara 2009).

Samalla kaupunkiseutujen väestöllinen painopiste on alkanut siirtyä ydinkunnan alueelta kaupunkiseudun reuna-alueille, monilla seuduilla jo 1980-luvulta alkaen. Esimerkiksi pääkaupunkiseudun kehyskunnat muodostaisivat yhdessä väestömäärältään Suomen toiseksi suurimman kunnan. Suurin osa nopeimmin kasvavista kunnista on viime vuosikymmenten aikana sijainnut suurempien kaupunkien reuna-alueilla, kehyskunnissa (Vaattovaara & Lönnqvist 2007). Kuvassa 1 näkyy, miten väestön kehitys on aluetyypeittäin kasvanut 1950-luvulta lähtien ja miten sen ennustetaan kasvavan vuoteen 2030 asti.

KUVA 1.

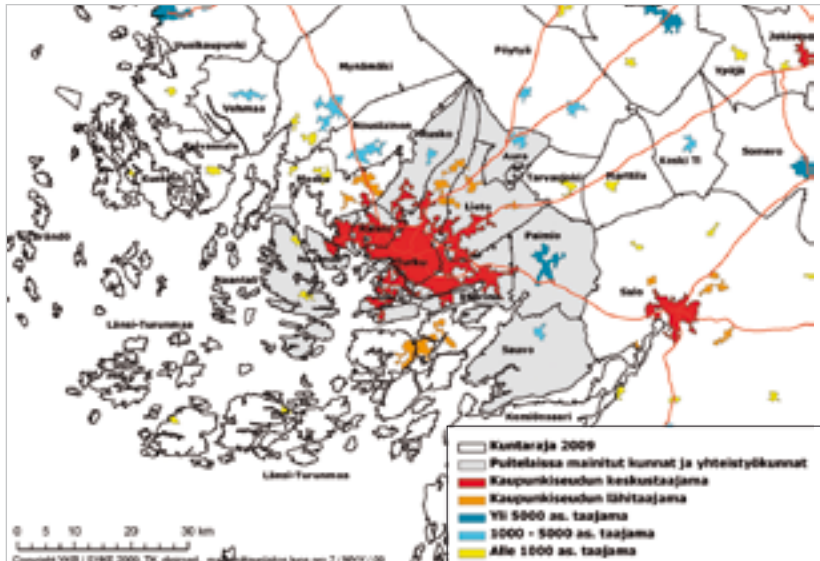
Väestö aluetyypeittäin Suomessa 1951-2007 ja ennuste vuoteen 2030

Keskusalueet: Helsingin, Tampereen, Turun, Oulun, Jyväskylän ja Kuopion seudut

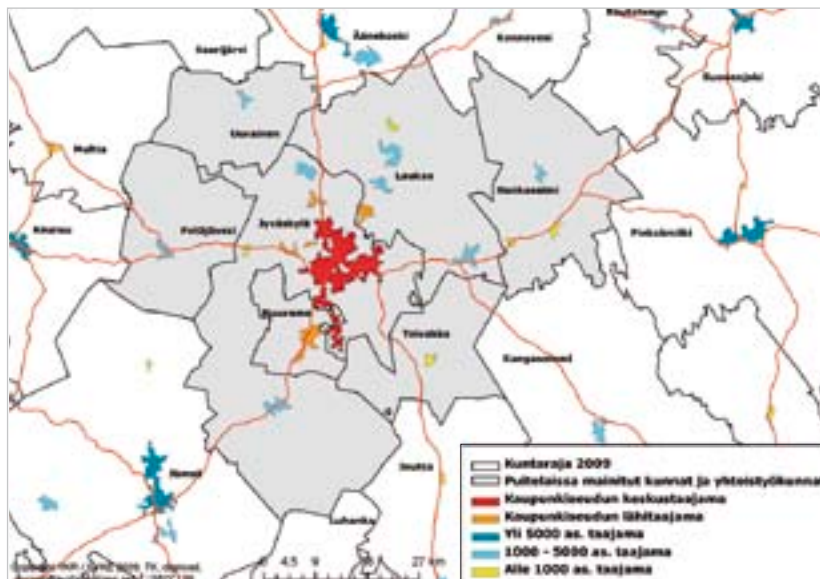


(Seppo Laakso Aluestrategia 2020 seminaarissa 15.4.2009, Tilastokeskus 2007: Väestöennuste)

Seuraavissa kuvissa 2 ja 3 on esitetty selvityksessä mukana olevien Turun ja Jyväskylän kaupunkiseudun alue Paras -kaupunkiseutusuunnitelmien mukaan sekä alueen keskustaajamat. Turun kaupunkiseudulla keskustaajama ulottuu usean kunnan alueelle. Jyväskylän kaupunkiseudulla keskustaajama sijoittuu lähes kokonaisuudessaan uuden Jyväskylän alueelle. Osa keskustaajamasta sijoittuu Muuramen kunnan puolelle, joka jäi ulkopuolelle vuoden 2009 alun kuntaliitoksesta.

KUVA 2**Turun kaupunkiseudun taajamat ja kunnat**

(Yhdyskuntarakenteen seurantarjestelmä/SYKE ja TK 2009)

KUVA 3**Jyväskylän kaupunkiseudun taajamat ja kunnat**

(Yhdyskuntarakenteen seurantarjestelmä/SYKE ja TK 2009)

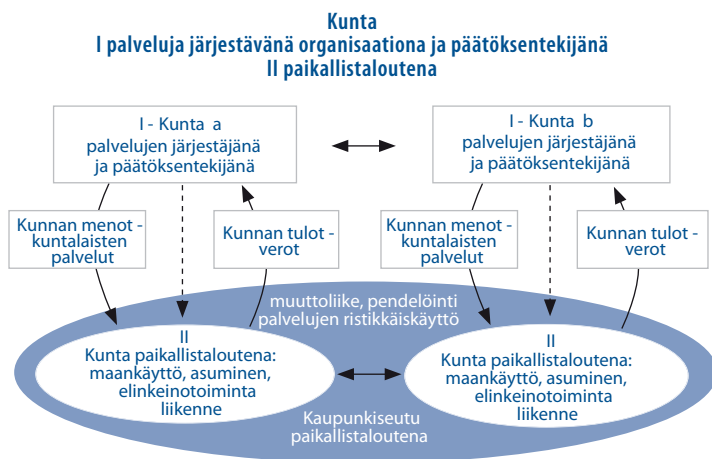
1.2 Taloudellisia vuorovaikutussuhteita jäsentävä malli

Asiantuntijatyöryhmä on selvityksessään jäsentänyt keskuskaupunkien ja kehyskuntien taloudellisia vuorovaikutussuhteita muun muassa väestön sijoittumisen, elinkeinorakenteen, muuttoliikkeen, pendelöinnin, asumisen, työpaikkaomavaraisuuden, maankäytön ja liikenteen kautta.

Kaupunkiseutu koostuu useista itsenäisistä kunnista, joita on tarkasteltava kahdesta näkökulmasta. Kunta tarkoittaa *aluetta*, jolla on rajat. Kunnan alueella asuvat ihmiset kuuluvat kuntaan ja erilaisilla yhteisöillä on myös pääsääntöisesti kotipaikka jossain kunnassa. Kunta on myös *palveluja järjestävä ja päätöksiä tekevä organisaatio*. Kuntalaiset valitsevat vaaleissa edustajansa päättämään puolestaan asioista.

KUVIO 1.

Kunta palveluja järjestävänä organisaationa ja paikallisloutena



Kunta organisaationa saa toimintaansa varten pääosan rahoituksesta (**kunnan tulot**) veroina ja maksuina alueellaan asuvilta kuntalaisilta ja yrityksiltä. Lisäksi kunnat saavat valtionosuuksia. **Kunnan menot** syntyvät siitä, että kunta järjestää lakisääteisiä ja vapaaehtoisia palveluja kuntalaisille ja yhteisöille.

Perustuslaissa on Suomen kunnille säädetty vahva itsehallinto. Kunnat voivat tehdä lakien sallimissa rajoissa päätöksiä oman alueensa maankäytön suuntaamisesta, palveluistaan ja tuloistaan. Valtio voi osoittaa uusia tehtäviä kunnille vain säätämällä lain.

Kaupunkiseutu alueena koostuu useista itsenäisten kuntien alueista, jotka sekä yksittäisinä että yhdessä pyrkivät vastaamaan sekä kansainvälisiin muu-

toksiin että myös käynnissä oleviin yhteiskunnallisiin prosesseihin. Suomalainen yhteiskunta on nyt hyvin erilaisessa tilassa kuin vielä 1970- ja 1980-luvuilla. Suuri osa mahdollisuuksista ja samalla ongelmista on siirtymässä kaupunkiseuduille. Aiemman tasoittumisen sijaan kaupunkiseudulle on syntynyt ja syntyymässä uusia alueellisia ja sosiaalisia jakoja – kaupunkiköyhyyttä sekä uutta varallisuutta (Vaattovaara & Kortteinen 2003).

Kaupunkiseutujen sisäistä kehitystä ohjaa paikallisten suurten toimijoiden vuorovaikutus. Julkinen sektori (kunnallispolitiikka, yhdyskuntasuunnittelu), väestö (erilaisine eriytyvine ryhmineen), ja muuttuva yritystoiminta arvioivat kaikki toisiaan ja seudullisia muutoksia omasta erityisestä näkökulmastaan ja toimivat arvioidensa mukaan. Yritystoiminnan rakenteelliset muutokset toisaalta ja asuntokysynnän laatu ja muuttoliike toisaalta kehystävät ratkaisevalla tavalla kaupunkiseutujen ja yksittäisten kuntien päätöksentekoa.

Taloudellisen toiminnan kannalta kaupunkiseutu kuitenkin on kokonaisuus. Kuntalaisilla saattaa olla asuinpaikka ja työpaikka eri kunnissa ja käytännössä myös yksityiset palvelut voivat olla muussa kuin asuinkunnassa. Asukkaiden arki ja elinkeinoelämän toiminnot eivät tapahdu kuntarajojen mukaan. Itsehallinnon vuoksi kunnat voivat omaa etua tavoitellessaan *osaoptimoida* ja toimia kaupunkiseudun kokonaisuuden vastaisesti. Toiminnallisen kaupunkiseudun vastinparina ei ole julkisvallan taholta yhteistä päätöksenteko-elintä, vaan päätöksiä tekevät yksittäiset kunnat, joissain tapauksissa kuntaryhmittymät. Tämä tilanne saattaa synnyttää ongelmia, jotka hidastavat kaupunkiseudun kehitystä ja haittaavat kaupunkiseudulla asuvien ihmisten ja siellä toimivien yritysten toimintaa.

Päätöksenteon toimintaympäristö selvityksessä mukana olevilla kaupunkiseuduilla on muuttunut nopeasti. Eriytyvän kehityksen tuloksena eri kunnat ovat kohtaamassa asemansa kautta hyvinkin erilaisia tilanteita. Samalla taloudellisen ja sosiaalisen ulottuvuuden yhteensovittaminen on entistä haasteellisempaa. Konkreettiset ongelmat voivat olla hyvinkin monimutkaisia ja niiden ennustettavuus vähäisempää. Yhtäältä näyttää siltä, että useissa kehyskunnissa tulomuutto nostaa ja samalla siis vahvistaa kuntien tulo-, koulutus- ja työllisyystasoa tavalla, jolla on selvää merkitystä tulevan taloudellisen toimeliaisuuden näkökulmasta (vrt. Laakso & al. 2005). On siis luonnollista, että eri kaupunkiseutujen kunnat tekevät päätöksiään eri perusteisesti, omista fyysisistä, taloudellisista ja sosiaalisista edellytyksistään lähtien.

Kuntien osaoptimointi saattaa ilmetä kaupunkiseudun kuntien välisenä *haitallisena kilpailuna* asukkaista ja elinkeinotoiminnasta. Kilpailu voi olla kilpailua kuntaorganisaation *tuloista* (veropohjakilpailua) tai *menojen minimoinnista* ja siirrosta toiseen kuntaan. Kuntien välinen kilpailu voi myös synnyttää positiivisia vaikutuksia siten, että kunnat omaa toimintaa kehittäessään hyödyntävät muiden kuntien tarjoamia edellytyksiä ja samalla koko kaupunkiseutu kehittyy (yhdistelmäedut). Samalla jokainen kunta selviytyy paremmin kuin oman edun tavoittelussa.

Osaoptimoinnin syitä on useita. Oman kunnan edun tavoittelun asettamisessa kaupunkiseudun edun edelle vaikuttavat usein voimakkaammat kannustimet.

Haitallisen veropohjakilpailun muotoja voi olla se, että kunnat pyrkivät houkuttelemaan hyvätuloisia asukkaita ja yrityksiä alueelle sekä lisäämään verotulojaan. Tämä synnyttää *muuttoliikettä*. Valikoiva muuttoliike saattaa jättää pienituloiset ja paljon palveluja tarvitsevat lähtökuntaan. Tällöin tulot muuttavat, mutta menot jäävät.

1.3 Toimiva kaupunkiseutu – miten sitä on mitattu ja kuvattu

Kaupunkiseutu rakentuu keskuskaupungin ja kehyskuntien ympärille. Kaupunkiseuduissa on eroja. Kaupunkiseudut ovat erikokoisia, niillä on erilaisia tapoja toimia sekä erilaisia tarpeita ja malleja toimintansa tueksi. Jokaisella kaupunkiseudulla on myös oma historiansa. Suomessa pääkaupunkiseutu ja sen muodostama metropolialue ovat kokonaisuus, jota on tarkasteltava omana kokonaisuutenaan. Suomessa on seutuja, jotka rakentuvat vahvan keskuskaupungin ympärille. Näillä seuduilla kehyskunnat ovat usein keskuskaupunkia selvästi pienempiä asukasmäärältään, mutta myös usein taloudellisesti heikompia. Toisilla kaupunkiseuduilla keskuskaupungin ympärillä on vahvoja, tasaveroisia kumppaneita, jotka ovat asukasluvultaan keskisuuria ja usein myös taloudellisesti hyvin pärjääviä kuntia. Tällaisella kaupunkiseudulla keskuskaupungin rooli on erilainen. Kaupunkiseudun rakentuessa vahvan keskuskaupungin ympärille, ovat kaupunkiseudun yhteistyösuhteet usein yhteistyöorientoituneemmat ja kuntien välinen kilpailu pienempää kuin vahvojen, monien vahvojen kuntakeskuksien kaupunkiseudulla.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun puitelain tavoitteena on vahvistaa kuntarakennetta yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiinsa kuntiin. Tavoitteena on elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne. Puitelain mukaan kunnan tulisi muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta. Toiminnan tuottavuutta ehdotetaan parannettavan vahvistamalla kaupunkiseutujen toimintaedellytyksiä, joilla on yhdyskuntarakenteellisia ongelmia.

Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa linjataan kaupunkipolitiikan tavoitteeksi sosiaalisesti ja ympäristöllisesti eheät ja kansainvälisesti kilpailukykyiset kaupunkiseudut. Tätä hallitusohjelman tavoitetta voidaan kutsua harmoniseksi kaupunkiseuduksi.

Kaupunkiseutua määritellään monilla adjektiiveillä. Puhutaan elinvoimaisesta, toimintakykyisestä, eheästä ja kilpailukykyisestä seudusta. Käsitteiden sisältö ei kaikilta osin aina ole selvä. Kaupunkiseutujen ja kaupunkiseutujen kuntien elinvoiman lähteenä ovat kunnossa oleva talous ja hyvä, toimiva yritys-

toiminta. Näiden avulla kaupunkiseutu on kilpailukykyinen. Tämän selvityksen yhteydessä puhutaan toimivasta kaupunkiseudusta. Toimivalla kaupunkiseudulla kuntien maankäyttö ja sen seurauksena asutus, elinkeinojen sijoittuminen ja liikennejärjestelyt tukevat kaupunkiseudun kehitystä. Myös kuntien asuntopolitiikka ja elinkeinopolitiikka tukevat kaupunkiseudun kehitystä sekä palveluja järjestetään yhdessä seudullisesti silloin kuin siitä on hyötyä.

Selvitystyön alkumetreillä kuntaedustajia pyydettiin hahmottamaan optimitila kaupunkiseudulla sekä toimittamaan kuntiensä strategioita asiantuntijatyöryhmälle. Noin puolet kunnista vastasi pyyntöön. Vastauksissa korostui palvelujen käyttö yli rajojen. Toivottiin, että poistettaisiin juridis-taloudelliset esteet, jotta kuntalaiset voisivat joustavasti käyttää palveluja kaupunkiseudulla, varsinkin 'rajaseuduilla'. Lisäksi tukipalvelujen ja suuria väestöpohjia vaativien palvelujen tuottamista yhdessä pidettiin hyvänä. Myös lähipalvelujen rooli korostui.

”Toiminnan keskiössä tulisi mielestäni olla kuntalainen, joka voi käyttää tarvitsemiaan palveluita kuntarajoista välittämättä oman elämäntilanteensa mukaan. Esimerkkinä vaikkapa lapsen päivähoitopaikan saanti sopivasti päivittäisen työmatkan varrelta.”

Seudun maankäytön ja liikennejärjestelmien suunnittelu nähtiin myös asiana, joka tulisi tehdä yhdessä, koska silloin voitaisiin huomioida kaikkien tarpeet yhteisesti.

Myös yhteistyöasenteeseen ja keskinäiseen luottamukseen kiinnitettiin huomiota.

”Optimitila johon tulisi kaupunkiseuduilla pyrkiä; Rakennetaan kaupunkiseudulle yhteinen innovatiivinen strategia, jonka tavoitteiden toteuttamiseen kaikki seudun kunnat yhtyvät omilla strategioillaan. Keskinäinen luottamus ja yhteistyö saavat aikaan parhaat tulokset. Terve kuntien välinen kilpailu parantaa kaupunkiseudun yhteistä kilpailukykyä toisiin vastaaviin seutuihin verrattuna. Kilpailemattomuus jumittaa kehityksen. Isoissa koko alueen kehittämiseksi tärkeissä hankkeissa yhteistyö kuntien ja eri toimijoiden välillä on välttämätöntä. Tällöin keskinäinen luottamus ja pelisäännöt ovat tärkeitä.

Yhteistyötä ja keskinäistä luottamusta heikentää, jos seudun keskuskaupunki sanelee oman strategian ja toimii sen mukaisesti ilman yhteistyökumppanuutta kaupunkiseudun muiden kuntien kanssa. Seudun kunnissa koetaan, että ne ovat pelkästään ison kaupungin kuntaliitosten reservialueita. Sanelupolitiikasta seuraa pitkään jatkuessaan lopullinen jumitilanne, josta on vaikea päästä pois.”

”Optimitilassa kaikki yhdessä ja kukin erikseen olisivat taloudellisesti ja toiminnallisesti tasapainossa.”

Muun muassa Ivan Turok (2005) tarkastelee kestävyiden, sosiaalisen koheesion ja kilpailukyyn suhdetta. Johtopäätöksenä on, että pitkällä aikavälillä kestävyys ja sosiaalinen koheesio parantavat taloudellista kilpailukykyä. Samoilla linjoilla on L.H. Klaassen teoksessaan *Harmonious Cities*, joka tarkastelee erilaisia metropolien kehitysmalleja. Samalla kuitenkin kansainvälisessä kaupunkitutkimuksessa on nostettu vahvasti esiin ilmiöitä, jotka kaupunkiseudun kasvaessa ja kehittyessä ovat vääjäämättömiä, osin myös välttämättömiä – kuten hajautuminen (desentralisaatio), keskittyminen (agglomeraatio) sekä sosiaalinen eriytyminen (segregaatio). Hallinnollisena haasteena onkin pyrkimys vähentää ja poistaa näiden ilmiöiden ikäviä ja epätoivottuja seurausvaikutuksia vaikuttamatta metropolialueen kehittymiseen negatiivisesti. Esimerkiksi kaupunkiseudun laajenemisen osana syntyviä reuna-alueiden keskittymiä (Off-centre agglomerations) pidetään kaupunkidynaamisuu-den osalta hyvin keskeisinä rakenteina (esim. Ian Gordon 2007).

2 Kunta paikallistaloutena – nykytila ja kehitys 2000-luvulla

2.1 Väestö

Suomen Kuntaliiton julkaiseman rakennekatsauksen 1/2009 mukaan Suomessa on yleisesti menossa väestönkehityksessä hidastumisen vaihe. Väestö ikääntyy ja syntyvyys pienenee. Suuret ikäluokat siirtyvät eläkkeelle. 1970- ja 1980-luvulla syntyneet ikäluokat ovat pienempiä ikäluokkia kuin aiemmat eli vaikka Suomen syntyvyys, hedelmällisyysluku on 1,8, joka on eurooppalaisittain verrattain korkea, tietää se kuitenkin tasaisesti alenevaa syntyneiden määrää. Tulevina vuosina Suomen väestökasvu perustuu eneneviltä osilta lisääntyvään siirtolaisuuteen.

Taloudellisia vuorovaikutussuhteita jäsentävässä mallissa kuntaa tarkastellaan palveluja järjestävänä organisaationa sekä paikallistaloutena. Kunnan palvelurakenne muodostuu vastaamaan kunnan väestön palvelutarvetta. Väestön rakenne vaikuttaa palvelujen kysyntään ja järjestettävien palveluiden rahoituspohjaan eli rahoitusrakenteeseen. Kaupunkiseutujen kuntien väestöt poikkeavat rakenteeltaan toisistaan. Väestön määrä, sen rakenne sekä sijoittuminen kaupunkiseudulla vaikuttavat siten kaupunkiseudun kuntien välisiin taloudellisiin vuorovaikutussuhteisiin.

2.1.1 Väestön jakautuminen Turun ja Jyväskylän kaupunkiseuduilla

Selvityksessä mukana oleva Turun kaupunkiseutu koostuu 11 kunnasta. Turun kaupunkiseudun kunnat ovat asukasluvultaan erikokoisia. Asukasluvultaan pienimmässä kunnassa Vahdossa oli vuonna 2007 asukkaita 1 882 ja suurimmassa kunnassa Turussa 175 286. Seudulla on neljä kuntaa, joissa on asukkaita alle 4 000. Lisäksi seudulla on neljä kuntaa joiden asukasluvut ovat noin 7 000 asukkaan ja 15 000 asukkaan välillä. Keskikokoisten ja pienempien kuntien lisäksi Turun kaupunkiseudulla on kaksi noin 20 000–25 000 asukkaan kuntaa. Selvityksessä mukana olevien kuntien lisäksi Turun työssäkäyn-

tialueeseen kuuluvat Vehmaa, Mynämäki, Yläne, Taivassalo, Mietoinen, Nousiainen, Pöytyä, Iniö, Velkua, Askainen, Lemu, Masku, Marttila, Merimasku, Rymättylä, Korppoo, Nauvo ja Parainen (vuoden 2008 lopun tilanne).

Vuoden 2009 alusta voimaan tulleet kuntaliitokset: Kaarina ja Piikkiö, Rusko ja Vahto sekä Naantali, Merimasku, Rymättylä ja Velkua kasvattavat kuntien asukaslukuja sekä tässä tarkoitettun koko kaupunkiseudun asukaslukua. Kuntaliitosten vaikutuksesta selvitystehtävän mukaisesti määritelty Turun kaupunkiseutu koostuu enää yhdeksästä erillisestä kunnasta.

TAULUKKO 1.

Turun kaupunkiseudun kuntien asukasluvut vuosina 2007 ja 2008 vuosien 2008 ja 2009 kuntajaolla

Kunta (v. 2008 kuntajako)	Asukasluku v. 2007
Vahto	1 882
Sauvo	2 950
Aura	3 823
Rusko	3 842
Piikkiö	7 402
Paimio	10 010
Naantali	14 109
Lieto	15 607
Kaarina	22 526
Raisio	24 077
Turku	175 286

Kunta (v. 2009 kuntajako)	Asukasluku v. 2008
Sauvo	3 027
Aura	3 852
Rusko	5 758
Paimio	10 145
Lieto	15 772
Naantali	18 391
Raisio	24 147
Kaarina	30 347
Turku	175 582

(Tilastokeskus 2008: Väestö iän ja sukupuolen mukaan 1975–2007;
Tilastokeskus 2009: Väestö iän ja sukupuolen mukaan 1975–2008)

Jyväskylän kaupunkiseutu koostuu yhdeksästä kunnasta. Jyväskylän kaupungissa asukkaita oli vuoden 2007 tilastojen mukaan 85 402 ja seudun pienimmässä kunnassa Toivakassa 2 347. Alle 10 000 asukkaan kuntia seudulla on kuusi. Kaupunkiseudun toiseksi suurimmassa kunnassa Jyväskylän maalaiskunnassa oli 36 100 asukasta vuonna 2007 ja kolmanneksi suurimmassa Laukaan kunnassa 17 609 asukasta.

Vuoden 2009 alussa Korpilahti, Jyväskylän maalaiskunta ja Jyväskylän kaupunki muodostivat uuden Jyväskylän kaupungin, jonka jälkeen Jyväskylän kaupunkiseutu koostuu seitsemästä erillisestä kunnasta.

TAULUKKO 2.

**Jyväskylän kaupunkiseudun kuntien asukasluvut vuosina 2007 ja 2008
vuosien 2008 ja 2009 kuntajaon mukaan**

Kunta (v. 2008 kuntajako)	Asukasluku v. 2007	Kunta (v. 2009 kuntajako)	Asukasluku v. 2008
Toivakka	2 347	Toivakka	2 367
Uurainen	3 265	Uurainen	3 321
Petäjävesi	3 859	Petäjävesi	3 887
Korpilahti	5 044	Hankasalmi	5 526
Hankasalmi	5 506	Muurame	9 178
Muurame	8 990	Laukaa	17 763
Laukaa	17 609	Jyväskylän uusi	128 028
Jyväskylän mlk	36 100		
Jyväskylä	85 402		

(Tilastokeskus 2008: Väestö iän ja sukupuolen mukaan 1975–2007,
Väestö iän ja sukupuolen mukaan 1975–2008)

Väestön sijoittuminen kaupunkiseudulla

Turun kaupunkiseudun keskustaajama levittäytyy Turun, Ruskon, Raision, Piikkiön, Naantalın, Maskun, Liedon ja Kaarinan kuntien alueelle. Moni vielä 1980-luvulla lähitaajaman kriteerit täyttävä taajama on sulautunut keskustaajamaan 2000-luvulle tultaessa. (Ristimäki, Oinonen, Pitkäranta & Harju 2003, 30–31.) Kuva 2 selvityksen ensimmäisessä luvussa kuvaa Turun kaupunkiseudun kuntia ja keskustaajamaa.

Turun kaupunkiseudun asutus on levinnyt yhä laajemmalle alueelle vuosien 1980–2000 aikana. Voimakkain kasvu on kuitenkin keskittynyt keskustaajaman alueelle sekä muutamaan lähitaajamaan (Ristimäki & al. 2003, 28).

Jyväskylän kaupunkiseudun keskustaajama levittäytyy Jyväskylän, Muuramen ja Jyväskylän maalaiskunnan kuntien alueelle. Keskustaajamaa ympäröi viisi lähitaajamaa. Keskustaajaman alue on levinnyt 1980-luvulta sekä etelään että pohjoiseen, siihen on sulautunut yhteensä neljä lähitaajamaa Jyväskylän maalaiskunnasta ja Muuramesta. (Ristimäki & al. 2003, 45–46.) Kuva 3 selvityksen ensimmäisessä luvussa kuvaa Jyväskylän kaupunkiseudun kuntia ja keskustaajamaa.

Myös Jyväskylän kaupunkiseudulla asutus on levinnyt yhä laajemmalle alueelle vuosien 1980–2000 aikana. Voimakkain kasvu on keskittynyt keskustaajaman alueelle. (Ristimäki & al. 2003, 45).

2.1.2 Väestön kehitys vuosina 2000–2007 ja vuoden 2007 väestöennuste Turun ja Jyväskylän kaupunkiseuduilla

Turun kaupunkiseutu

Turun kaupunkiseudun väestö on kasvanut 10 578 asukkaalla vuosina 2000–2007, eli se on kasvanut 3,9 prosentilla vuoden 2000 asukasluvusta. Koko maan väestö on kasvanut 2,3 prosentilla samana ajanjaksona. Väestö on kasvanut kaikissa kaupunkiseudun kunnissa ajanjakson aikana. Aurassa, Kaarinassa, Liedossa, Piikkiössä ja Ruskossa väestö on kasvanut yli kymmenellä prosentilla. Muissa kehyskunnissa väestön kasvu on vaihdellut 2 prosentin ja 7,4 prosentin välillä. Turun väestö on kasvanut seitsemän vuoden aikana 1,6 prosentilla. Turun kaupungin väestön kasvu on ollut siis selvästi muiden kaupunkiseudun kuntien kasvua hitaampaa.

TAULUKKO 3.

Turun kaupunkiseudun kuntien väestön kehitys vuosina 2000–2007

Kunta	Asukasluvun muutos- % v. 2000–2007	Asukasluku v. 2007
Turku	1,6 %	175 286
Paimio	2 %	10 010
Sauvo	3,5 %	2 950
Raisio	4 %	24 077
Vahto	5,5 %	1 882
Naantali	7,4 %	14 109
Lieto	10,1 %	15 607
Kaarina	11,7 %	22 526
Piikkiö	12,6 %	7 402
Rusko	13,3 %	3 842
Aura	14,5 %	3 823

(Tilastokeskus 2008: Väestö iän ja sukupuolen mukaan 1975–2007)

Tilastokeskuksen vuonna 2007 tekemän väestöennusteen mukaan Turun kaupunkiseudun asukasmäärä tulee kasvamaan vuoteen 2020 mennessä 17 509 asukkaalla ja vuoteen 2025 mennessä 22 412 asukkaalla. Tästä kasvavasta väestön määrästä noin 20 prosenttia menee Turun kaupunkiin ja 20 prosenttia Kaarinan kaupunkiin sekä Lietoon, Raisioon että Naantaliin kuhunkin suuntautuu 10 prosenttia väestön kasvusta. Väestön määrä kasvaa ennusteen mukaan vuodesta 2007 vuoteen 2020 6,2 prosentilla ja vuoteen 2025 mennessä noin 8 prosentilla. Aukkaiden määrän kasvu jatkuu voimakkaana kunnissa, joissa asukasluvun kasvu on ollut voimakasta myös 2000-luvun alussa. Turun kaupungin väestön ennustetaan kasvavan vain 2,4 prosentilla vuoteen

2025 mennessä. Muiden kaupunkiseudun kuntien väestön kasvuprosenttien ennusteet ovat selvästi yli 10 prosentin, lukuun ottamatta Paimiota, jossa kasvuprosentti on 7,2 prosenttia ja Raisiota, jossa se on 10,8 prosenttia. Voimakaimmin väestöennusteen mukaan kaupunkiseudulla kasvavat Aura 37,2 prosentilla, Naantali 22,8 prosentilla ja Rusko 21,2 prosentilla vuoteen 2025 mennessä. Kehyskuntien väestö tulee kasvamaan väestöennusteiden mukaan myös jatkossa keskuskaupunkia voimakkaammin.

TAULUKKO 4.

Turun kaupunkiseudun väestön kehitys ennusteen mukaan vuosina 2007–2025

Kunta	Väestön kehitysennuste v. 2007–2025
Turku	2,4 %
Paimio	7,2 %
Raisio	10,8 %
Lieto	15,5 %
Sauvo	16,4 %
Kaarina	21,0 %
Naantali	22,8 %
Rusko	24,4 %
Aura	37,2 %

(Tilastokeskus 2007: Väestöennuste 2007 iän ja sukupuolen mukaan kunnittain)

Jyväskylän kaupunkiseutu

Jyväskylän kaupunkiseudun väestö on kasvanut vuosien 2000–2007 aikana 7,6 prosentilla, kun samalla ajanjaksolla koko maan väestö on kasvanut 2,3 prosentilla. Kaupunkiseudun kasvu on ollut voimakasta. Jyväskylän kaupunkiseudun kasvu on keskittynyt tarkasteluajanjaksolla kaupunkiseudun neljään suurimpaan kuntaan. Jyväskylän asukasluku on kasvanut 8,1 prosentilla vuosina 2000–2007. Kolmessa kunnassa Hankasalmella, Toivakassa ja Korpilahdella väestön määrä on laskenut tarkasteluajanjakson aikana. Muiden kuntien väestön kasvu on vaihdellut 2,1 prosentin ja 11,2 prosentin välillä. Väestön kasvu ei ole siis jakautunut kaupunkiseudulla tasaisesti.

TAULUKKO 5.**Jyväskylän kaupunkiseudun kuntien väestön kehitys vuosina 2000–2007**

Kunta	Asukasluvun muutos-% v. 2000–2007	Asukasluku 2007
Hankasalmi	-4,2 %	5 506
Toivakka	-0,9 %	2 347
Korpilahti	-0,1 %	5 044
Petäjävesi	2,1 %	3 859
Uurainen	4,5 %	3 265
Laukaa	6,4 %	17 609
Jyväskylä	8,1 %	85 402
Muurame	11,0 %	8 990
Jyväskylän mlk	11,2 %	36 100

(Tilastokeskus 2008: Väestö iän ja sukupuolen mukaan 1975–2007)

Tilastokeskuksen vuonna 2007 tekemän väestön ennusteen mukaan Jyväskylän kaupunkiseudun väestö kasvaa vuoteen 2025 mennessä 11,9 prosentilla. Asukkaiden määrän kasvu jatkuu ennusteen mukaan voimakkaana kunnissa, joissa kasvu on ollut voimakasta jo 2000-luvun alussa.

Väestöennusteen mukaan Petäjäveden asukasluku pienenee vuodesta 2007 vuoteen 2025 mennessä 3,5 prosentilla. Muiden kaupunkiseudun kuntien asukasluvun ennustetaan kasvavan. Ennusteen mukaan eniten kasvavat vuoteen 2025 mennessä Muurame 18,7 prosentilla ja Laukaa 15,1 prosentilla. Näiden jälkeen seuraavaksi eniten kasvavat ennusteen mukaan uusi Jyväskylän kaupunki 11,8 prosentilla ja Toivakka 9,7 prosentilla.

TAULUKKO 6.**Jyväskylän kaupunkiseudun väestön kehitys ennusteen mukaan vuosina 2007–2025**

Kunta	Väestön kehityksen ennuste v. 2007–2025
Petäjävesi	-3,5 %
Hankasalmi	1 %
Uurainen	3,9 %
Toivakka	9,7 %
Jyväskylä	11,8 %
Laukaa	15,1 %
Muurame	18,7 %

(Tilastokeskus 2008: Väestöennuste 2007 iän ja sukupuolen mukaan kunnittain)

2.1.3 Väestön ikärakenteen kehitys Turun ja Jyväskylän kaupunkiseuduilla vuosina 2000–2007

Kuntaliiton julkaiseman Rakennekatsauksen 1/2009 mukaan Suomessa luonnollinen väestönkasvu hidastuu edelleen. Hidastumisen syynä on yhä suurempien ikäluokkien siirtyminen väestöpyramidin vanhempaan päähän. Samalla syntyneiden määrä laskee. (Rakennekatsaus 2009, 43.)

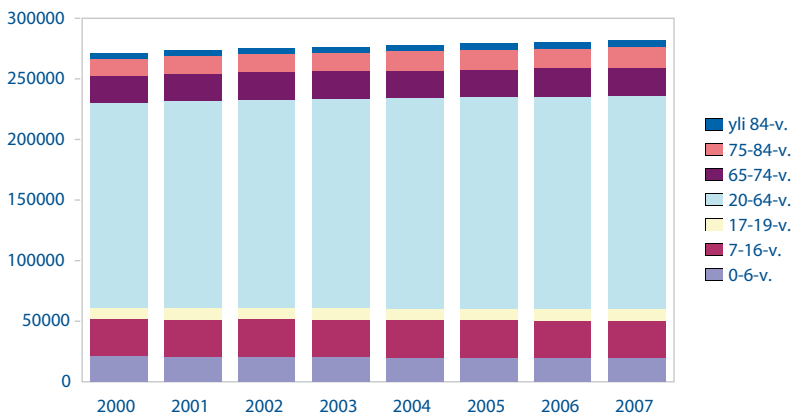
Ikärakenne vaikuttaa yksittäisen kunnan palvelutarjontaan. Kunnassa, jossa on suhteessa enemmän vanhusväestöä sosiaali- ja terveyspalvelujen tarve on suurempi, kun taas nuoria lapsiperheitä asuvassa kunnassa päivähoito- ja koulutuspalvelujen osuus on suurempi.

Turun kaupunkiseutu

Vuosien 2000–2007 aikana Turun kaupunkiseudun työikäisen väestön (20–64-vuotiaiden) määrä on kasvanut 3,9 prosentilla. Ikäluokista kolmen vanhimman ikäluokan kasvu on ollut suurinta kyseisenä ajanjaksona. 65–75-vuotiaiden määrä on kasvanut ajanjaksolla 4,6 prosentilla, 75–84-vuotiaiden määrä 21,1 prosentilla ja yli 84-vuotiaiden määrä on kasvanut 23,4 prosentilla. Vuosien 2000–2007 aikana 0–6-vuotiaiden osuus koko väestöstä on pienentynyt 0,8 prosenttiyksiköllä ja 7–16-vuotiaiden 0,3 prosenttiyksiköllä. 17–19-vuotiaiden, 20–64-vuotiaiden ja 65–74-vuotiaiden osuus koko kaupunkiseudun väestöstä on pysynyt lähes ennallaan (muutos vähemmän kuin 0,1 prosenttiyksikköä) tarkasteluajanjakson aikana. Vastaavasti 75–84-vuotiaiden osuus koko väestöstä on kasvanut 0,8 prosenttiyksiköllä ja yli 84-vuotiaiden osuus on kasvanut 0,3 prosenttiyksiköllä. Ikärakenteen muutos kaupunkiseudulla on ollut samansuuntaista koko maan ikärakenteen muutoksen kanssa.

KUVIO 2.

Turun kaupunkiseudun väestön ikärakenne ja sen kehitys vuosina 2000–2007



(Tilastokeskus 2008: Väestö iän ja sukupuolen mukaan 1975–2007)

Vuonna 2007 Työikäisen väestön (20–64-vuotiaiden) osuus koko kaupunkiseudun väestöstä oli 62,4 prosenttia. Turun kaupungin väestöstä kuului tähän luokkaan 64,1 prosenttia. Seudun muiden kuntien työikäisen väestön osuus väestöstä vaihteli 57,9 prosentin ja 60,2 prosentin välillä. Kehyskuntien työikäisenväestön prosenttiosuuksien keskiarvo oli 59 prosenttia. Turun kaupungissa on siis suhteellisesti eniten työikäistä väestöä. Jäljempänä olevasta huoltosuhteiden tarkastelusta käy kuitenkin ilmi, että Turun kaupungissa on eniten työvoiman ulkopuolella olevia ja työttömiä yhtä työllistä kohden kaupunkiseudun sisällä. Taulukkoon 7 on koottu Turun kaupunkiseudun kuntien 20–64-vuotiaiden osuudet koko väestöstä.

TAULUKKO 7.

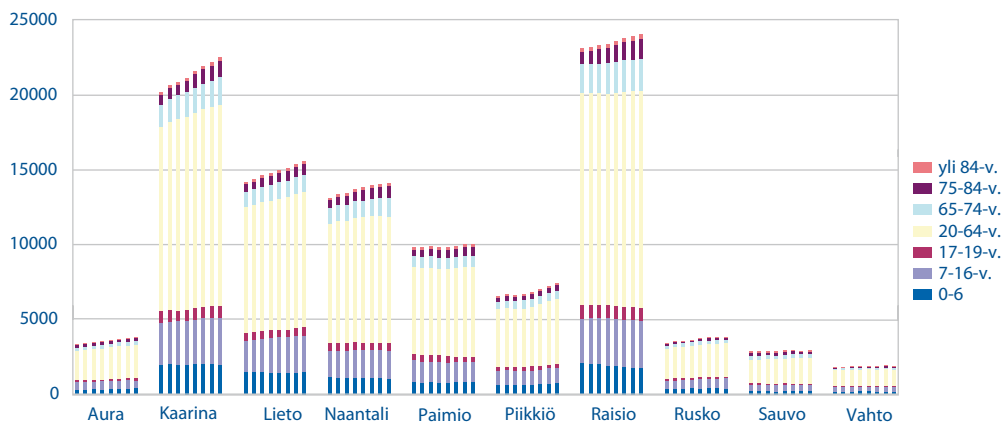
20–64-vuotiaiden osuus kaupunkiseudun kuntien väestöistä vuonna 2007

Kunta	asukasluku	20–64-vuotiaiden osuus väestöstä
Rusko	3 842	57,9 %
Vahto	1 882	57,9 %
Lieto	15 607	58 %
Sauvo	2 950	58,4 %
Piikkiö	7 402	58,7 %
Aura	3 823	59,2 %
Kaarina	22 526	59,8 %
Naantali	14 109	59,9 %
Paimio	10 010	60 %
Raisio	24 077	60,2 %
Turku	175 286	64,1 %

(Tilastokeskus 2008: Väestö iän ja sukupuolen mukaan 1975–2007)

Turun kaupungissa 15–25-vuotiaiden osuus väestöstä on selvästi suurempi kuin kehyskunnissa. Vuonna 2007 15–25-vuotiaiden osuus Turun kaupungin väestöstä oli 17 prosenttia, kun se vaihteli kehyskunnissa 10 prosentin ja 12,5 prosentin välillä. Koko maassa se oli 12,2 prosenttia. 15–25-vuotiaiden suuri osuus väestöstä selittyy Turussa olevalla runsaalla oppilaitos- ja koulutustarjonnalla. Kuviossa 3 on esitetty kaupunkiseudun kehyskuntien väestön ikärakenne ja sen kehitys vuosina 2000–2007.

KUVIO 3. Turun kaupunkiseudun kehyskuntien väestön ikärakenne ja sen kehitys vuosina 2000–2007



(Tilastokeskus 2008: Väestö iän ja sukupuolen mukaan 1975–2007)

Ajanjaksolla lähes kaikissa kehyskunnissa työikäisten eli 20–64-vuotiaiden määrä on kasvanut lukumäärällisesti eniten. Kuitenkin vain Aurassa, Paimiossa, Piikkiössä ja Sauvossa työikäisten osuus koko väestöstä on kasvanut. Suurimmassa osassa kehyskunnista väestön kasvu on ollut voimakkainta työikäisiä vanhemmissa väestön ryhmissä. Kuitenkin osassa kehyskunnista jokin työikäisiä nuorempi väestöryhmä on kasvattanut osuuttaan koko väestöstä. Myös Turun kaupungissa väestön kasvu on ollut voimakkainta työikäisiä vanhemmassa väestöryhmässä eli 75–84-vuotiaiden väestöryhmässä. Kyseisen väestöryhmän lisäksi Turussa suhteellista osuuttaan kasvatti ajanjakson aikana myös työikäisten väestöryhmä.

Jyväskylän kaupunkiseutu

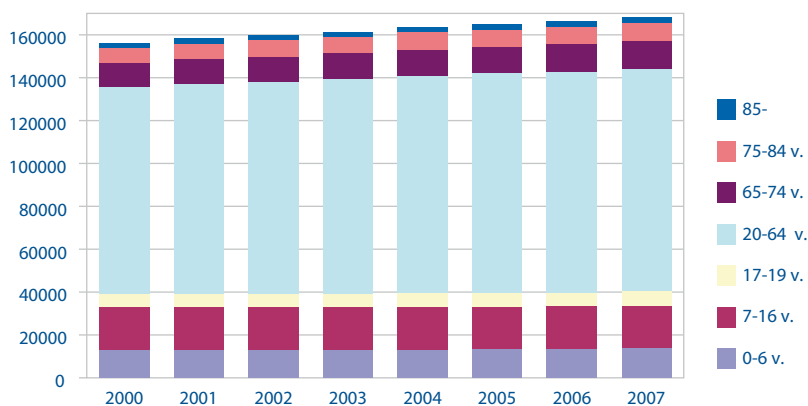
Koko Jyväskylän kaupunkiseudun väestön määrä on kasvanut prosentuaalisesti eniten kahdessa iäkkäämmässä väestöryhmässä vuosina 2000–2007. Ajanjakson aikana 75–84-vuotiaiden määrä on kasvanut 21,5 prosentilla ja yli 84-vuotiaiden määrä 26,2 prosentilla. 0–6-vuotiaiden määrä on kasvanut 7,5 prosentilla, 7–16-vuotiaiden määrä on pienentynyt 1,2 prosentilla, 17–19-vuotiaiden määrä on kasvanut 3,6 prosentilla, 20–64-vuotiaiden määrä on kasvanut 8,1 prosentilla ja 65–74-vuotiaiden määrä on kasvanut 9,8 prosentilla. Vastaavasti koko maassa 0–6-vuotiaiden, 7–16-vuotiaiden ja 17–19-vuotiaiden määrä on laskenut samalla ajanjaksolla, kaupunkiseudun väestön kasvu on ollut osin koko maan kehityksestä poikkeavaa. Muut väestöryhmät ovat

kasvaneet myös koko maassa tarkasteluajanjaksolla mutta hitaammin kuin Jyväskylän kaupunkiseudulla.

Yli 84-vuotiaiden osuus koko seudun väestöstä on kasvanut tarkasteluajanjaksolla 1,1 prosenttiyksiköllä, vastaavasti 20–64-vuotiaiden osuus 0,3 prosenttiyksiköllä, 65–74-vuotiaiden osuus 0,1 prosenttiyksiköllä. 0–6-vuotiaiden osuus kaupunkiseudun väestöstä on pysynyt lähes ennallaan, 7–16-vuotiaiden osuus on laskenut yhdellä prosenttiyksiköllä ja 17–19-vuotiaiden osuus on laskenut 0,2 prosenttiyksiköllä.

KUVIO 4.

Jyväskylän kaupunkiseudun väestön ikärakenne ja sen kehitys vuosina 2000–2007



(Tilastokeskus 2008: Väestö iän ja sukupuolen mukaan 1975–2007)

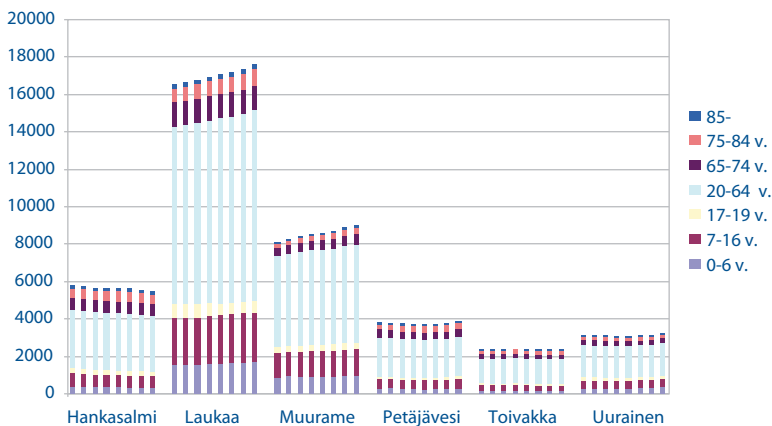
Jyväskylän kaupunkiseudun kunnista vain Jyväskylässä 20–64-vuotiaiden osuus väestöstä on suurempi kuin saman ikäisten osuus koko maan väestöstä. 20–64-vuotiaiden osuus väestöstä oli vuonna 2007 Jyväskylässä 65,6 prosenttia, kun kaupunkiseudun muissa kunnissa heidän osuus väestöstä vaihteli 54,6 prosentin ja 59,8 prosentin välillä. Koko seudun väestöstä 20–64-vuotiaiden osuus on ollut vuonna 2007 61,9 prosenttia.

TAULUKKO 8.**20–64-vuotiaiden osuus kaupunkiseudun kuntien väestöstä vuonna 2007**

Kunta	asukasluku	20–64-vuotiaiden osuus väestöstä
Hankasalmi	5 506	54,6 %
Korpilahti	5 044	54,9 %
Petäjävesi	3 859	55,3 %
Uurainen	3 265	55,9 %
Toivakka	2 347	56,3 %
Laukaa	17 609	57,8 %
Muurame	8 990	58,1 %
Jyväskylän mlk	36 100	59,8 %
Jyväskylä	85 402	65,6 %
Koko maa	5 300 484	60,3 %

(Tilastokeskus 2008: Väestö iän ja sukupuolen mukaan 1975–2007)

Vain yhdessä kunnassa eli Hankasalmella 20–64-vuotiaiden absoluuttinen määrä on vähentynyt ajanjaksolla. Absoluuttisen määrän kasvusta huolimatta kuitenkin vain viidessä kunnassa ikäryhmän osuus koko väestöstä on kasvanut. Kuviossa 5 on esitetty Jyväskylän kaupunkiseudun kehyskuntien, vuoden 2009 kuntajaolla, väestön ikärakenne ja sen kehitys vuosina 2000–2007.

KUVIO 5.**Jyväskylän kaupunkiseudun kehyskuntien (v. 2009 kuntajaolla) väestön ikärakenne ja sen kehitys vuosina 2000–2007**

(Tilastokeskus 2008: Väestö iän ja sukupuolen mukaan 1975–2007)

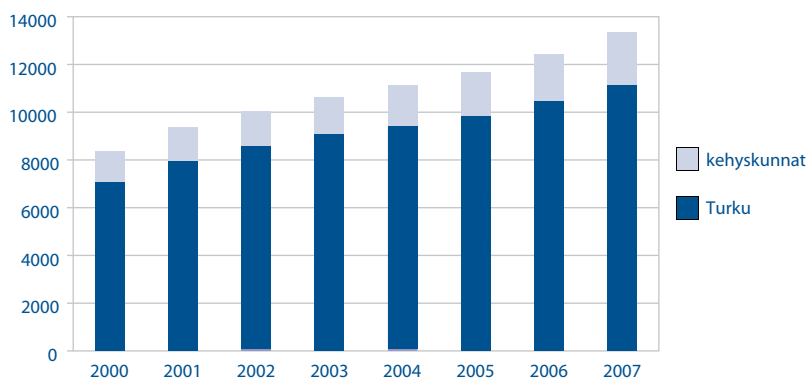
Laukaan ja Toivakan kuntia lukuun ottamatta kaikissa kaupunkiseudun kunnissa jokin työikäisiä vanhemmista väestöryhmistä on kasvanut voimakkaaimmin suhteessa koko väestöön ajanjakson aikana. Kuitenkin kuudessa kaupunkiseudun kunnassa, Aurassa, Liedossa, Piikkiössä, Raisiossa, Ruskossa ja Vahdossa, jokin työikäisiä nuoremmista väestöryhmistä on kasvattanut osuuttaan koko väestöstä ajanjakson aikana.

Vieraskielisen väestön osuus Turun ja Jyväskylän kaupunkiseuduilla

Muita kieliä kuin suomea, ruotsia tai saamea äidinkielenään puhuvien määrä on kasvanut vuosittain kummallakin kaupunkiseudulla 2000-luvulla. Suurin osa kaupunkiseutujen vieraskielisestä väestöstä asuu keskuskaupungeissa. Turun kaupunkiseudulla asuu huomattavasti enemmän vieraskielistä väestöä kuin Jyväskylän kaupunkiseudulla, Turun kaupungissa vieraskielisiä asukkaita oli 11 161 ja Jyväskylässä 3 080 vuonna 2007. Kuvioista 6 ja 7 nähdään vieraskielisten asukkaiden määrän kehitys vuosina 2000–2007.

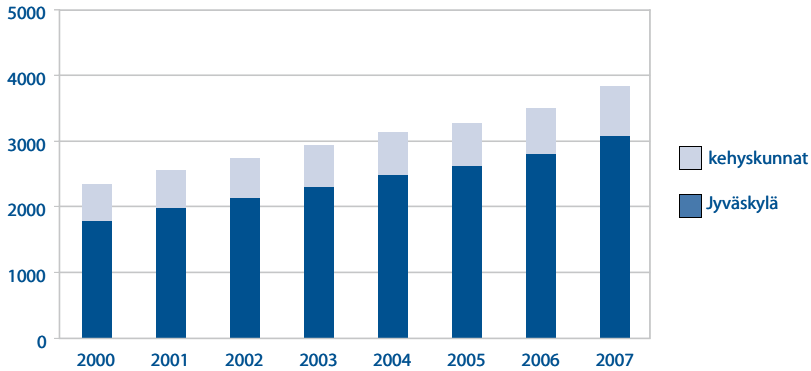
KUVIO 6.

Vieraskielinen väestö Turun kaupunkiseudulla vuosina 2000–2007



(Tilastokeskus 2008: Väestö kielen mukaan sekä ulkomaan kansalaisten määrä ja maan pinta-ala alueittain 1980–2007)

Myös asukaslukuihin suhteutettuna vieraskielistä väestöä on keskuskaupungeissa enemmän kuin kehyskunnissa. Vuonna 2007 Turun kaupunkiseudulla vieraskielistä väestöä oli Turussa 6,4 prosenttia, Raisiossa 3,6 prosenttia ja muissa kunnissa 0,4–2,6 prosenttia. Vuonna 2007 Jyväskylän kaupunkiseudulla vieraskielistä väestöä oli Jyväskylässä 3,6 prosenttia ja muissa kunnissa 0,4–1,2 prosenttia. Koko maassa vieraskielisten osuus on kasvanut vuoden 2000 1,9 prosentista vuoden 2007 3,3 prosenttiin.

KUVIO 7.**Vieraskielinen väestö Jyväskylän kaupunkiseudulla vuosina 2000–2007**

(Tilastokeskus 2008: Väestö kielen mukaan sekä ulkomaan kansalaisten määrä ja maan pinta-ala alueittain 1980–2007)

Opiskelijat kaupunkiseudulla

Oman väestöryhmänsä kaupunkiseuduilla muodostavat opiskelijat. Opiskelupaikat ovat pääosin keskustaupungissa, ja opiskelijat pääosin myös asuvat keskustaupungissa. Opiskelijoille on ominaista se, että heistä suuri osa muuttaa opiskelupaikkakunnalle muualta Suomesta, asuvat keskustaupungissa ja muuttavat valmistuttuaan kaupunkiseudulle tai sen ulkopuolelle.

Opiskelijat tuottavat opiskelupaikkakunnalle sekä tuloja että menoja, joihin vaikuttaa jonkin verran se, siirtääkö opiskelija kirjansa opiskelupaikkakunnalle.

Keskeisten palvelujen, kuten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä, menot suuntautuvat oppilaitosta ylläpitävälle kunnalle. Tiede- ja taidekorkeakoulujen opiskelijoiden terveydenhuollosta vastaa Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö, YTHS, joten heidän terveydenhuollostaan ei yleensä aiheudu opiskelupaikkakunnalle kustannuksia. Sen sijaan ammattikorkeakoulujen ja toisen asteen oppilaitosten opiskelijoiden terveydenhuollosta vastaa oppilaitoksen sijaintikunta opiskelijan kotipaikasta riippumatta. Lisäksi oleskelupaikkakunnan eli useimmiten opiskelupaikkakunnan on järjestettävä tarvitseville opiskelijoille muun muassa lastenpäivähoito huoltajien kotipaikasta riippumatta sekä toimeentulotuki ja eräitä muita sosiaalipalveluita. Lisäksi opiskelija kasvattaa kotikuntansa osuutta opetustoimen yksikköhintarahoituksessa, sillä kunnan osuus lasketaan kunnan asukasluvun perusteella.

Mikäli opiskelija siirtää kirjansa opiskelupaikkakunnalle, hän maksaa veronsa opiskelupaikkakunnalle. Näin ollen opiskelija vaikuttaa verotulojen tasaukseen, koska tasausraja lasketaan asukaskohtaisten verotulojen perusteella. Opiskelijat ovat yleensä pienituloisia ja alentavat kunnan asukaskohtaista tuloa.

Tämä vähentää kunnan maksamaa tasaushyvistä tai lisää tasauslisää. Opiskelija tuo sosiaali- ja terveystoimen valtionosuuksia muiden samanikäisten kanssa sekä kasvattaa mahdollisesti kunnan yhteisövero-osuutta käyttämällä elinkeinoelämän palveluja.

Muulla kuin oppilaitosten sijaintikunnassa kirjansa pitävät, maksavat veronsa kotikuntaan, joka myös saa sosiaali- ja terveystoimen laskennallisen valtionosuuden sekä hyödyn verotulojen tasauksesta.

2.1.4 Väestön huoltosuhteet

Väestön huoltosuhteita voidaan tarkastella sekä taloudellisella että demografisella eli väestöllisellä huoltosuhteella. Taloudellinen huoltosuhde ilmoittaa, kuinka monta työvoiman ulkopuolella olevaa ja työtöntä on yhtä työllistä kohti. Siis mitä suurempi taloudellista huoltosuhdetta kuvaava luku on, sitä heikompi taloudellinen huoltosuhde on.

Demografinen eli väestöllinen huoltosuhde ilmoittaa, kuinka monta alle 15-vuotiasta ja yli 64-vuotiasta on yhtä työikäistä (15–64-vuotias) kohti. Myös demografinen huoltosuhde on siis sitä heikompi, mitä suurempi sitä kuvaava luku on.

Turun kaupunkiseutu

Kaupunkiseudun kuntien taloudellinen huoltosuhde vaihteli vuonna 2006 Paimion 1,05:stä Turun 1,25:een. Turun taloudellinen huoltosuhde on ollut 2000-luvulla korkeimmillaan vuonna 2003 ollen silloin 1,35, sen jälkeen Turun taloudellinen huoltosuhde on laskenut. Koko kaupunkiseudun kuntien taloudellisiin huoltosuhteisiin verrattuna Turun taloudellinen huoltosuhde on ollut muita kuntia heikompi, eli Turussa yhtä työllistä kohden on ollut enemmän työvoiman ulkopuolella olevia ja työttömiä kuin muissa seudun kunnissa. Myös Sauvon taloudellinen huoltosuhde on ollut kaupunkiseudun muiden kuntien taloudellista huoltosuhdetta heikommalla tasolla, muutamana vuonna se on ollut Turunkin huoltosuhdetta heikompi vuosien 2000–2006 aikana. (Taulukko 9)

TAULUKKO 9.**Turun kaupunkiseudun kuntien taloudelliset huoltosuhteet vuonna 2006**

Kunta	Taloudellinen huoltosuhde
Paimio	1,05
Vahto	1,05
Rusko	1,07
Kaarina	1,1
Aura	1,11
Lieto	1,11
Raisio	1,11
Naantali	1,13
Piikkiö	1,15
Sauvo	1,23
Turku	1,25

(Tilastokeskus 2008: Väestö pääasiallisen toiminnan ja sukupuolen mukaan 1990–2007)

Turun demografinen huoltosuhde on vaihdellut 0,44:n ja 0,45:n välillä vuosina 2000–2007. Muissa kaupunkiseudun kunnissa väestöllinen huoltosuhde on ollut Turkua heikompi, vain Kaarinan, Raision, Naantalin ja Paimion väestölliset huoltosuhteet ovat olleet 2000-luvulla alle 0,5. Vuosina 2000–2007 kaupunkiseudun heikoin demografinen huoltosuhde on ollut Sauvossa, sen väestöllinen huoltosuhde on vaihdellut 2000-luvulla 0,47:n ja 0,61:n välillä. Taulukossa 10 on esitetty Turun kaupunkiseudun kuntien demografiset huoltosuhteet vuonna 2007.

TAULUKKO 10.**Turun kaupunkiseudun kuntien demografiset huoltosuhteet vuonna 2007**

Kunta	Demografinen huoltosuhde
Turku	0,44
Naantali	0,5
Paimio	0,5
Raisio	0,5
Kaarina	0,51
Aura	0,52
Piikkiö	0,53
Lieto	0,54
Sauvo	0,54
Vahto	0,54
Rusko	0,55

(Tilastokeskus 2008: Väestö iän ja sukupuolen mukaan 1975–2007)

Jyväskylän kaupunkiseutu

Jyväskylän kaupunkiseudun taloudellinen huoltosuhde on parantunut 1,41:stä 1,34:ään vuosina 2000–2006. Kaikissa kaupunkiseudun kunnissa taloudellinen huoltosuhde on parantunut vuosien 2000–2006 aikana.

Vuonna 2006 Muuramessa oli vähiten työttömiä ja työvoiman ulkopuolella olevia yhtä työllistä kohti (1,25). Jyväskylän taloudellinen huoltosuhde oli 1,3 vuonna 2006. Muissa kaupunkiseudun kunnissa taloudellinen huoltosuhde vaihteli vuonna 2006 1,3:sta 1,77:n, kun koko maan taloudellinen huoltosuhde oli 1,28. Jyväskylän kaupungin taloudellinen huoltosuhde on ollut vuosina 2000–2006 seudun kolmen parhaimman huoltosuhteen joukossa. (Taulukko 11)

TAULUKKO 11.

Jyväskylän kaupunkiseudun kuntien taloudelliset huoltosuhteet vuonna 2006

Kunta	Taloudellinen huoltosuhde
Muurame	1,25
Jyväskylä	1,30
Jyväskylän mlk	1,30
Laukaa	1,39
Uurainen	1,53
Toivakka	1,55
Petäjävesi	1,59
Korpilahti	1,61
Hankasalmi	1,77

(Tilastokeskus 2008: Väestö pääasiallisen toiminnan ja sukupuolen mukaan 1990–2007)

Vuosien 2000–2007 aikana demografinen huoltosuhde on parantunut viidessä kaupunkiseudun kunnassa (Hankasalmi, Jyväskylän mlk, Laukaa, Muurame ja Uurainen). (Taulukko 12) Ajanjakson aikana Jyväskylän kaupungissa on ollut vähemmän alle 15-vuotiaita ja yli 64-vuotiaita 15–64-vuotiaita asukkaita kohden kuin muissa kaupunkiseudun kunnissa. Jyväskylän kaupungin demografinen huoltosuhde on ollut tarkasteluajanjaksolla myös koko maan demografista huoltosuhdetta selvästi parempi. Vuonna 2007 Jyväskylän kaupungin demografinen huoltosuhde oli 0,4 ja muissa kaupunkiseudun kunnissa se vaihteli 0,5:n ja 0,65 välillä ja koko maassa se oli 0,5.

TAULUKKO 12.**Jyväskylän kaupunkiseudun kuntien demografiset huoltosuhteet vuonna 2007**

Kunta	Demografinen huoltosuhte
Jyväskylä	0,40
Jyväskylän mlk	0,50
Muurame	0,54
Laukaa	0,55
Toivakka	0,58
Uurainen	0,61
Petäjävesi	0,62
Korpilahti	0,63
Hankasalmi	0,65

(Tilastokeskus 2008: Väestö iän ja sukupuolen mukaan 1975–2007)

2.1.5 Tiivistelmä väestöstä

Kummallakin kaupunkiseudulla väestön kasvu on keskittynyt keskustaajan alueelle. Turun kaupunkiseudulla väestön kasvu on ollut keskuskaupungissa kuitenkin selvästi kehyskuntia hitaampaa. Jyväskylän kaupunkiseudulla puolestaan väestön kasvu on ollut voimakasta keskuskaupungissa ja muutamassa kehyskunnassa. Väestöennusteen mukaan kehitys tulee jatkumaan samansuuntaisena kummallakin kaupunkiseudulla.

Kummallakin kaupunkiseudulla väestön ikärakenteen kehitys on ollut samansuuntaista koko maan ikärakenteen kehityksen kanssa, Jyväskylän kaupunkiseudulla kuitenkin 0–6-vuotiaiden ja 17–19-vuotiaiden määrä on kasvanut koko maan kehityksestä poiketen. Turun kaupunkiseudulla 7–16- ja 17–19-vuotiaiden määrä on kasvanut koko maan kehityksestä poiketen. Turussa väestön ikärakenne työikäisten suhteen on edullisempi kuin kaupunkiseudun kehyskunnissa, mutta taloudellinen huoltosuhte on Turussa kuitenkin kehyskuntia heikompi. Jyväskylän kaupungissa sekä taloudellinen että demografinen huoltosuhte on kehyskuntia parempi. Kummallakin kaupunkiseudulla keskuskaupungeissa asui määrällisesti ja suhteellisesti eniten vieraskielistä väestöä.

2.2 Elinkeinoelämä**2.2.1 Elinkeinopolitiikka**

Elinkeinopolitiikalla tarkoitetaan suppeasti määriteltynä yritysten sijaintitehtijöiden tarjonnasta huolehtimista ja kysyntätehtijöiden tarjonnan sopeuttamista niiden kysyntään. Laajemmin määriteltynä elinkeinopolitiikassa on

kyse alueen tai kunnan ja yhä useammin seutukunnan kokonaisvaltaisemmasta kehittämisestä.

Turun kaupunki laati vuonna 2006 uuden osaamis- ja elinkeinostrategian vuosiksi 2006–2009 samaan aikaan kun Turun seudun elinkeino- ja seutus- strategiaa päivitettiin.

Muilla kaupunkiseudun kunnilla kuin Turulla ei ole laajoja elinkeinostrategioita, mutta elinkeinopolitiikan edellytysten luominen on huomioitu kuntien kuntastrategioissa. Elinkeinopolitiikan toteutusmalli pohjautuu toimialoille erikoistuneiden elinkeinopoliittisten kehitysyhtiöiden toimintaan ja isäntäkuntaperiaatteella Turun kaupungin organisaatiossa toimivan seudullisen kehittämiskeskuksen varaan. Turun Seudun Kehittämiskeskuksen kustannukset jakautuvat kuntien asukasmäärän mukaisesti, mutta yhtiöiden omistajuus ja taloudellinen tuki on korostuneen riippuvainen Turun kaupungista.

Turun seudun aluekeskusohjelmaa koordinoi ja hallinnoi Turun Seudun Kehittämiskeskus. Alueiden kehittämislain mukainen osaamiskeskusohjelma palvelee koko maakuntaa erityisesti meri-, elintarvike-, metsä/materiaalit- ja matkailuklustereiden kautta. Vuonna 2007 Turun osuus uuden osaamiskeskusohjelman rahoituksesta oli noin 75 prosenttia ja muun Turun seutukunnan osuuden ollessa noin 25 prosenttia.

Jyväskylän kaupunkiseudulle on perustettu vuonna 1996 Jyväskylän seudun kehittämis-yhtiö Jykes Oy, jonka osakkaina ovat Jyväskylä, Laukaa, Muurame ja Uurainen. Elinkeinoyhtiön palveluita ostavat yhteistyösopimuksella myös Hankasalmi, Petäjävesi ja Toivakka. Elinkeinoyhtiö on laatinut elinkeinostrategian vuosille 2004–2010.

2.2.2 Elinkeino rakenne

Turun kaupunkiseutu

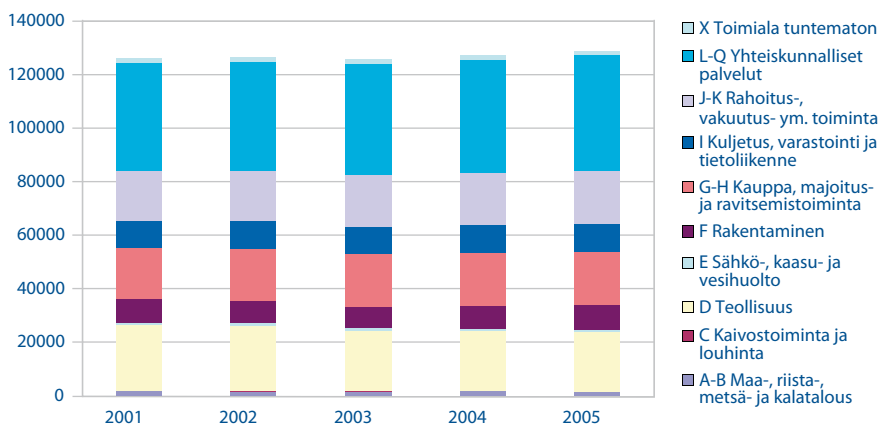
Turun kaupunkiseudun suurin työllistävä elinkeinoala on ollut vuosina 2000–2005 yhteiskunnallisten palveluiden ala, jonka osuus oli 33,6 prosenttia vuonna 2005. Yhteiskunnalliseen alaan kuuluvat sekä julkisen hallinnon että yksityisen sektorin palvelut. Toiseksi suurin toimiala oli teollisuuden toimiala, 17,3 prosentin osuudella ja kolmanneksi suurin rahoitus-, vakuutus- ym. toiminnan elinkeinoala, 15,6 prosentin osuudella. Vuonna 2005 myös koko maan suurin työllistävä elinkeinoala oli yhteiskunnallisten palveluiden toimiala, toiseksi suurin toimiala oli teollisuuden toimiala ja seuraavaksi suurimmat toimialat olivat kauppa, majoitus- ja ravitsemustoiminnan toimiala ja rahoitus-, vakuutus- ym. toiminnan toimiala.

Työpaikkojen määrä yhteiskunnallisten palveluiden alalla on kasvanut vuodesta 2001 vuoteen 2005 mennessä 2 877 työpaikalla. Vastaavasti samalla ajanjaksolla kaupan, majoitus- ja ravitsemustoiminnan työpaikkojen määrä on kasvanut 708 työpaikalla, rahoitus- vakuutus ym toiminta 1 467 työpaikalla sekä

rakentamisen ala 472 työpaikalla. Teollisuuden työpaikkojen määrä on vähentynyt seudulla yhteensä 2 384 työpaikalla ajanjakson aikana. Myös maa-, riista-, metsä- ja kalatalouden työpaikat sekä sähkö-, kaasu- ja vesihuollon työpaikat ovat vähentyneet ajanjakson aikana. Suhteellisesti eniten ajanjakson aikana on kasvanut yhteiskunnallisten palveluiden toimiala, jonka osuus seudun työpaikoista kasvoi 1,6 prosenttiyksiköllä. Yhteiskunnallisten palveluiden toimiala on kasvanut myös koko maassa vastaavalla ajanjaksolla suhteellisesti eniten, seuraavaksi eniten koko maassa on kasvanut rahoitus-, vakuutus- ym. toiminnan toimialan osuus. Lisäksi rakentamisen ja kauppa, majoitus- ja ravitsemistojen toimialat ovat kasvattaneet suhteellista osuuttaan vuosien 2001–2005 aikana. Kuviossa 8 on esitetty elinkeinorakenteen kehitys vuosina 2001–2005.

KUVIO 8.

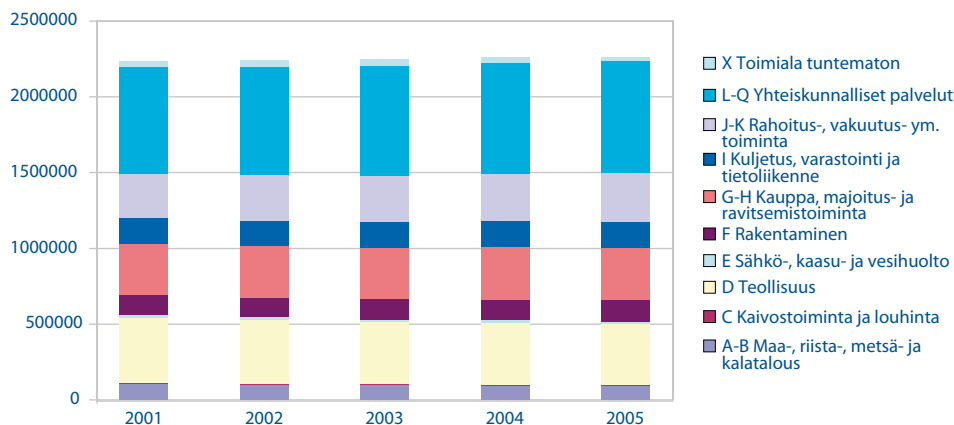
Turun kaupunkiseudun elinkeinorakenne vuosina 2001–2005



(Tilastokeskus 2008: Alueella työssäkäyvät 31.12. vuosilta 2001–2006)

KUVIO 9.

Koko maan elinkeinorakenne vuosina 2001–2005



(Tilastokeskus 2008: Alueella työssäkäyvät 31.12. vuosilta 2001–2006)

Aurassa, Kaarinassa, Liedossa, Naantalissa, Ruskossa ja Vahdossa teollisuuden toimiala on ollut suurin toimiala tai toinen selvästi suurimmista toimialaloista vuonna 2005. Kaarinassa, Liedossa, Naantalissa, Paimiossa, Piikkiössä, Sauvossa ja Turussa yhteiskunnallisten palveluiden toimiala on ollut suurin tai toinen selvästi suurimmasta toimialasta. Raisiossa kaupan, majoitus- ja ravintolatoiminnan toimiala on ollut kunnan suurin toimiala ja Sauvon kunnassa suurin toimiala ajanjakson aikana oli maa-, riista-, metsä- ja kalatalouden toimiala.

Tarkasteluajanjaksolla jokaisessa kaupunkiseudun kunnassa maa-, riista-, metsä- ja kalatalouden toimialan osuus kuntien toimialoista on laskenut. Kuten myös kaivos- ja louhostoiminnan toimiala kunnissa, joissa toimialalla on ollut työpaikkoja. Teollisuuden toimialan osuus on kasvanut kolmessa kaupunkiseudun kunnassa ja laskenut kaikissa muissa kahdeksassa kunnassa. Sähkö-, kaasu- ja vesihuollon toimialan osuus on kasvanut yhdessä kunnassa ja laskenut kolmessa kunnassa. Rakentamisen toimialan osuus on kasvanut kuudessa seudun kunnassa ja lopuissa viidessä tarkastelukunnassa sen osuus on laskenut. Kaupan, majoitus- ja ravintolatoiminnan toimialan osuus on kasvanut kuudessa kunnassa ja sen osuus on laskenut lopuissa viidessä tarkastelukunnassa. Viidessä kunnassa kuljetuksen, varastoinnin ja tietoliikenteen toimialan osuus on kasvanut ja kuudessa kunnassa sen osuus on laskenut. Rahoitus-, vakuutus- ym. toiminnan toimialan osuus on kasvanut yhdeksässä kunnassa ja yhdessä kunnassa sen osuus on pysynyt samana ja vain yhdessä kunnassa sen osuus on laskenut. Yhteiskunnallisten palveluiden toimialan osuus on noussut kahdeksassa kunnassa ja sen osuus on laskenut vain kolmessa kunnassa.

Myös koko maassa rahoitus-, vakuutus ym. toiminnan toimialan osuus toimialoista on kasvanut samana ajanjakson aikana 1,1 prosenttiyksiköllä ja yhteiskunnallisten palveluiden osuus on kasvanut 1,2 prosenttiyksiköllä. Maa-, metsä, riista ja kalatalouden toimialan osuus koko maan toimialoista on laskenut 0,6 prosenttiyksiköllä, teollisuuden toimialan osuus 1,4 prosenttiyksiköllä.

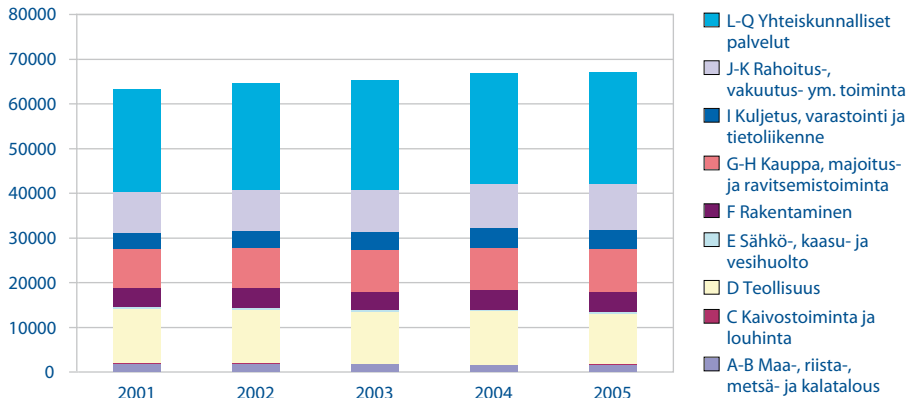
Jyväskylän kaupunkiseutu

Jyväskylän kaupunkiseudun suurin toimiala on ollut vuosina 2001–2005 yhteiskunnallisten palveluiden toimiala. Toimiala osuus on kasvanut ajanjaksolla 35,6 prosentista 36,8 prosenttiin kaupunkiseudulla. Henkilöstön määrä yhteiskunnallisten palveluiden alalla on kasvanut 2118 henkilöllä. Toiseksi suurin toimiala on ajanjakson aikana ollut teollisuuden toimiala, jonka osuus toimialoista on pienentynyt 18,8 prosentista 16,6 prosenttiin. Teollisuuden toimialan henkilöstön määrä on vähentynyt ajanjakson aikana 818 henkilöllä. Rahoitus-, vakuutus- ym. toiminnan toimialan osuus kaupunkiseudun toimialoista on kasvanut tarkasteluajanjaksolla 14 prosentista 15,4 prosenttiin. Rahoitus-, vakuutus- ym. toiminnan henkilöstön määrä on kasvanut 1 498

henkilöllä. Myös kaupan, majoitus- ja ravintolatoiminnan toimialan osuus on kasvanut ajanjakson aikana 13,7 prosentista 14,1 prosenttiin. Toimialan henkilöstön määrä on kasvanut 780 henkilöllä ajanjakson aikana. Toimialojen kehitys on ollut samansuuntaista koko maan toimialakehityksen kanssa.

KUVIO 10.

Jyväskylän kaupunkiseudun elinkeinorakenne vuosina 2001–2005



(Tilastokeskus 2008: Alueella työssäkäyvät 31.12. vuosilta 2001–2006)

Jyväskylän kaupungissa rahoitus-, vakuutus- ym. toiminnan toimiala ja kaupan, majoitus- ja ravitsemustoiminnan toimiala ovat olleet osuuksiltaan suurempia kuin kehyskunnissa.

Kehyskunnissa teollisuuden toimialan osuus ja maa-, riista-, metsä ja kalatalouden toimialan ovat olleet suurempia kuin keskustaajungissa. Kaikkien toimialojen kehitys on ollut saman suuntaista keskustaajungissa ja kehyskunnissa.

Kaikissa Jyväskylän kaupunkiseudun kunnissa yhteiskunnallisten palveluiden toimiala on ollut kunnan suurin toimiala vuosina 2001–2005. Ajanjakson aikana yhteiskunnallisten palveluiden toimialan osuus toimialoista on kasvanut Hankasalmelle, Jyväskylässä, Korpilahdella, Toivakassa ja Uraisissa. Vuonna 2005 yhteiskunnallisten palveluiden osuus kuntien toimialoista vaihteli kunnissa 31,1 prosentista 52,9 prosenttiin.

Jyväskylän maalaiskunnassa, Laukaalla ja Muuramessa toiseksi suurin toimiala ajanjakson aikana oli teollisuuden toimiala. Ajanjakson aikana Toivakan toiseksi suurin toimiala vaihtui maa-, metsä-, riista- ja kalatalouden toimialasta teollisuuden toimialaan. Hankasalmella, Korpilahdella, Petäjävedellä ja Uraisissa toiseksi suurin toimiala ajanjakson aikana oli maa-, metsä-, riista- ja kalatalouden toimiala. Ajanjakson aikana Jyväskylän kaupungin toiseksi suurin toimiala vaihtui teollisuuden toimialasta rahoitus-, vakuutus- ym. toiminnan toimialaksi.

Kuitenkin seitsemässä kunnassa teollisuuden toimialan osuus oli pienentynyt ajanjakson aikana. Ja seitsemässä kunnassa maa-, metsä-, riista ja kalatalouden toimialan osuus kuntien toimialoista oli pienentynyt, ja kahdessa kunnassa sen osuus oli pysynyt lähes samalla tasolla ajanjakson aikana.

2.2.3 Työpaikkaomavaraisuus

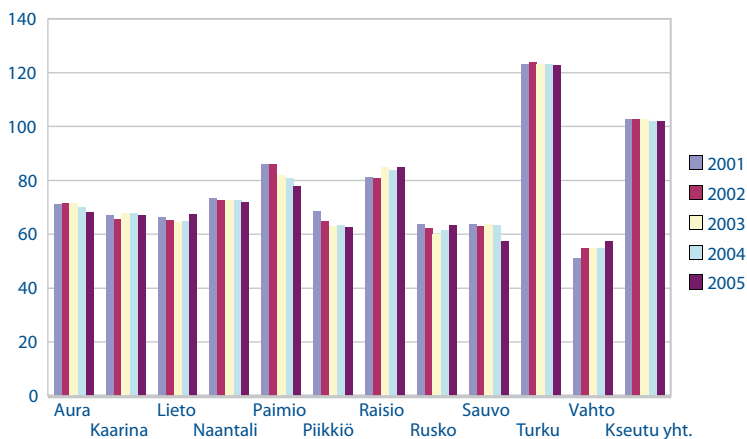
Työpaikkaomavaraisuus kuvaa alueella sijaitsevien työpaikkojen lukumäärän suhdetta alueella asuvaan työlliseen työvoimaan nähden. Jos työpaikkaomavaraisuus on yli 100 prosenttia, on alueen työpaikkojen lukumäärä suurempi kuin alueella asuvan työllisen työvoiman lukumäärä. Työlliseen työvoimaan lasketaan ne 15–74-vuotiaat henkilöt, jotka vuoden viimeisellä viikolla tekivät vähintään tunnin ansiotyötä. Myös tilapäisesti työstä poissaolevat (loma, sairaus tms.) ja alle 3 kuukautta lomautetut henkilöt kuuluvat työlliseen työvoimaan.

Turun kaupunkiseutu

Turun kaupungin työpaikkaomavaraisuusaste on ollut vuosien 2001–2005 aikana yli 120 prosenttia. Vuonna 2005 Turun kaupungissa oli noin 17 300 työpaikkaa enemmän kuin siellä asui työllisiä. Koko seudun sisällä työpaikkaomavaraisuusaste oli 102 prosenttia vuonna 2005, ja se laski 0,6 prosenttiyksiköllä vuosien 2000–2005 aikana. Saman ajanjakson aikana alueella työssäkäyvien määrä on kasvanut koko seudulla noin 2 640:llä.

KUVIO 11.

Turun kaupunkiseudun kuntien työpaikkaomavaraisuusasteet vuosina 2001–2005



(Tilastokeskus 2008: Väestö pääasiallisen toiminnan ja sukupuolen mukaan 1990–2007: Alueella työssäkäyvät 31.12. vuosilta 2001–2005)

Muissa kaupunkiseudun kunnissa työpaikkaomavaraisuus on noussut vain Kaarinassa, Liedossa, Raisiossa ja Vahdossa vuosien 2001–2005 aikana. Kaarinan työpaikkaomavaraisuusaste on noussut alle 0,1 prosenttiyksiköllä, Liedon yhdellä prosenttiyksiköllä, Raision 3,7 prosenttiyksiköllä ja Vahdon 6,3 prosenttiyksiköllä. Työpaikkaomavaraisuusaste on laskenut kaupunkiseudulla seitsemässä kunnassa ajanjakson aikana. Ajanjakson aikana Auran työpaikkaomavaraisuusaste on laskenut 3 prosenttiyksiköllä, Naantalın 1,3 prosenttiyksiköllä, Paimion 8,5 prosenttiyksiköllä, Piikkiön 5,8 prosenttiyksiköllä, Ruskon 0,3 prosenttiyksiköllä, Sauvon 6,2 prosenttiyksiköllä ja Turun 0,1 prosenttiyksiköllä.

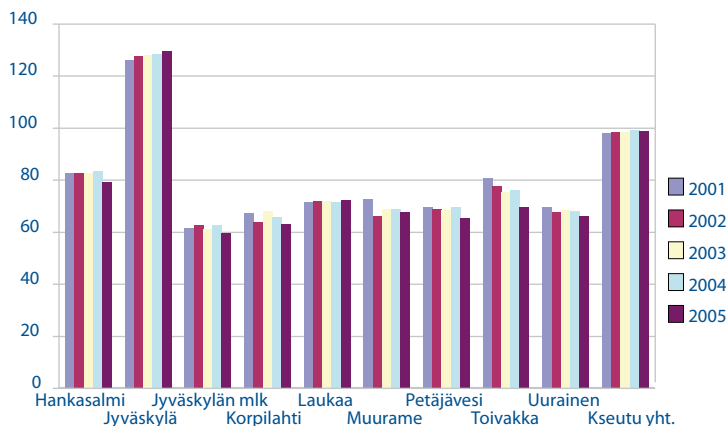
Vuonna 2005 Turun kaupunkiseudulla olevista työpaikoista sijaitsi Turussa 72,7 prosenttia. Turussa kuitenkin asui vain 61 prosenttia koko kaupunkiseudun työllisistä.

Jyväskylän kaupunkiseutu

Jyväskylän kaupunkiseudun työpaikkaomavaraisuusaste on ollut 98,1 prosenttia vuonna 2001, ja se on kasvanut vuoteen 2005 mennessä 98,8 prosenttiin. Kaupunkiseudulla oli siis 838 työllistä enemmän kuin seudulla oli työpaikkoja vuonna 2005. Jyväskylän kaupungin työpaikkaomavaraisuus on kasvanut 126,2 prosentista 129,6 prosenttiin vuosina 2001–2005.

Muiden kaupunkiseudun kuntien työpaikkaomavaraisuusasteet ovat olleet selvästi alle 100 prosentin vuosina 2001–2005. Vuonna 2005 kehyskunnissa työpaikkaomavaraisuusaste oli vain Hankasalmella ja Laukaalla yli 70 prosenttia. Jyväskylän maalaiskunnan työpaikkaomavaraisuusaste oli vuonna 2005 vain 59,5 prosenttia. Kaupunkiseudulla vain Jyväskylän ja Laukaan työpaikkaomavaraisuusasteet ovat parantuneet ajanjakson aikana. Kuviossa 12 on esitetty työpaikkaomavaraisuuden kehitys Jyväskylän kaupunkiseudulla vuosina 2001–2005.

KUVIO 12. Jyväskylän kaupunkiseudun kuntien työpaikkaomavaraisuusasteet vuosina 2001–2005



(Tilastokeskus 2008: Väestö pääasiallisen toiminnan ja sukupuolen mukaan 1990–2007: Alueella työssäkäyvät 31.12. vuosilta 2001–2005)

2.2.4 Tiivistelmä elinkeinoelämästä

Turun kaupunkiseudulla eri toimialojen kehitys on ollut saman suuntaista keskuskaupungissa ja kehyskunnissa kaikilla muilla toimialoilla kuin kaupan, majoitus- ja ravitsemustoiminnan toimialalla. Toimialarakenne eroaa keskuskaupungissa ja kehyskunnissa siten että kehyskunnissa teollisuuden toimialan ja kaupan, majoitus- ja ravitsemustoiminnan toimialan osuudet ovat keskuskaupungin osuuksia suurempia. Keskuskaupungissa yhteiskunnallisten palveluiden toimialan osuus on kehyskuntien osuuttakin suurempi.

Jyväskylän kaupunkiseudulla toimialarakenne keskuskaupungissa ja kehyskunnissa eroaa siten, että kehyskunnissa teollisuuden toimialan osuus sekä maa-, riista-, metsä ja kalatalouden toimialan osuus on suurempi kuin sen osuus Jyväskylässä. Jyväskylässä rahoitus-, vakuutus- ym. toiminnan toimiala ja kaupan, majoitus- ja ravitsemustoiminnan toimiala ovat osuuksiltaan suurempia kuin kehyskunnissa. 2000-luvun alussa toimialojen kehitys Jyväskylän kaupunkiseudulla on ollut saman suuntaista keskuskaupungissa ja kehyskunnissa.

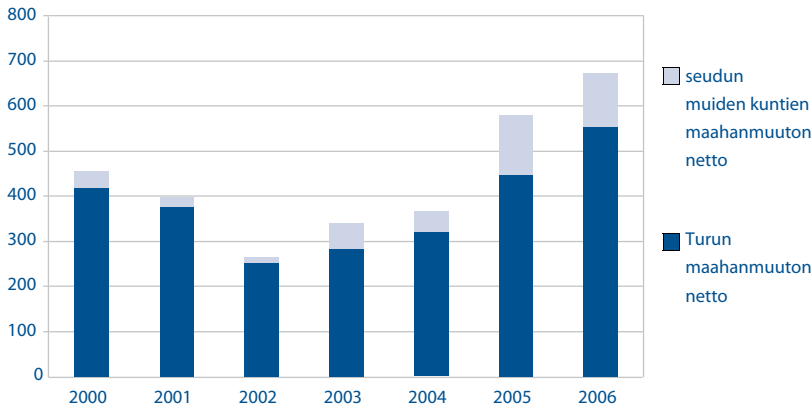
Työpaikkaomavaraisuus on ollut Turun kaupunkiseudulla korkeampi kuin Jyväskylän kaupunkiseudulla. Kuitenkin Jyväskylän kaupunkiseudun työpaikkaomavaraisuusaste on ollut lähellä 100 prosenttia (98,8 prosenttia vuonna 2005). Kummassakin keskuskaupungissa työpaikkaomavaraisuusaste oli selvästi kehyskuntia suurempi. Vuonna 2005 Turun kaupunkiseudulla olevista työpaikoista sijaitsi Turussa 72,7 prosenttia, kun Turussa asui vain 61 prosenttia koko kaupunkiseudun työllisistä. Vastaavasti 68,3 prosenttia kaupunkiseudun työpaikoista sijaitsi Jyväskylän kaupungissa, kun kaupunkiseudun työllisistä 52 prosenttia asui Jyväskylässä.

2.3 Väestö ja yksityisen elinkeinoelämäyhteys

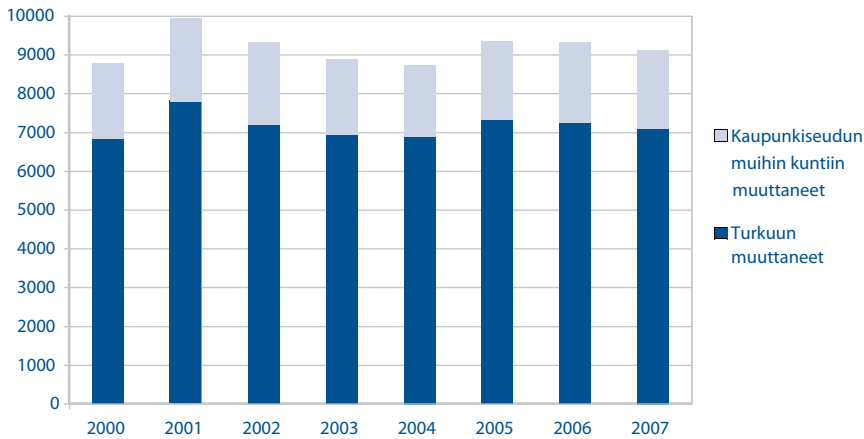
2.3.1 Muuttoliike kaupunkiseuduilla

Turun kaupunkiseutu

Turun kaupunkiseudulle on muuttanut vuosina 2000–2007 vuosittain keskimäärin noin 9 200 asukasta seudun ulkopuolelta, lisäksi seudulle on muuttanut maahanmuuttajia vuosittain noin 1 200, joista Turkuun on muuttanut 79,1–84,3 prosenttia. Samalla kaupunkiseudulta muuttaa ulkomaille noin 800 ihmistä vuodessa. Tämä on keskiarvo vuosilta 2000–2007, joten keskimääräinen seudun nettomaahanmuutto on lisännyt asukkaita 400:lla vuodessa. Lisäksi kaupunkiseudun ulkopuolelle muualle Suomeen muuttaa vuodessa noin 8 500 asukasta (keskiarvo vuosilta 2000–2007), joten kaupunkiseudun maan sisäinen nettomuutto on tuonut vuosittain noin 700 asukasta lisää kaupunkiseudulle.

KUVIO 13.**Turun kaupunkiseudun maahanmuuton nettomäärä vuosina 2000–2007**

(Tilastokeskus 2008: Muuttoliike 1975–2007)

KUVIO 14.**Turun kaupunkiseudulle muualta Suomesta muuttaneet vuosina 2000–2007**

(Tilastokeskus 2008: Kuntien välinen muuttoliike iän, sukupuolen ja muuton suunnan mukaan alueittain 1987–2007)

Turun kaupunkiseudulle muualta Suomesta muuttaneista keskimäärin 78 prosenttia on muuttanut Turun kaupunkiin vuosina 2000–2007. Osuus on vaihdellut ajanjakson aikana 77,3 prosentista 80 prosenttiin. Suuri osa kaupunkiseudun väestönkasvusta tapahtuu siis keskustaupungin kautta.

Kaupunkiseudun 11 kunnasta kuudessa kunnassa on ollut muuttotappiota vuosien 2000–2007 aikana. Muuttotappiota on ollut ajanjakson aikana Paimiolla, Piikkiöllä, Raisiolla, Sauvolla, Turulla ja Vahdolla.

Turusta pois muuttaneista keskimäärin 64 prosenttia on muuttanut kaupunkiseudun ulkopuolelle vuosina 2000–2007. Vastaavasti 36 prosenttia Turusta muualle muuttaneista on keskimäärin muuttanut kaupunkiseudun muihin kuntiin. Viidessä kaupunkiseudun kunnassa turkulaisten osuus tulomuuttajista on ollut keskimäärin yli 50 prosenttia vuosina 2000–2007. Näistä kahdessa kunnassa turkulaisten osuus muuttajista on ollut yli 60 prosenttia.

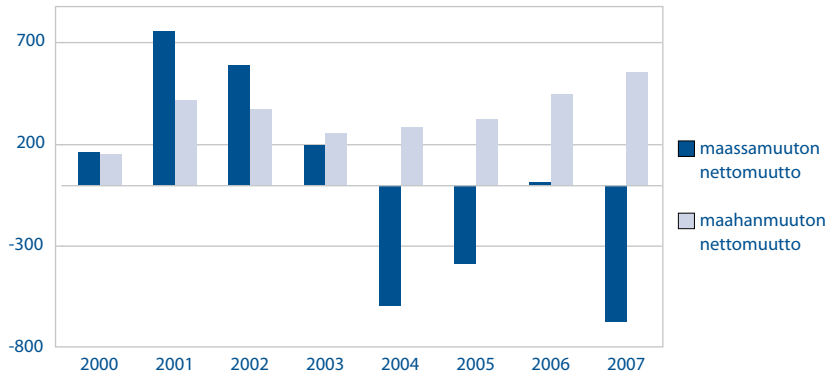
TAULUKKO 13.

Turkulaisten keskimääräinen osuus kaupunkiseudun kuntiin muuttaneista asukkaista vuosina 2000–2007

Kunta	Vuosina 2000–2007 tulomuuttajista keskimäärin turkulaisia
Paimio	37,6 %
Naantali	38,2 %
Sauvo	38,5 %
Aura	41,6 %
Piikkiö	47,8 %
Raisio	50,4 %
Vahto	58,9 %
Lieto	59,0 %
Rusko	62,7 %
Kaarina	63,0 %

(Tilastokeskus 2008: Kuntien välinen muuttoliike iän, sukupuolen ja muuton suunnan mukaan alueittain 1987–2007)

Vuosina 2000–2007 nettomuutto on kasvattanut Turun kaupungin asukaslukua keskimäärin 360 asukkaalla vuodessa. Nettomuuton määrään on huomioitu sekä Suomen sisällä tapahtuva maassamuutto että maahanmuutto. Vuosina 2004, 2005 ja 2007 Turun kaupungin nettomuutto on ollut negatiivista. Turkuun maan sisältä muuttaneista 20–64-vuotiaita on ollut keskimäärin 74 prosenttia ja Turusta poismuuttaneista 78 prosenttia.

KUVIO 15.**Maahanmuuton ja maassamuuton nettomuutto Turun kaupungissa vuosina 2000–2007**

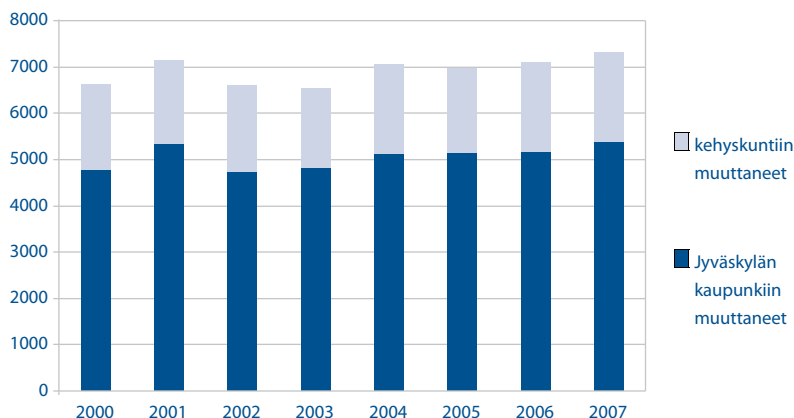
(Tilastokeskus 2008: Muuttoliike 1975–2007)

Turun kaupungin ja kehyskuntien välinen nettomuutto on vähentänyt Turun asukkaita 769 asukkaalla vuonna 2000 ja 819 asukkaalla vuonna 2007. Turun kaupungin ja kehyskuntien välinen nettomuutto on vähentänyt Turun asukkaita yhteensä 6 936 asukkaalla vuosien 2000–2007 aikana. Turun kaupunki on menettänyt määrällisesti eniten asukkaita Kaarinan kaupungille vuosien 2000–2007 aikana. Kaarina on muuttanut 2 631 asukasta ja Lietoon 1 301 asukasta ja Raisioon 1 038 asukasta.

Jyväskylän kaupunkiseutu

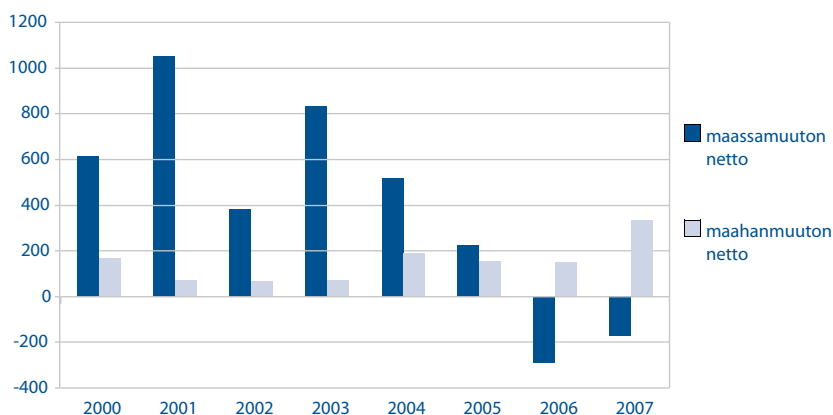
Vuonna 2007 Jyväskylän kaupunkiseudun kunnista kahdessa kunnassa eli Hankasalmella ja Toivakassa oli muuttotappiota. Koko seudun muuttovoitto vuonna 2000 oli 1 304 asukasta ja 954 asukasta vuonna 2007. Vuonna 2000 Jyväskylän kaupunkiseudulle muutti seudun ulkopuolelta uusia asukkaita 6 617 ja 7 320 vuonna 2007. Jyväskylän lähtömuuttajista on muuttanut kaupunkiseudun ulkopuolelle keskimäärin 63,4 prosenttia vuosina 2000–2007.

Myös Jyväskylän kaupunkiseudulla seudun ulkopuolelta tuleva muutto kohdistuu suurelta osin Jyväskylän kaupunkiin. Vuosina 2000–2007 Jyväskylän kaupunkiseudulle muualta muuttaneista keskimäärin 73,1 prosenttia on muuttanut Jyväskylän kaupunkiin.

KUVIO 16.**Jyväskylän kaupunkiseudulle muualta muuttaneet vuosina 2000–2007**

(Tilastokeskus 2008: Kuntien välinen muuttoliike iän, sukupuolen ja muuton suunnan mukaan alueittain 1987–2007)

Vuosina 2000–2005 sekä maassamuuton nettomuutto että maastamuuton nettomuutto on kasvattanut Jyväskylän kaupungin asukaslukua. Vuosina 2006 ja 2007 maassamuuton nettosumma on ollut kuitenkin negatiivinen. Maastamuuton positiivinen vaikutus on kuitenkin tasoittanut maassamuuton negatiivista vaikutusta siten, että vuonna 2007 kokonaisnettomuutto kääntyi taas positiiviseksi.

KUVIO 17.**Maassamuuton ja maahanmuuton nettomuutto Jyväskylän kaupungissa vuosina 2000–2007**

(Tilastokeskus 2008, Muuttoliike 1975–2007)

Jyväskylän kaupungin ja kaupunkiseudun muiden kuntien välinen netto-muutto on vähentänyt asukkaita Jyväskylässä 358 asukkaalla vuonna 2000 ja 701 asukkaalla vuonna 2007. Nettomuutto Jyväskylän kaupungin ja muiden kaupunkiseudun kuntien välillä on vähentänyt Jyväskylän asukkaita vuosina 2000–2007 yhteensä 3 345 asukkaalla. Jyväskylän kaupunki on menettänyt määrällisesti eniten asukkaita ajanjakson aikana Jyväskylän maalaiskunnalle, jonne muutti vuosina 2000–2007 2 625 asukasta ja seuraavaksi eniten Muuramelle, jonne muutti samana ajanjaksona 436 asukasta sekä Laukaalle, jonne muutti 287 asukasta). Hankasalmelta, Korpilahdelta ja Toivakasta asukkaita on kuitenkin muuttanut enemmän Jyväskylään kuin sinne on muuttanut asukkaita Jyväskylästä (yhteensä vain 93 asukasta vuosina 2000–2007). Hankasalmelle muuttaneista seudun ulkopuolelta muuttaneiden osuus on ollut keskimäärin suurempi kuin Jyväskylästä sinne muuttaneiden osuus.

Jyväskylän maalaiskuntaan muuttaneista on ollut vuosina 2000–2007 keskimäärin 56,1 prosenttia Jyväskylästä muuttaneita. Muissa kehyskunnissa Jyväskylästä muuttaneiden keskimääräinen osuus kuntaan vuosina 2000–2007 muuttaneista on vaihdellut Hankasalmen 23,9 prosentista Muuramen 47,2 prosenttiin.

TAULUKKO 14.

Jyväskyläläisten osuus tulomuuttajista kehyskunnissa keskimäärin vuosina 2000–2007

Kunta	Vuosina 2000–2007 tulomuuttajista jyväskyläläisten keskimääräinen osuus
Hankasalmi	23,9 %
Uurainen	25,6 %
Toivakka	29,5 %
Korpilahti	30,2 %
Petäjävesi	32,7 %
Laukaa	37,5 %
Muurame	47,2 %
Jyväskylän mlk	56,1 %

(Tilastokeskus 2008: Kuntien välinen muuttoliike iän, sukupuolen ja muuton suunnan mukaan alueittain 1987–2007)

2.3.2 Pendelöinti

Pendelöinti on yksi keskuskaupunkien ja kehyskuntien välisiin taloudellisiin suhteisiin vaikuttava tekijä. Julkisessa keskustelussa päällimmäisenä esiintyy väite, että pendelöinnin seurauksena verotulot menevät väärään kuntaan. Pendelöinnissä ei ole kyse pelkästään verotulojen kohdentumisesta, vaan kyse on monipuolisemmasta asiasta.

Viime vuosikymmeninä kasvavien kaupunkiseutujen työpaikkojen suhteellinen osuus vähenee keskuskaupungeissa ja lisääntyy kehyskunnissa. Työpaik-

kojen muutos ei johdu työpaikkojen siirtymisestä, vaan siitä että uudet työpaikat näytävät sijoittuvan yhä useammin myös kehyskuntiin.

TAULUKKO 15.

Työpaikkojen synty vuosina 2000–2004 kaupunkityypeittäin, erottelu keskus- ja kehyskuntiin

Kaupunkityyppi	Työpaikat 2000	Työpaikat 2004	Muutos
Helsingin metropolialue	705 384	716 962	1,6 %
Monipuoliset yliopistoseudut	547 682	573 947	4,8 %
Maakuntaveturit	379 714	387 058	1,9 %
teolliset seudut	220 368	217 967	-1,1 %
pienet aluekeskukset	106 841	106 430	-0,4 %
kaupunkiseudut yhteensä	1 975 018	2 017 428	2,1 %
kaupunkiseutujen keskuskaupungit	1 465 687	1 500 897	2,4 %
kaupunkiseutujen kehyskunnat	509 331	516 531	1,4 %
muut kuin kaupunkiseudut	253 539	244 931	-3,4 %
kaikki alueet	2 228 557	2 262 359	1,5 %

Pendelöinti näyttää kasvavan ja yleistyvän kaupunkiseuduilla. Kasvuun vaikuttaa em. työpaikkojen kehitys, mutta myös työssäkäyntialueiden laajeneminen. Pendelöintiä on kaikilla aluetyypeillä, kaupunkiseutuihin pendelöidään yhä pidemmältä matkalta. Pendelöinti on myös muuttumassa yhä enemmän kaksisuuntaiseksi. Kaksisuuntaistumisesta faktana on vastapendelöinnin yleistyminen, joka tarkoittaa kaksisuuntaista pendelöintiä.

Kun verot maksetaan kotikuntaan, pendelöinti vie verotulot toiseen kuntaan kuin missä työpaikka on. On kuitenkin samalla muistettava se, että pendelöijän kunnallisten palvelujen menot maksaa myös kotikunta. Tällä tavalla pendelöijän kunnallistaloudelliset tulot ja menot kohdistuvat samaan kuntaan.

Pendelöinnin vaikutukset ovat nähtävissä laajempänä kuin kunnille kohdistuvina verotuloina tai välittöminä menoina.

Pendelöinti Turun kaupunkiseudulla

Vuosina 1990–2005 kaupunkiseudun kaikissa kunnissa paitsi Ruskossa Turkuun pendelöivien työllisten osuus työssäkäyvästä väestöstä on kasvanut. Näissä kunnissa Turkuun pendelöivien määrä on kasvanut myös vuosina 2000–2005. Vastaavasti Turusta pendelöivien osuus kaupunkiseudun kuntien työpaikoista on kasvanut vuosina 1990–2005 kaikissa kunnissa Sauvoa lukuun ottamatta, myös vuosina 2000–2005. Ruskossa ja Kaarinassa Turussa pendelöivien osuus työssäkäyvästä väestöstä on pysynyt 15 vuoden ajan lähes

samalla tasolla, ollen kuitenkin koko ajan yli 50 prosenttia. Taulukossa 16 on esitetty Turussa pendelöivien työntekijöiden osuus työllisestä työvoimasta kehyskunnissa vuosina 2000 ja 2005.

TAULUKKO 16.

Turussa pendelöivien prosenttiosuus kuntien työllisestä työvoimasta vuosina 2000 ja 2005

Kunta	Vuosi 2000	Vuosi 2005
Rusko	55,8 %	52,2 %
Kaarina	50,8 %	51,9 %
Raisio	47,6 %	48,6 %
Lieto	47,2 %	48,5 %
Vahto	43,4 %	46,1 %
Piikkiö	40,3 %	40,9 %
Naantali	37 %	38,3 %
Aura	29,2 %	33,2 %
Paimio	19 %	23,1 %
Sauvo	16,1 %	19,8 %

Vuonna 2005 Turussa olevista työpaikoista 36,4 prosenttia täyttyi muualla kuin Turussa asuvista työntekijöistä. Kuitenkin myös turkulaisten työntekijöiden osuus muissa kunnissa on kasvanut, esimerkiksi 31,7 prosenttia Kaarinan työpaikoista täyttyi Turussa asuvista työntekijöistä vuonna 2005. Taulukossa 17. on esitetty turkulaisten työntekijöiden osuus muiden kuntien alueella sijaitsevista työpaikoista.

TAULUKKO 17.

Turkulaisten työntekijöiden osuus muissa kunnissa (alueella olevista työpaikoista) vuosina 2000 ja 2005

Kunta	Vuosi 2000	Vuosi 2005
Kaarina	30,5 %	31,7 %
Raisio	23,7 %	28,1 %
Rusko	25 %	25,3 %
Lieto	22,1 %	24,6 %
Piikkiö	18,5 %	19,5 %
Naantali	16,7 %	17,5 %
Vahto	15,5 %	16,5 %
Paimio	8,1 %	11,5 %
Aura	8,1 %	8,3 %
Sauvo	5,2 %	5,2 %

Pendelöinti Jyväskylän kaupunkiseudulla

Jyväskylän kaupungissa asuvista työllisistä asukkaista 79,1 prosentin työpaikka myös sijaitsi Jyväskylän kaupungissa vuonna 2005. Vuonna 1990 vastaava osuus oli vielä 85,7 prosenttia. Jyväskylän maalaiskunnan työllisistä 55,2 prosenttia pendelöi Jyväskylän kaupungissa vuonna 2005. Pendelöijien määrä on kasvanut Jyväskylän maalaiskunnassa 5,2 prosenttiyksiköllä vuosina 2000–2005. Vastaavasti jyväskyläläiset täyttivät 24,7 prosenttia Jyväskylän maalaiskunnan työpaikoista vuonna 2005. Muuramen työllisestä työvoimasta pendelöi Jyväskylässä 50,2 prosenttia vuonna 2005, ja jyväskyläläiset täyttivät Muuramen työpaikoista 27,8 prosenttia.

Muiden kuntien asukkaat täyttivät 39 prosenttia Jyväskylän työpaikoista vuonna 2005. Kehyskunnista Jyväskylän kaupunkiin pendelöivien osuus kuntien työllisestä työvoimasta on kasvanut kehyskunnissa vuosien 2000–2005 aikana. Suurinta kasvu on ollut Toivakassa 8,2 prosenttiyksikköä ja pienintä Uraisissa 3,3 prosenttiyksikköä.

TAULUKKO 18.

Jyväskylässä pendelöivien osuus kuntien työvoimasta vuosina 2000 ja 2005

Kunta	Vuosi 2000	Vuosi 2005
Jyväskylän mlk	50 %	55,2 %
Muurame	46,1 %	50,2 %
Laukaa	28,6 %	33,1 %
Petäjävesi	22,5 %	30 %
Korpilahti	21,8 %	27,6 %
Toivakka	18,7 %	26,9 %
Uurainen	18,4 %	21,7 %
Hankasalmi	9 %	13,6 %

Taulukossa 19 on esitetty jyväskyläläisten työntekijöiden osuus muiden kuntien työpaikoista vuosina 2000 ja 2005. Ajanjakson aikana jyväskyläläisten työntekijöiden osuus on kasvanut kaikissa kehyskunnissa.

TAULUKKO 19. Jyväskyläläisten työntekijöiden osuus muissa kunnissa (alueella olevista työpaikoista) vuosina 2000 ja 2005

Kunta	Vuosi 2000	Vuosi 2005
Muurame	26,5 %	27,8 %
Jyväskylän mlk	21,5 %	24,7 %
Laukaa	8,9 %	12,8 %
Korpilahti	6,4 %	10,4 %
Petäjävesi	6,2 %	9,4 %
Toivakka	5,8 %	8,5 %
Uurainen	5 %	7,6 %
Hankasalmi	2,6 %	3,6 %

Jyväskylässä sijaitsi 68,3 prosenttia kaupunkiseudun kaikista työpaikoista vuonna 2005, mutta seudun kaikista työllisistä asuu Jyväskylässä vain 52 prosenttia.

2.3.3 Tiivistelmä paikallistaloudellisista tekijöistä kaupunkiseudulla

Turun kaupunkiseudun väestön kasvu on ollut keskustaupungissa selvästi kehyskuntia hitaampaa. Väestöennusteen mukaan myös jatkossa keskustaupungin väestön kasvu tulee jatkumaan kehyskuntien kasvua hitaampana. Turussa väestön ikärakenne työikäisten suhteen on edullisempi kuin kaupunkiseudun kehyskunnissa, mutta taloudellinen huoltosuhde on Turussa kuitenkin kehyskuntia heikompi. Jyväskylän kaupunkiseudun 2000-luvun väestön kasvu on ollut päinvastoin keskustaupunkivetoista. Seudun kasvu on keskittynyt Jyväskylän kaupungin lisäksi muutamaan kehyskuntaan. Väestöennusteen mukaan seudun kasvu on myös jatkossa voimakasta ja se keskittyy seudulla viiteen kuntaan. Keskustaupungissa sekä väestöllinen että taloudellinen huoltosuhde ovat kehyskuntia paremmalla tasolla.

Turun kaupunki menettää asukkaita nettomuutossa kehyskunnille keskimäärin (vuosina 2000–2007) 867 asukasta vuodessa. Muuttoliike keskustaupungista kehyskuntiin on ollut valikoivaa koulutuksen ja tulotason suhteen. Turkuun on muuttanut eniten 15–24-vuotiaita ja sieltä pois muuttaneista suurin osa on ollut 25–34-vuotiaita. Turku menettää nettomuutossa kehyskuntien kanssa korkea-asteen koulutuksen saaneita ja saa lisää perusasteen koulutuksen saaneita. Turusta muuttaa kehyskuntiin keskimäärin parempituloisia kuin sinne muuttaa kehyskunnista.

Jyväskylän kaupunki menettää asukkaita nettomuutossa keskimäärin (vuosina 2000–2007) 418 asukasta vuodessa kehyskunnille. Jyväskylän ja kehyskuntien välinen muutto on ollut valikoivaa muuttajien koulutuksen, tulotason ja ikärakenteen suhteen. Jyväskylään on muuttanut eniten 15–24-vuotiaita asukkaita ja sieltä pois muuttaneista suurin osa on ollut 15–34-vuotiaita. Jyväskylän kaupunki menettää nettomuutossa kehyskunnille korkea-asteen koulutuksen saaneita asukkaita ja keskiasteen koulutuksen saaneita asukkaita. Jyväskylän kaupungista muuttaa kehyskuntiin keskimäärin parempituloisia asukkaita kuin sinne muuttaa kehyskunnista.

Merkittävä osa kummankin kaupunkiseudun työpaikoista sijaitsee keskustaupungissa. Vuonna 2005 Turussa sijaitsi 72,7 prosenttia kaupunkiseudun työpaikoista, vaikka siellä asui vain 61 prosenttia kaupunkiseudun työllisistä työvoimasta. Vuonna 2005 kahdeksassa kehyskunnassa Turussa pendelöivien osuus työllisistä oli yli 30 prosenttia. Jyväskylässä vastaavasti sijaitsi 68,3 prosenttia kaupunkiseudun työpaikoista ja siellä asui vain 52 prosenttia kaupunkiseudun työllisistä. Vuonna 2005 neljässä kehyskunnassa Jyväskylässä pendelöivien osuus työllisistä oli yli 30 prosenttia.

Työpaikkaomavaraisuus on ollut Turun kaupunkiseudulla korkeampi kuin Jyväskylän kaupunkiseudulla. Kuitenkin Jyväskylän kaupunkiseudun työpaikkaomavaraisuusaste on ollut lähellä 100 prosenttia (98,8 % vuonna 2005). Kummassakin keskuskaupungissa työpaikkaomavaraisuusaste oli selvästi kehyskuntia suurempi.

Turun kaupunkiseudulla eri toimialojen kehitys on ollut saman suuntaista keskuskaupungissa ja kehyskunnissa kaikilla muilla toimialoilla kuin kaupan, majoitus- ja ravitsemustoiminnan toimialalla. Toimialarakenne eroaa keskuskaupungissa ja kehyskunnissa siten että kehyskunnissa teollisuuden toimialan ja kaupan, majoitus- ja ravitsemustoiminnan toimialan osuudet ovat keskuskaupungin osuuksia suurempia. Ja keskuskaupungissa yhteiskunnallisten palveluiden toimialan osuus on kehyskuntien osuuttakin suurempi.

Jyväskylän kaupunkiseudulla toimialarakenne keskuskaupungissa ja kehyskunnissa eroaa siten, että kehyskunnissa teollisuuden toimialan osuus ja maa-, riista-, metsä- ja kalatalouden toimialan osuus on suurempi kuin sen osuus Jyväskylässä. Jyväskylässä rahoitus-, vakuutus- ym. toiminnan toimiala ja kaupan, majoitus- ja ravitsemustoiminnan toimiala ovat osuuksiltaan suurempia kuin kehyskunnissa. 2000-luvun alussa toimialojen kehitys Jyväskylän kaupunkiseudulla on ollut saman suuntaista keskuskaupungissa ja kehyskunnissa.

2.4 Yhdyskuntarakenne ja -suunnittelu

2.4.1 Maankäyttö ja sen suunnittelu

Maankäytöstä päättäminen on kunnissa yksi olennaisimmista itsehallinnon toteutumismuodoista. Kaavoittamisen avulla voidaan ohjata sitä, minkälaista asumisrakentamista kunnassa tehdään ja minkälaisia yrityksiä kuntaan sijoittuu.

Maankäytön suunnittelujärjestelmään kuuluvat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava. Kunta hyväksyy yleis- ja asemakaavat. Kunnat voivat laatia myös yhteisen yleiskaavan, jonka vahvistaa ympäristöministeriö.

Suunnittelujärjestelmässä yleispiirteisempi kaava on ohjeena yksityiskohdaisempia kaavoja laatiessa. Siten maakuntakaava ohjaa yleiskaavan laatimista ja yleiskaava asemakaavan laatimista. Maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 211; 168–169; 240–243.)

Valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteet ohjaavat alueellista kehittämistä. Alueiden käyttötavoitteiden yleistavoitteet ovat periaatteellisia linjauksia, ja erityistavoitteet suunnittelua koskevia velvoitteita, jotka on otettava huomioon maakunta-, yleis- ja asemakaavoissa.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Tarkistetuissa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden yleistavoitteissa, jotka tulivat voimaan maaliskuun alussa 2009, todetaan, että aluerakennetta kehitetään monikeskuksisena ja verkottuvana sekä hyviin liikenneyhteyksiin perustuvana kokonaisuutena. Toimivan aluerakenteen runkona kehitetään Helsingin seutua, maakuntakeskuksia sekä kaupunkiseutujen ja maaseudun keskusten muodostamaa verkostoa.

Lisäksi tavoitteena on, että olemassa olevia yhdyskuntarakenteita hyödynnetään sekä eheytetään kaupunkiseutuja ja taajamia. Taajamia eheyttäessä parannetaan elinympäristön laatua. Yhdyskuntarakennetta kehitetään siten, että palvelut ja työpaikat ovat hyvin eri väestöryhmien saavutettavissa ja mahdollisuuksien mukaan asuinalueiden läheisyydessä siten, että henkilöautoliikenteen tarve on mahdollisimman vähäinen.

Alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti maakunkaavoituksessa ja yleiskaavoituksessa tulee edistää yhdyskuntarakenteen eheyttämistä sekä esittää eheyttämiseen tarvittavat toimenpiteet. Erityisesti kaupunkiseuduilla on varmistettava henkilöautoliikenteen tarvetta vähentävä sekä joukkoliikennettä, kävelyä ja pyöräilyä edistävä liikennejärjestelmä. Kaupunkiseuduilla on myös varmistettava palvelujen saatavuutta edistävä keskusjärjestelmä ja palveluverkko sekä selvitettävä vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen. Lisäksi alueidenkäytön suunnittelussa on edistettävä olemassa olevan rakennuskannan hyödyntämistä sekä luotava edellytykset hyvälle taajamakuvalle. (Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet)

Maankäyttö kaupunkiseudulla

Jotta maankäytöstä aiheutuisi mahdollisimman vähän kustannuksia, tulisi kaupunkiseuduilla suosia täydentävää rakentamista. *Täydentävä rakentaminen on edullisinta sekä asukkaiden kannalta että kunnan kannalta.*

Kimmo Kosken ympäristöministeriölle laatiman selvityksen Kuntatalous ja yhdyskuntarakenne (2008) mukaan olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta täydentävä rakentaminen merkitsee kustannussäästöjä. Kustannussäästöt kertyvät kun hyödynnetään ja tehostetaan jo tehtyjä investointeja liikenteen ja teknisen huollon verkostoihin sekä palveluihin. Merkittäviä säästöjä kertyy myös liikumiskustannuksissa, kun esimerkiksi tarvitaan vähemmän koulukuljetuksia ja kotipalveluiden matkat ovat lyhyempiä. Kyseiset säästöt kertautuvat useiden vuosien, jopa vuosikymmenten ajan. (Koski 2008, 32–33.)

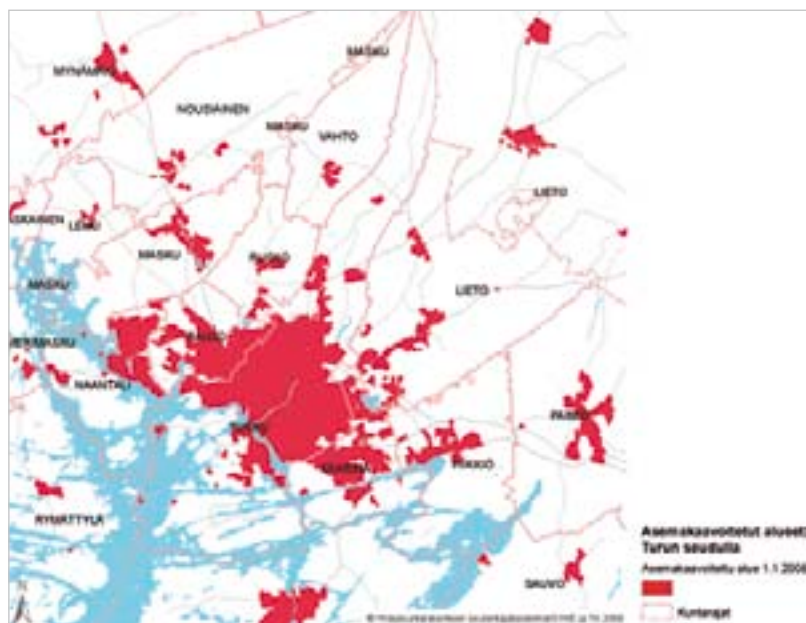
Kosken laskelmien mukaan noin 500 asukkaan alueen kuntataloudelliset menot ovat 30 vuoden tarkasteluajanjaksolla taajamaa täydentävällä alueella keskimäärin noin 250 000 euroa pienemmät kuin irrallaan olevan alueen menot ja noin 700 000 euroa pienemmät kuin hajarakentamisesta aiheutuneet menot. (Koski 2008, 33.)

Taajamissa voidaan varautua myös sukupolvenvaihdoksista aiheutuviin taloudellisten velvoitteiden muutoksiin hajakentamisaalueita paremmin. Investointien ja käyttötalouden suunnittelu on helpompaa, kun asuinrakentaminen ohjautuu suunnitelmallisemmin taajamiin. (Koski 2008, 33.)

Hajakentamisesta aiheutuvat erityiskustannukset kasvavat, kun rakentamisen määrä lisääntyy. Rakentaminen saattaa aiheuttaa ennakoimattomia investointi- tai palvelutarpeita asemakaavoitettujen alueiden ulkopuolelle. Yksittäiset asuntorakentamishankkeet voivat lopulta muodostaa hajanaisen ja tehotomasti rakennetun taajaman, jonne kunnallistekniikan rakentaminen jälkikäteen on hankalaa ja kallista. (Koski 2008, 34.)

Seuraavissa neljässä kuvassa on esitetty Turun ja Jyväskylän kaupunkiseutujen asemakaavoitettuja alueita sekä yhdyskuntarakenteen laajenemista Turun kaupunkiseudun osalta vuosina 2000–2005 ja Jyväskylän kaupunkiseudun osalta vuosina 2000–2007. Kuvat osoittavat, että Turun kaupunkiseudulla asemakaavoitettu alue on laaja, yhtenäinen alue ulottuen monen kunnan alueelle. Jyväskylän kaupunkiseudulla asemakaavoitetut alueet ovat yksittäisiä ja ne ovat sijoittuneet kuntien keskustaajaman ympärille. Turun kaupungin alue on lähes kokonaisuudessaan asemakaavoitettu. Kaavoittamatonta aluetta on lähinnä saarilla. YKR-taajamat ovat laajentuneet kummallakin kaupunkiseudulla.

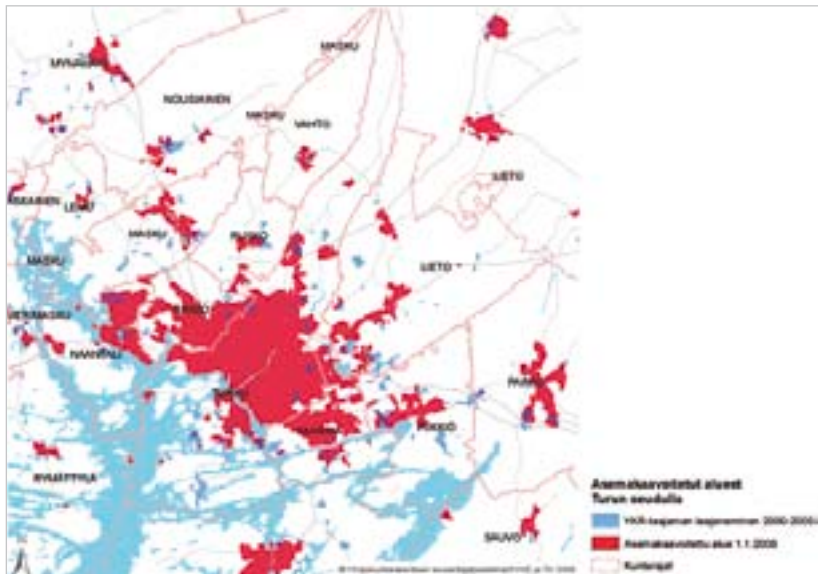
KUVA 4.
Asemakaavoitetut alueet Turun seudulla 1.1.2008



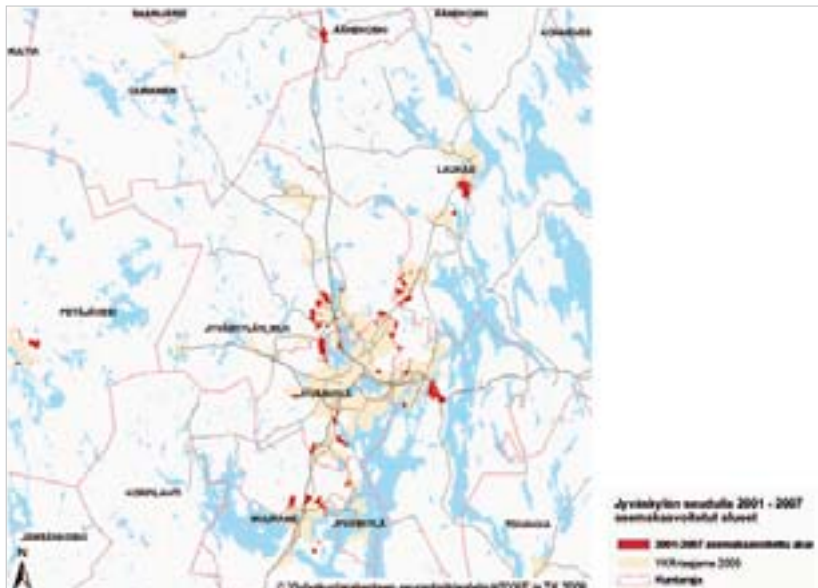
(Yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmä/SYKE ja TK 2009)

KUVA 5.

Asemakaavoitetut alueet Turun seudulla ja YKR-taajaman laajeneminen 2000–2005



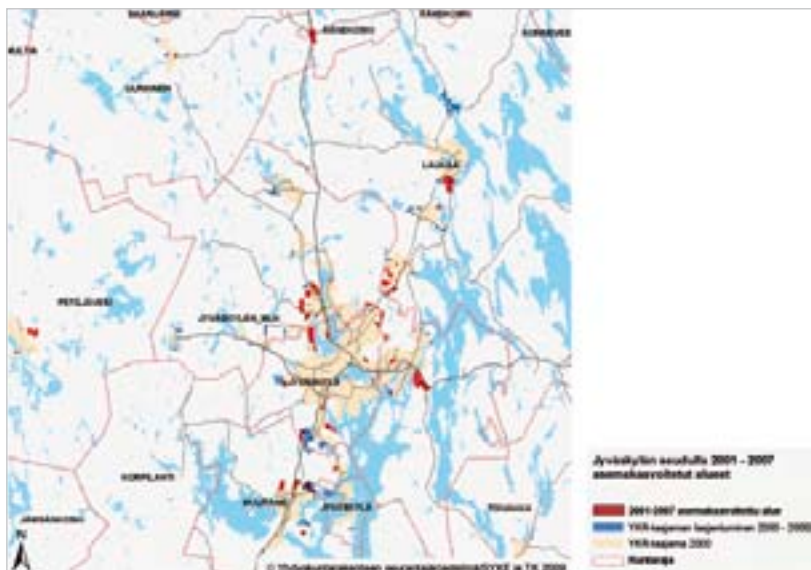
(Yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmä/SYKE ja TK 2009)

KUVA 6. Asemakaavoitetut alueet Jyväskylän seudulla 2001–2007

(Yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmä/SYKE ja TK 2009)

KUVA 7.

Asemakaavoitetut alueet Jyväskylän seudulla 2001–2007 ja YKR -taajaman laajentuminen 2000–2005

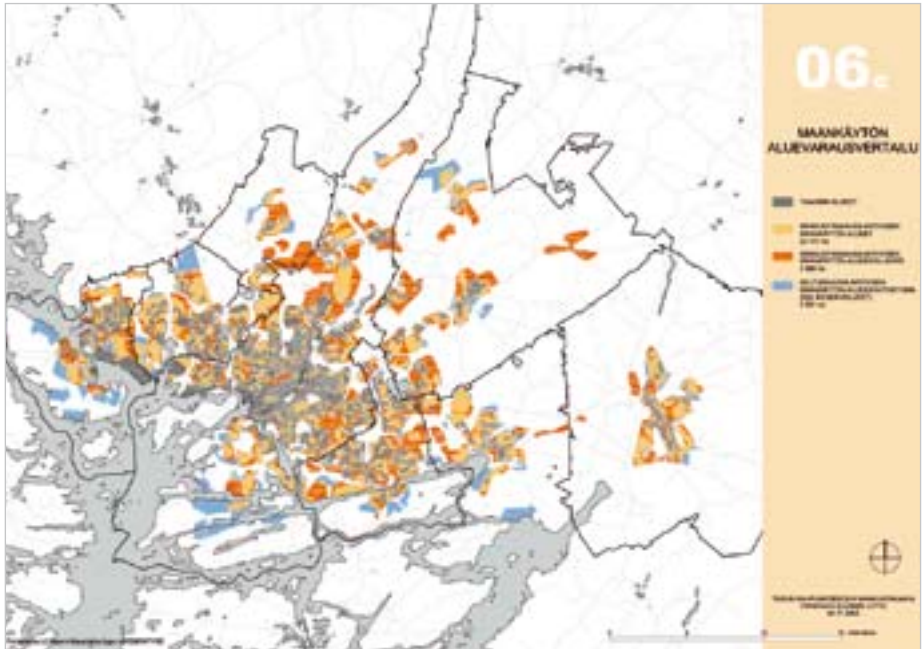


(Yhdyskuntarakenteen seurantarajestelmä/SYKE ja TK 2009)

Aluevarauksista

Kuviossa 18 on esitetty maakuntakaavan aktiivisen maankäytön alueiden lisäys ja seutukaavan aktiivisen maankäytön alueiden poistuma Turun kaupunkiseudulla vuonna 2002 (Varsinais-Suomen liitto). Kuviosta havaitaan, että iso osa uusista lähitaajamien läheisyyteen tehdyistä aluevarauksista sijaitsee keskustaajaman puolella, siis sillä puolella lähitaajamaa, joka on lähempänä keskustaajamaa (ns. sisäkehällä). Vastaavasti suuri osa poistetuista aluevarauksista sijaitsee sillä puolella lähitaajamaa, joka sijaitsee syrjemmässä keskustaajamaan (tai lähitaajamaan) nähden.

KUVIO 18.
Maankäytön aluevertailu Turun kaupunkiseudulla
vuonna 2002



(Varsinais-Suomen liitto)

2.4.2 Rakentaminen kaupunkiseuduilla asuntotyypeittäin

Turun kaupunkiseudulla Naantalissa, Raisiossa ja Turussa asuinkerrostalojen osuus kaikista asuintaloista on suurin. Muissa kaupunkiseudun kunnissa isoimman asuintalojen ryhmän muodostavat erilliset pientalot.

Vuosien 1990–2007 aikana kerrostalojen osuus asuinrakennuksista on kasvanut Aurassa, Liedossa, Naantalissa ja Turussa. Erillisten pientalojen osuus on kasvanut ajanjakson aikana Paimiossa, Piikkiössä, Ruskossa, Sauvossa ja Vahdossa.

Jyväskylän kaupunkiseudulla vain Jyväskylän kaupungissa asuinkerrostalojen osuus on kaikista asuintaloista suurin. Muissa kaupunkiseudun kunnissa isoin asuintalojen ryhmä on erillisten pientalojen ryhmä.

Vuosien 1990–2007 aikana kerrostalojen osuus on kasvanut Jyväskylän kaupungin lisäksi Jyväskylän maalaiskunnassa, Laukaalla ja Muuramessa. Muissa kaupunkiseudun kunnissa lukuun ottamatta Toivakkaa on rivi- ja ketjutalojen osuus kasvanut tarkasteluajanjakson aikana. (Tilastokeskus: Asuntokunnat koon ja asunnon talotyypin mukaan 1985–2006).

Turun kaupunkiseudun asutokannan rakenne

Vuonna 2007 Turun kaupunkiseudun kaikista asunnoista omistusasuntojen osuus oli 54,9 prosenttia, kun vuonna 1998 omistusasuntojen osuus oli 56,8 prosenttia. Turun kaupungissa omistusasuntojen osuus oli 47 prosenttia vuonna 2007, kehyskunnissa niiden osuus vaihteli Naantalista 61,7 prosentista Vahtolaan 88,3 prosenttiin.

Aravavuokra-asuntojen osuus kaupunkiseudun asunnoista on noussut myös Turun kaupunkiseudulla, ollen 12,3 prosenttia vuonna 2007. Niiden osuus Turun kaupungin asunnoista oli 14,2 prosenttia vuonna 2007, ja kehyskunnissa osuus vaihteli nolasta 11,4 prosenttiin.

Korkotukivuokra-asuntojen osuus kaupunkiseudun asunnoista oli 4,2 prosenttia vuonna 2007. Turun kaupungissa niiden osuus oli 5,2 prosenttia, ja kehyskunnissa niiden osuus vaihteli nolasta 5,9 prosenttiin.

Muiden vuokra-asuntojen osuus kaikista asunnoista kaupunkiseudulla oli 17,7 prosenttia. Turun kaupungissa niiden osuus oli 22,2 prosenttia ja kehyskunnissa niiden osuus vaihteli 4,9 prosentista 10,7 prosenttiin.

Vuonna 2007 kaupunkiseudun asunnoista oli 1,9 prosenttia asumisoikeusasuntoja. Turun kaupungissa niiden osuus oli 1,9 prosenttia, ja kehyskunnissa niiden osuus vaihteli nolasta 3,8 prosenttiin.

Kaupunkiseudulla avaravuokra-asuntoja ja muita vuokra-asuntoja oli suhteessa eniten Turun kaupungissa. Naantalissa oli suhteessa eniten korkotukiasuntoja ja asumisoikeusasuntoja. (Tilastokeskus 2008, Asutokanta 1998–2007 (1105))

Erilaisten tuettujen asumismuotojen rakentamisvastuuta voidaan pyrkiä jakamaan kuntien kesken esimerkiksi aiesopimuksin. Tällaisen rakentamista koskevan aiesopimuksen ovat laatineet Helsingin, Espoon, Hyvinkään, Järvenpään, Kauniaisten, Keravan ja Vantaan kaupungit sekä Kirkkonummen, Mäntsälän, Nurmijärven, Pornaisten, Sipoon, Tuusulan ja Vihtin kunnat yhdessä valtion kanssa vuoden 2008 alussa. Aiesopimuksen tarkoituksena on seudun tontti- ja asutotarjontaa. Kunnat sitoutuvat aiesopimuksessa muun muassa siihen, että kunkin kunnan asutotuotannosta 20 prosenttia on valtion tuke-
maa vuokra-asutotuotantoa

Jyväskylän kaupunkiseudun asutokannan rakenne

Vuonna 2007 Jyväskylän kaupunkiseudun kaikista asunnoista omistusasuntoja oli 53,7 prosenttia, kun vuonna 1998 omistusasuntojen osuus oli vielä 55,5 prosenttia. Jyväskylän kaupungissa omistusasuntojen osuus oli 43 prosenttia ja kehyskunnissa osuudet vaihtelivat Laukaan 71,5 prosentista Petäjäveden 64 prosenttiin vuonna 2007.

Avaravuokra-asuntojen osuus koko kaupunkiseudun asunnoista on noussut vuoden 1998 16 prosentista vuoden 2007 18 prosenttiin. Jyväskylän kaupungissa

avaravuokra-asuntojen osuus asuntokannasta oli 23 prosenttia vuonna 2007, ja kehyskunnissa se vaihteli Petäjäveden 14,2 prosentista Toivakan 7,3 prosenttiin.

Vuonna 2007 korkotukivuokra-asuntoja kaupunkiseudun asunnoista oli vain 3 prosenttia, Jyväskylän kaupungissa niiden osuus oli 4 prosenttia, kehyskunnissa osuus vaihteli nolasta prosentista 5,7 prosenttiin.

Kaupunkiseudun asunnoista muiden vuokra-asuntojen osuus oli 15 prosenttia vuonna 2007. Jyväskylän kaupungissa niiden osuus oli 20,2 prosenttia ja kehyskunnissa osuudet vaihtelivat 4,8 prosentista 9,5 prosenttiin.

Vuonna 2007 kaupunkiseudun asunnoista 2,2 prosenttia oli asumisoikeusasuntoja, Jyväskylän kaupungissa niiden osuus oli 2,7 prosenttia, ja kehyskunnissa osuudet vaihtelivat nolasta prosentista 2,8 prosenttiin.

Kaupunkiseudulla avaravuokra-asuntoja, asumisoikeusasuntoja ja muita vuokra-asuntoja on suhteessa eniten Jyväskylän kaupungissa. Korkotukiasuntoja on seudulla suhteessa asuntokantaan eniten Muuramessa. (Tilastokeskus 2008, Asuntokanta 1998–2007 (1105))

2.4.3 Tiivistelmä yhdyskuntarakenteesta ja -suunnittelusta

Valtakunnallisten alueidenkäytön tavoitteiden mukaisesti aluerakenteiden kehittämisessä tulisi hyödyntää olemassa olevia yhdyskuntarakenteita ja eheyttää kaupunkiseutuja ja taajamia. Alueiden käyttötavoitteiden mukaisesti kaupunkiseuduilla on myös varmistettava palvelujen saatavuutta edistävää keskusjärjestelmä ja palveluverkko sekä selvitettävä vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen. Maankäytössä tulisi suosia täydentävää rakentamista, sillä se on edullisinta sekä asukkaiden että kuntien kannalta.

Kaupunkiseutujen keskuskaupungeissa on selvästi erilaiset asuntokannat kuin kehyskunnissa. Turun kaupunkiseudulla Turun kaupungin lisäksi Naantalissa ja Raisiossa asuinkeuhkalojen osuus kaikista asuintaloista on suurin. Muissa Turun kaupunkiseudun kunnissa ja kaikissa Jyväskylän kaupunkiseudun kehyskunnissa isoimman asuintalojen ryhmän muodostavat erilliset pienet talot. Keuhkalojen osuus asuinrakennuksista on kasvanut kuitenkin keskuskaupunkien lisäksi Turun kaupunkiseudulla kolmessa kehyskunnassa ja Jyväskylän kaupunkiseudulla kolmessa kehyskunnassa.

Keskuskaupunkien asuntokanta poikkeaa myös hallintamuodoltaan kehyskunnista kummallakin kaupunkiseudulla. Keskuskaupungeissa omistusasuntojen osuus on kehyskuntien osuutta pienempi. Vastaavasti sekä vuokra-asuntojen että aravavuokra-asuntojen osuudet asuntokannasta olivat keskuskaupungeissa kehyskuntia suuremmat. Turun kaupunkiseudulla Naantalissa on kuitenkin suhteessa eniten korkotukiasuntoja ja asumisoikeusasuntoja. Jyväskylän kaupunkiseudulla korkotukiasuntoja on seudulla suhteessa eniten Muuramessa.

3 Kunta palveluja järjestävänä organisaationa

KESKUSKAUPUNGIN TEHTÄVÄT JA VASTUU

Keskuskaupungin asema palveluiden tuottajana kaupunkiseudulla suhteessa kehyskuntiin

Kunnat ovat itsenäisiä talousyksiköitä, joilla on omat varat, velat, tulot ja menot. Palvelujen järjestämisestä syntyvät menot, joiden rahoittaminen riippuu kunnan tuloista ja varoista. Kaupunkiseutujen kehityksen kannalta oleellista on se, miten seudun keskuskaupungin ja kehyskuntien tulot ja menot kehittyvät. Epäsuotuisaa on erityisesti muuttoliikkeen aikaansaama kehitys, jonka seurauksena jonkin kunnan tulot eivät juuri kasva, mutta menot kasvavat nopeasti.

Kaupunkiseudun kuntien taloudellisia edellytyksiä voidaan kuvata pelkistetysti tarkastelemalla kaupunkiseudun kuntien

- a. talouden tasapainon ja rahoitusaseman sekä
- b. menojen ja niillä tuotettujen palvelujen ja
- c. tulojen ja niiden taustalla olevien tekijöiden kehitystä

3.1 Menotalous – palvelujen järjestäminen

Talouden tasapaino ja rahoitusasema

Taloudellista tasapainoa mitataan kirjanpidon tilinpäätöksen osoittamalla yli-/alijäämällä. Todellinen tasapaino tarkoittaa kunnan tulorahoituksen riittävyyttä käyttömenojen ja investointien maksamiseen pitkällä aikavälillä. Tulorahoituksen riittämättömyys ilmenee kunnan velkaantumisena. Alla oleva taulukko esittää Turun kaupunkiseudun ja Jyväskylän kaupunkiseudun keskuskaupungin ja kehyskuntien tulorahoituksen riittävyyttä ja rahoitusasemaa vuoden 2007 lopussa. Vuosikatteen ja nettoinvestointien summa on kumulatiivinen summa vuosilta 2000–2007.

TAULUKKO 20. Turun ja Jyväskylän kaupunkiseudun keskuskaupunkien ja kehyskaupunkien tulorahoituksen riittävyys ja rahoitusasema

Kumulatiivinen v. 2000-2007	Aura	Kaarina	Lieto	Naantali	Paimio	Pilkiö	Raisio	Rusko	Sauvo	Turku	Vahto
kertynyt ali-/ylijäämä €/asukas	-1	547	523	3 155	155	-623	614	2 151	-164	625	138
Lainakanta 31.12., €/asukas	1 479	1 290	1 847	658	1 833	2 260	1 211	502	1 597	1 956	1 594
Rahoitusvarallisuus, €/asukas	-1 099	-1 440	-2 069	-938	-2 010	-2 292	-1 316	-382	-1 789	-1 274	-1 565
Vuosikate, €/asukas	698	2 332	1 724	4 739	638	478	2 905	3 182	479	2 200	893
Nettoinvestoinnit, €/asukas	1 262	2 791	2 577	4 565	2 218	1 353	3 600	4 082	1 696	2 506	2 464
Kumulatiivinen v. 2000-2007	Hankasalmi	Jyväskylä	Jyväskylän	Korpilahti	Laukaa	Muurame	Petäjävesi	Toivakka	Uurainen		
Kertynyt ali-/ylijäämä €/asukas	-245	1 139	672	-1 398	-199	310	2 518	51	362		
Lainakanta 31.12., €/asukas	544	1 872	821	4 255	1 161	1 639	846	397	2 047		
Rahoitusvarallisuus, €/asukas	-218	-2 360	-163	-4 480	-1 495	-1 999	-40	-597	-1 122		
Vuosikate, €/asukas	1 111	1 521	1 967	92,72	675	1 437	1 274	600	976		
Nettoinvestoinnit, €/asukas	1 093	264	2 090	2 138	1 705	1 792	647	1 246	2 014		

Keskuskaupunkien ja kehyskuntien lukujen vertailu osoittaa, että Jyväskylän kaupungin kumulatiivinen ylijäämä on kehyskuntien vastaavaa lukua suurempi lukuun ottamatta Petäjävettä. Jyväskylän lainamäärä on kehyskuntien keskiarvoa korkeampi. Jyväskylälle on myös kertynyt kumulatiivista vuosikatetta kehyskuntia enemmän ja se ylittää kumulatiivisen nettoinvestoinnin. Nettoinvestointien määrään on vaikuttanut muutama vuosi sitten tapahtunut käyttöomaisuuden luovuttaminen.

Turun tulorahoituksen riittävyttä ja rahoitusasemaa kuvaavat luvut eivät myöskään poikkea merkittävästi kehyskuntien luvuista. Turkua suurempi kumulatiivinen ylijäämä on Naantalilla ja Ruskolla. Kumulatiivien vuosikate on riittänyt lähes kokonaan kattamaan nettoinvestoinnit eikä lainojen määrä poikkea oleellisesti kehyskuntien lainojen määrästä.

Tiivistäen voi sanoa, että keskuskaupunkien rahoituksen riittävyttä ja rahoitusasemaa kuvaavat luvut eivät merkittävästi eroa kehyskuntien vastaavista luvuista. Edellä esitetyt luvut kuvaavat emokuntaa. Keskuskunnan ja kehyskuntien kuntakonsernien luvut eroavat enemmän toisistaan.

Millaisia ovat menot ja tulot kunnan taloudellisen tasapainon takana, ja erityisesti miten tuloissa ja menoissa näkyy alueen valikoiva väestönkehitys. Seuraavassa luvussa 3.2. tarkastellaan havainnollistuksen välineinä olevien kaupunkiseutujen keskuskuntien ja kehyskuntien menorakenteita ja luvussa 3.5. tarkastellaan tulorakenteita.

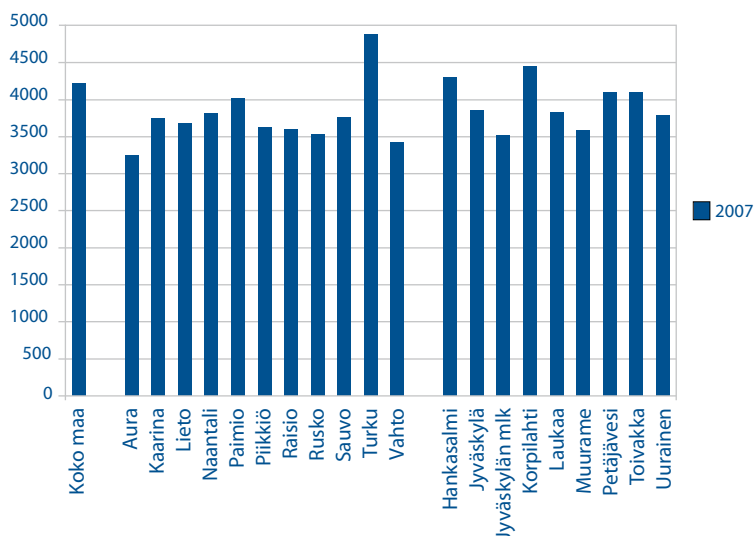
3.2 Menorakenteet ja kuntien palveluprofiilit

Kuvio 19 esittää kaupunkiseutujen nettokäyttömenoja. Mittarina on käytetty käyttötalouden nettomenot €/asukas. Se kuvaa, paljonko kunta käyttää verorahoitusta (verot ja valtionosuudet) asukasta kohti. Useasta syystä (mm. kuntalaisten maksujen osuus, organisaatorakenne, opetus- ja kulttuuripalvelujen ylläpitäjätehtävät) voidaan tehdä vain suuntaa-antavia päätelmiä.

Kuviosta 19 havaitaan, että nettokäyttömenot vaihtelevat jonkin verran kunnittain. Jyväskylän kaupunkiseudulla vaihtelu on Turun seutua suurempaa. Seuraavaksi tarkastellaan, miten kaupunkiseuturakenne selittää nettomenojen eroja.

KUVIO 19.

Käyttötalouden nettokustannukset yhteensä €/asukas vuonna 2007



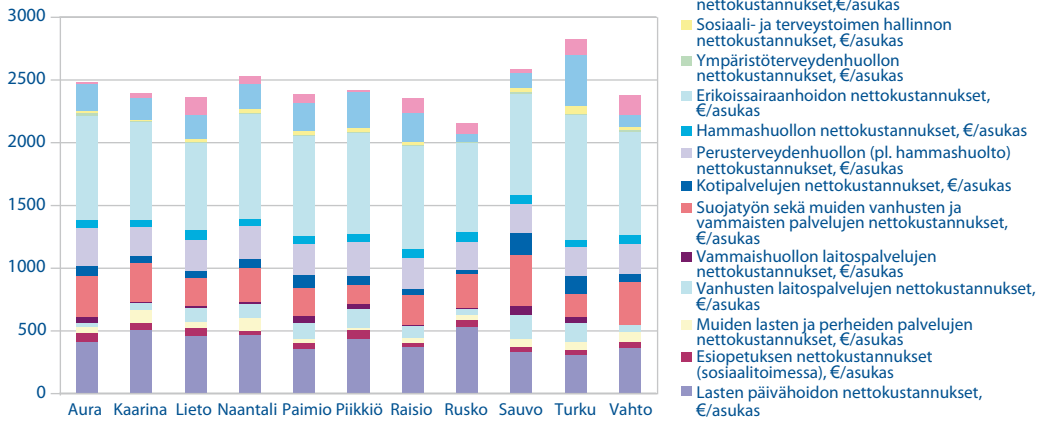
(Tilastokeskus 2008: Tunnuslukuja kunnista 2006–2007)

Asukaskohtaisia nettokäyttökustannuksia keskeisillä hyvinvointipalvelujen toimialoilla eli sosiaali- ja terveyden toimialalla ja opetuksen ja kulttuurin toimialoilla esittävät kuviot 20–23. Kuvioissa on esitetty nettokäyttömenojen jakautuminen toimialojen sisällä.

Kuvioissa 20 ja 21 on esitetty Turun ja Jyväskylän kaupunkiseutujen sosiaali- ja terveystoimen asukaskohtaiset nettokustannukset vuonna 2007. Taulukoiden jaottelussa muut sosiaali- ja terveystoimen kustannukset sisältävät muun muassa päihdehuollon nettokustannukset. Turun kaupungissa näiden nettokustannusten asukaskohtainen määrä on kehyskuntia suurempi. Erikoissairaanhoidon asukaskohtaiset nettokustannukset ovat Turun kaupungissa kaupunkiseudun suurimmat. Myös lasten ja nuorten laitoshuollon, kotipalveluiden, vammais- huollon laitospalveluiden ja vanhusten laitospalveluiden nettokustannukset ovat Turun kaupungissa kaupunkiseudun keskiarvoa korkeammalla tasolla. Turun kaupungin epädullisempi väestön rakenne aiheuttaa kehyskuntia suuremmat asukaskohtaiset kustannukset sosiaali- ja terveystoimessa. Osa sosiaali- ja terveystoimen nettokustannuksista on Turun kaupungissa kuitenkin kaupunkiseudun keskiarvoa pienemmät. Esimerkiksi asukaskohtaiset päivähoidon nettokustannukset ovat Turun kaupungissa kaupunkiseudun pienimmät. Turun kaupungissa pienten lasten osuus väestöstä on kuitenkin myös seudun pienin, joten asukaskohtainen nettokustannus on väistämättäkin muita matalampi.

KUVIO 20.

Sosiaali- ja terveystoimen asukaskohtaiset netto-
kustannukset Jyväskylän kaupunkiseudulla vuonna 2007

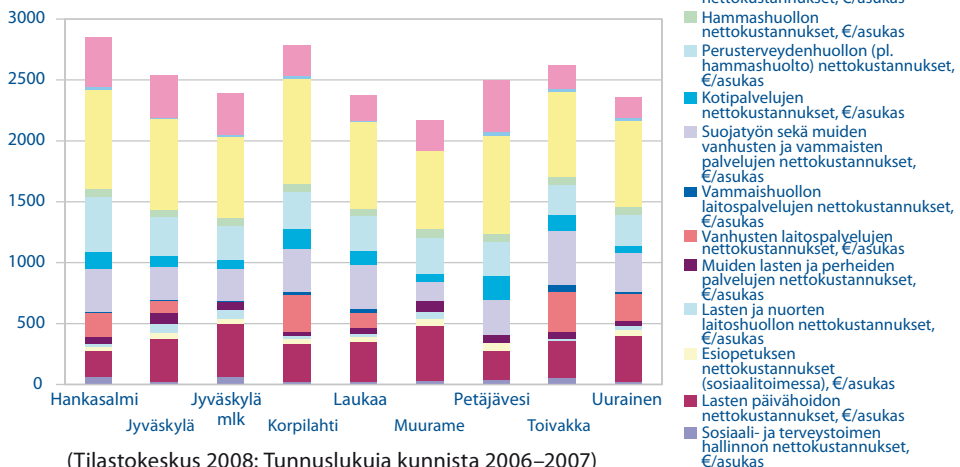


(Tilastokeskus 2008: Tunnuslukuja kunnista 2006–2007)

Jyväskylän kaupungin sosiaali- ja terveystoimen nettokustannukset ovat kaupunkiseudulla neljänneksi suurimmat. Jyväskylän kaupunkiseudulla Jyväskylän kaupungin nettokustannukset eivät poikkea kehyskuntien nettokustannuksista selvästi, kuten ne poikkeavat Turun kaupunkiseudulla. Jyväskylän kaupungin sosiaali- ja terveystoimen jaotellut asukaskohtaiset nettokustannukset ovat lähellä kaupunkiseudun kuntien keskiarvoja. Jyväskylän kaupungin päivähoiton nettokustannukset ovat kaupunkiseudun keskiarvoa suuremmat, myös esiopetuksen, lasten ja nuorten laitoshuollon ja muiden lasten ja perheiden palveluiden, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon asukaskohtaiset nettokustannukset ovat hieman kaupunkiseudun keskiarvoa korkeammat. Keskimääräistä hieman pienemmät nettokustannukset Jyväskylän kaupungilla on esimerkiksi suojatyön sekä muiden vanhusten ja vammaisten palveluissa.

KUVIO 21.

Sosiaali- ja terveystoimen asukaskohtaiset netto-
kustannukset Jyväskylän kaupunkiseudulla vuonna 2007

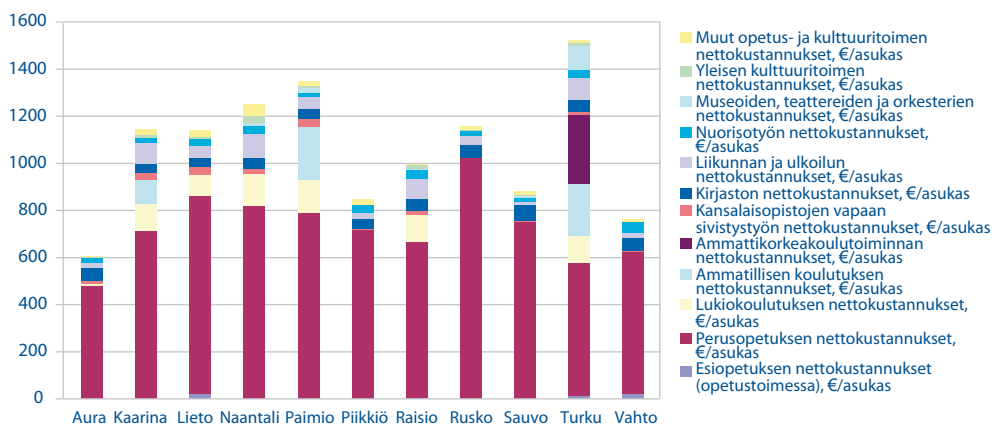


(Tilastokeskus 2008: Tunnuslukuja kunnista 2006–2007)

Kuvioissa 22 ja 23 on esitetty Turun ja Jyväskylän kaupunkiseutujen opetus- ja kulttuuritoimen asukaskohtaiset nettokustannukset vuonna 2007. Turun kaupungin opetus- ja kulttuuritoimen asukaskohtaiset nettokustannukset ovat kaupunkiseudulla suurimmat. Nettokustannuksia kasvattaa kuitenkin huomattavasti ammattikorkeakoulutoiminnan ja ammatillisen koulutuksen nettokustannukset, joiden kattamiseksi Turun kaupunki saa tuottajaorganisaationa valtionosuuksia (kuten myös muut kunnat, joissa on ammattikouluja). Museoiden, teattereiden ja orkestereiden nettokustannukset ovat selvästi kehyskuntia suuremmat Turun kaupungissa. Perusopetuksen asukaskohtaiset nettokustannukset ovat olleet Turun kaupungissa keskimääräistä pienemmät. Niiden lisäksi vain kansalaisopistojen vapaan sivistystyön ja muun opetus- ja kulttuuritoimen kategorian kustannukset ovat Turun kaupungissa kaupunkiseudun keskiarvoa pienemmät. Esimerkiksi liikunnan ja urheilun asukaskohtaiset nettokustannukset ovat lähes 70 prosenttia keskiarvoa korkeammat.

KUVIO 22.

Opetus- ja kulttuuritoimen asukaskohtaiset nettokustannukset Turun kaupunkiseudulla vuonna 2007

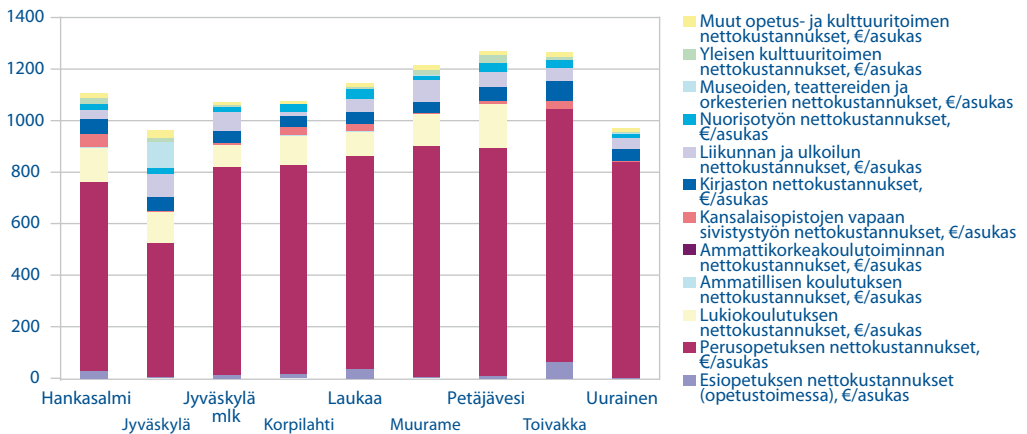


(Tilastokeskus 2008: Tunnuslukuja kunnista 2006–2007)

Jyväskylän kaupungin opetus- ja kulttuuritoimen asukaskohtaiset nettokustannukset ovat puolestaan toiseksi alhaisimmat kaupunkiseudulla. Perusopetuksen asukaskohtaiset nettokustannukset ovat selvästi kehyskuntia alhaisemmat Jyväskylän kaupungissa. Niiden lisäksi vain kansalaisopistojen vapaan sivistystyön ja nuorisotyön asukaskohtaiset nettokustannukset ovat kaupunkiseudun keskiarvoa alhaisemmat. Museoiden, teattereiden ja orkestereiden asukaskohtaiset nettokustannukset ovat Jyväskylän kaupungissa moninker-

taiset kaupunkiseudun keskiarvoon nähden. Myös esimerkiksi liikunnan ja urheilun asukaskohtaiset nettokustannukset ovat lähes 60 prosenttia keskiarvoa korkeammat Jyväskylän kaupungissa. Jyväskylän kaupunkiseudun tarkastelussa ei näy ammatillisen koulutuksen ja ammatillisen korkeakoulutoiminnan asukaskohtaisia nettokustannuksia, koska seudulla kyseiset palvelut on järjestetty emo-organisaation ulkopuolella.

KUVIO 23.
Kulttuuri- ja opetustoimen asukaskohtaiset nettokustannukset
Jyväskylän kaupunkiseudulla vuonna 2007



(Tilastokeskus 2008: Tunnuslukuja kunnista 2006–2007)

Tyypillisiä keskuskaupungin vastuulle jääviä koko seutua palvelevia palveluita ovat mm. kulttuuri- ja liikuntapalvelut. Juuri kulttuuri-, liikunta- ja muiden vapaa-ajanpalveluiden monipuolisuus ja runsaus lisää oleellisesti koko seudun vetovoimaisuutta.

Kuviossa 24 on tarkasteltu kulttuuri- ja liikuntapalveluiden palvelutuotantoa Turun kaupunkiseudulla vuonna 2007 (Kaarinan ja Piikkiön tiedot yhdistetty samoin kuin Ruskon ja Vahdon tiedot). Kuviosta käy ilmi mitä palveluita kaupunkiseudun kunnat tuottavat itse ja millä toimialoilla ne antavat vain avustuksia palveluntuottajille. Turun kaupungin tuottaessa palveluita kaikilla osa-alueilla, kehyskunnat keskittyvät tuottamaan peruspalveluita. Esimerkiksi musiikkitoimintaa kaupunkiseudun kunnista järjestävät vain Turun kaupunki ja Paimion kunta.

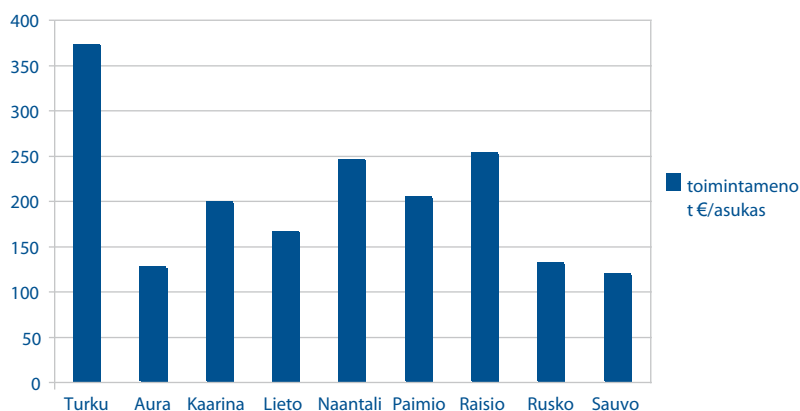
KUVIO 24. Kulttuuri- ja liikuntapalveluiden tuottaminen itse tai niihin annetut avustukset Turun kaupunkiseudulla vuonna 2007(vuoden 2009 kuntajaolla)

	Turku	Aura	Kaarina	Lieto	Naantali	Paimio	Raisio	Rusko	Sauvo
Kansalaisopisto	x		x	x	x	x	x		
Taiteen perusopetus	Avust.		Avust.		x			x	
kirjasto	x	x	x	x	x	x	x	x	x
museo ja näyttelytoiminta	x			Avust.	x		x		x
teatterit	x		harrastelijat		harrastelijat		harrastelijat		
musiikkitoiminta	x					x			
muu kulttuuritoiminta	x	x	x	Avust.	x	x	x	x	x
liikunta ja ulkoilu	x	x	x	x	x	x	x	x	x
urheiluhallit	x		x		x				
liikuntatilat	x	x	x	x	x	x	x	x	x
uimahallit	x		x		x	x	x		x
nuorisotoiminta	x	x	x	x	x	x	x	x	x
nuorisotilat	x	x	x	x	x	x	x	x	x

(lähteenä mm. Peruspalvelut Suomessa www.sivusto)

Kuviosta 25. nähdään, että myös kulttuuri-, liikunta-, ja nuorisopalveluihin käytettävät asukaskohtaiset toimintamenot ovat keskuskaupungissa kehyskuntia selvästi suuremmat. Kun Turun kaupungin käyttämät toimintamenot olivat vuonna 2007 yli 350 €/asukas, seuraavaksi eniten toimintamenoja käyttävien Naantalien ja Raision toimintamenot €/asukas olivat vain noin 250 €/asukas. Tarkastelun kohteena olevat kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalveluiden toimintamenot sisältävät kansalaisopistojen vapaan sivistystyön, muun vapaan sivistystyön, taiteen perusopetuksen, kirjastotoimen, liikunnan ja ulkoilun, nuorisotoimen, museo- ja näyttelytoiminnan, teatteri-, tanssi- ja sirkustoiminnan, musiikkitoiminnan ja muun kulttuuritoiminnan toimintamenot €/asukas.

KUVIO 25. Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalveluiden toimintamenot €/asukas vuonna 2007 Turun kaupunkiseudulla (vuoden 2009 kuntajaolla)



Tilastokeskus 2008: Kuntien käyttötalous (1000 euroa) 2007 (2004)

Kuviossa 26. on esitetty kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalveluiden palvelutuotannon rakenne Jyväskylän seudulla vuonna 2007 (Jyväskylän kaupungin, Jyväskylän maalaiskunnan ja Korpilahden tiedot yhdistetty). Jyväskylän kaupunkiseudulla museo ja näyttelytoimintaa järjestetään Jyväskylän kaupungissa ja Muuramen kunnassa sekä kesäisin muutamassa kehyskunnassa. Taiteen perusopetusta järjestää kaupunkiseudun kunnista vain Jyväskylä ja Petäjävesi, ja teatteripalveluita tarjotaan Jyväskylässä, Laukaalla ja Muuramessa.

KUVIO 26.

Kulttuuri- ja liikuntapalveluiden tuottaminen itse tai niihin annetut avustukset Jyväskylän kaupunkiseudulla vuonna 2007 (vuoden 2009 kuntajaolla)

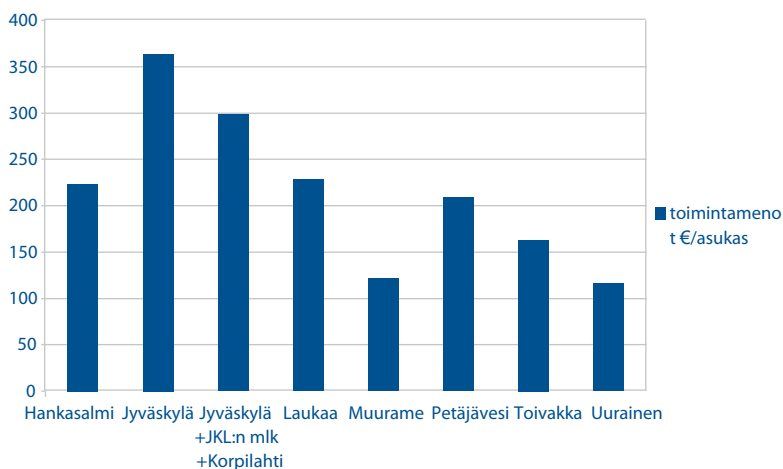
	Jyväskylä	Hankasalmi	Laukaa	Muurame	Petäjävesi	Toivakka	Uurainen
Kansalaisopisto	x	x	x				
Taiteen perusopetus	x				x		
kirjasto	x	x	x	x	x	x	x
museo ja näyttelytoiminta	x			x			
teatterit	x		harrastelijat	harrastelijat			
musiikkitoiminta	x			x			
muu kulttuuritoiminta	x	x	x	x	x	x	
liikunta ja ulkoilu	x		x		x	x	x
urheiluhallit	x	x	x	x			
liikuntatilat	x	x	x	x	x		x
uimahallit	x		x	x			
nuorisotoiminta	x	x	x	x	x	x	x
nuorisotilat	x		x	x	x	x	x

(lähteenä mm. Peruspalvelut Suomessa [www-sivusto](http://www.sivusto))

Myös Jyväskylän seudulla keskuskaupunki panostaa kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalveluihin asukaskohtaisesti enemmän kuin kehyskunnat. Kuviossa 27 on esitetty Jyväskylän kaupungin toteutuneet asukaskohtaiset toimintamenot ja Korpilahden ja Jyväskylän maalaiskunnan kanssa yhdistetyt toimintamenot. Jyväskylän kaupungin todelliset vapaa-ajanpalveluiden toimintamenot ovat olleet yli 350 euroa/asukas vuonna 2007, kun muiden kaupunkiseudun kuntien vastaavat toimintamenot ovat olleet maksimissaan alle 230 euroa/asukas. Tarkastelun kohteena olevat kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalveluiden toimintamenot sisältävät kansalaisopistojen vapaan sivistystyön, muun vapaan sivistystyön, taiteen perusopetuksen, kirjastotoimen, liikunnan ja ulkoilun, nuorisotoimen, museo- ja näyttelytoiminnan, teatteri-, tanssi- ja sirkustoittoiminnan, musiikkitoiminnan ja muun kulttuuritoiminnan toimintamenot €/asukas.

KUVIO 27.

**Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalveluiden toimintamenot
€/asukas Jyväskylän kaupunkiseudulla vuonna 2007**



(Tilastokeskus 2008: Kuntien käyttötalous (1000 euroa) 2007 (2044))

Kuntien omien organisaatioiden lisäksi kaupunkiseuduilla palveluita tuottavat kuntayhtymät ja muut yksityiset tai yhteisölliset palveluntuottajat, joilta kunnat voivat ostaa palveluita tai joiden toimintaa kunnat voivat tukea.

Ns. vapaa-ajanpalveluiden lisäksi keskuskaupungille aiheuttaa erityisvastuuta esimerkiksi maahanmuutosta aiheutuvien erityispalveluiden tarve. Kulttuuri- ja liikuntapalveluiden lisäksi keskuskaupungeissa tarjotaan sellaisia erityispalveluita, jotka vaativat laajan väestöpohjan ollakseen perusteltuja. Esimerkiksi Turun kaupungissa on urheilulukio, taideviestintälukio, musiikkilukio, informaatioteknologian ja median lukio ja IB-lukio, joissa opiskelee myös muiden kuntien oppilaita. Jyväskylän kaupungissa vastaavasti sijaitsee urheilulukio ja muissa Jyväskylän lukioissa järjestetään opetusta erityislinjoilla (mm. musiikkilinja, IB-linja, matemaattis-luonnontieteellinen linja, jalkapalloakatemia). Tällaisten erityislukioiden todelliset oppilaskohtaiset kustannukset ovat yleensä laskennallista yksikköhintaa suuremmat. Keskuskaupungit siis rahoittavat osin kehyskuntien oppilaiden lukiokoulutuksen erityislukioissa, mikäli erillistä maksusitoumusta yksikköhinnan ylittävälle osalle ei ole laadittu.

Kulttuuripalveluiden rahoitus

Kuntaliiton ja Cuporen laatiman raportin Kuntien kulttuuritoiminta lukujen valossa (Ruusuvirta & Saukkonen & Selkee & Winqvist 2008) mukaan kult-

tuuritoiminnan nettokustannukset olivat Jyväskylässä 186,4 euroa/asukas ja Turussa 184,7 euroa/asukas vuonna 2007. Turussa hieman yli 80 prosenttia käyttökustannuksista kohdistui kunnalliseen toimintaa ja loput yksityisten toimijoiden avustuksiin. Vastaavasti Jyväskylässä hieman yli 90 prosenttia käyttökustannuksista oli kunnallisen toiminnan kustannuksia ja alle 10 prosenttia yksityisten toimijoiden avustuksia.

Turun kaupungin kulttuuritoiminnan nettokäyttökustannusten osuus verotuloista ja käyttötalouden valtionosuuksista oli 4,1 prosenttia ja Jyväskylän kaupungissa osuus oli 4,3 prosenttia vuonna 2007. Vaikka kulttuuritoiminnan nettokäyttökustannusten osuus keskuskaupunkien budjetista on hyvin pieni, ei koko seutua palvelevien kulttuuripalveluiden kustannusten jako ole yhdenmukaista. Jos keskuskaupungit eivät panosta kulttuuripalveluihin, koko seutu kärsii siitä.

Raportissa (Ruusuvirta & al. 2008) mukana olleiden 23 kaupungin kulttuuritoiminnan käyttökustannusten omarahoituksen osuus vaihteli 47 prosentista 82 prosenttiin, ja se oli keskimäärin 66 prosenttia vuonna 2007. Turun kaupungin oman rahoituksen osuus kulttuuritoiminnan käyttökustannuksista oli 61,2 prosenttia, laskennallisten valtionosuuksien osuus 22,4 prosenttia ja käyttötuottojen osuus 16,4 prosenttia. Jyväskylän kaupungin oman rahoituksen osuus kulttuuritoiminnan käyttökustannuksista oli 63,3 prosenttia, laskennallisten valtionosuuksien osuus 23,7 prosenttia ja käyttötuottojen osuus 13 prosenttia. Kunnan oma rahoitusosuus kulttuuritoiminnan käyttökustannuksista oli Turussa 135,2 euroa/asukas ja Jyväskylässä 135,6 euroa/asukas vuonna 2007. Keskuskaupungit siis kustantavat osin kulttuuripalveluista aiheutuneet kustannukset myös kehyskuntalaisille, sillä kulttuuritoiminnan asiakasmaksut kattavat palveluiden käyttökustannuksista vain murto-osan. (Ruusuvirta & al. 2008)

Teatterit, museot ja orkesterit saavat suoraan prosenttiperusteella laskennallisista valtionosuuden perusteista (yksikköhinnoista) 37 prosenttia ja erikoismuseo 47 prosenttia valtionosuutta. Näin ollen Turku maksaa 9,9 miljoonaa euroa ja Jyväskylä 4,9 miljoonaa euroa itse kyseisistä kunnallisista laitoksista vuonna 2009.

3.3 Kuntien investoinnit

Kuntien investointiprofiilit poikkeavat toisistaan kaupunkiseutujen sisällä. Eri toimialoilla käytettyjen investointien summat poikkeavat paljon kunnan koon ja kunkin hetken investointitarpeen mukaan. Myös kuntien asukaskohtaisten investointien summat eri toimialoilla poikkeavat toisistaan. Kuntien investointiprofiilit voidaan jaotella kuntien aseman kaupunkiseudulla mukaan. Esimerkiksi kunnissa, joissa muuttovoitto on voimakasta, on erilaiset investointipaineet muun muassa lasten päiväkotihoidossa ja peruskoulutuksessa kuin

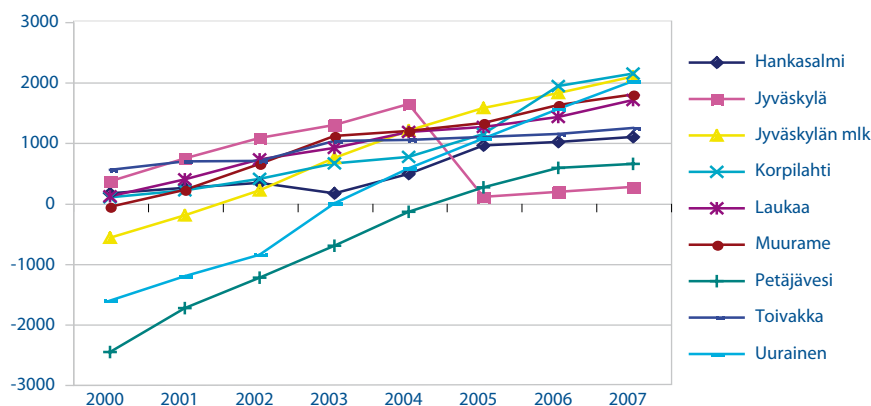
kunnissa, joissa ei ole lainkaan muuttovoittoa. Myös keskustaupunkien laaja palveluntarjonta aiheuttaa kehyskunnista poikkeavia investointipaineita.

Tässä kappaleessa tarkastellaan ensin kaupunkiseutujen kuntien asukaskohtaisten nettoinvestointien kokonaissummaa. Tämän jälkeen asukaskohtaisia nettoinvestointeja tarkastellaan toimialoittain, ensin voimakkaasti kasvavien kuntien näkökulmasta, sitten keskustaupunkien näkökulmasta.

KUVIO 28.

Kumulatiiviset nettoinvestoinnit euroa/asukas v. 2000–2007

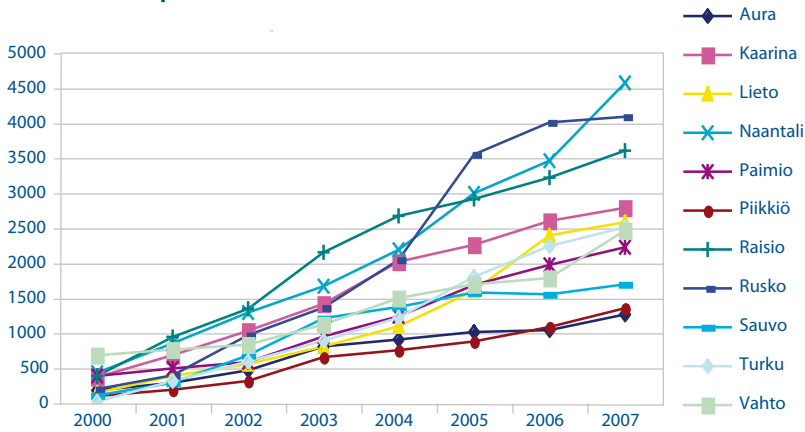
Jyväskylän kaupunkiseudulla



(Tilastokeskus 2008, 2007, 2006, 2002 Kuntien investoinnit)

Jyväskylän kaupunkiseudun kuntien asukaskohtaisten nettoinvestointien määrä vuosina 2000–2007 on vaihdellut kunnittain paljon. Ajanjakson aikana eniten nettoinvestointeja asukasta kohden on tehnyt Korpilahti (noin 2 140 €/as.) Myös Jyväskylän maalaiskunnassa ja Uuraisissa on nettoinvestointeja tehty ajanjakson aikana yli 2 000 eurolla asukasta kohden. Jyväskylän kaupungin nettoinvestointien lasku vuonna 2005 johtui vesilaitoksen myymisestä Jyväskylän Energialle, Jyväskylän kaupunki antoi vastaavalla summalla lainan kaupan rahoittamiseksi. Ilman edellä mainittuja eriä Jyväskylän kaupungin kumulatiiviset asukaskohtaiset nettoinvestoinnit olisivat olleet kaupunkiseudun keskiarvoa korkeammat.

KUVIO 29.
Kumulatiiviset nettoinvestoinnit euroa/asukas v. 2000–2007
Turun kaupunkiseudulla



(Tilastokeskus 2008, 2007, 2006, 2002 Kuntien investoinnit)

Asukaskohtaiset nettoinvestoinnit ovat olleet keskimääräisesti suurempia Turun kaupunkiseudun kunnissa kuin Jyväskylän kaupunkiseudun kunnissa. Vain kolmessa kunnassa nettoinvestointeja on tehty vähemmän kuin 2 000 eurolla/asukas. Eniten asukaskohtaisia nettoinvestointeja vuosien 2000–2007 aikana on tehnyt Naantalina kaupunki (4 565 eurolla/asukas). Ruskossa nettoinvestointeja on tehty 4 082 eurolla/asukas ja Raisiossa 3 600 eurolla/asukas.

Seuraavassa tarkastellaan asukaskohtaisten kumulatiivisten nettoinvestointien kehitystä Jyväskylän kaupunkiseudulla ja Turun kaupunkiseudulla vuosina 2000–2007 toimialoilla, joiden investointeihin vaikuttaa voimakas muuttovoitto ja toimialoilla, joiden investoinnit vaativat laajan käyttäjäkunnan.

3.3.1 Voimakkaan muuttovoiton vaikutus investointeihin kaupunkiseudulla

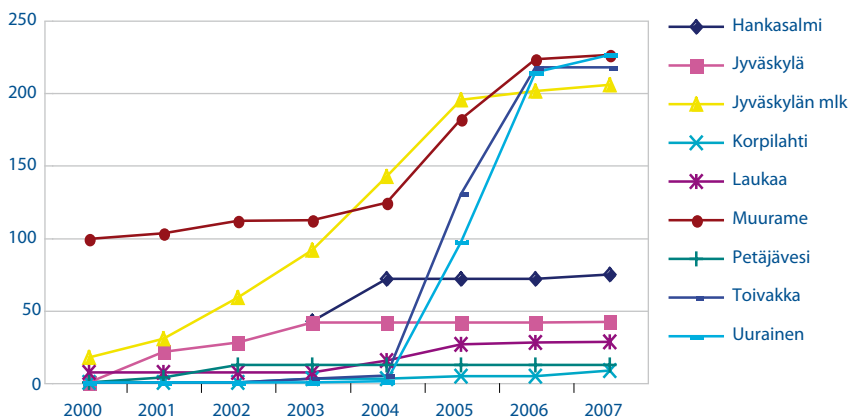
Kaupunkiseutujen kuntien välillä esiintyy voimakasta muuttoliikettä, osa kunnista saa lisää asukkaita nettomuutossa ja osa kunnista kärsii muuttotappiosta. Muuttovoitto aiheuttaa kuitenkin tarvetta lisätä palvelutuotannon kapasiteettia. Pitkään jatkuneen voimakkaan muuttovoiton johdosta voidaan joutua investoimaan muun muassa uusiin päiväkoteihin ja peruskouluihin. Samalla kuntarajan toisella puolella naapurikunnassa saattaa päiväkoteihin ja peruskouluihin jäädä käyttämätöntä ylikapasiteettia, mikä aiheuttaa yksikkökustannusten nousun. Kun tätä tilannetta tarkastellaan koko kaupunkiseudun kannalta, ollaan kokonaisedun kannalta kestävässä tilanteessa. Saman

palvelumäärän tuottamiseksi kustannukset lisääntyvät toisaalla kapasiteetin riittämättömyyden takia ja toisaalla syntyneen ylikapasiteetin takia.

Seuraavassa kolmessa kuviossa nähdään asukaskohtaisten kumulatiivisten nettoinvestointien kehitys lasten päivähoitossa, peruskoulutuksessa ja lukio-koulutuksessa Jyväskylän kaupunkiseudulla vuosina 2000–2007.

KUVIO 30.

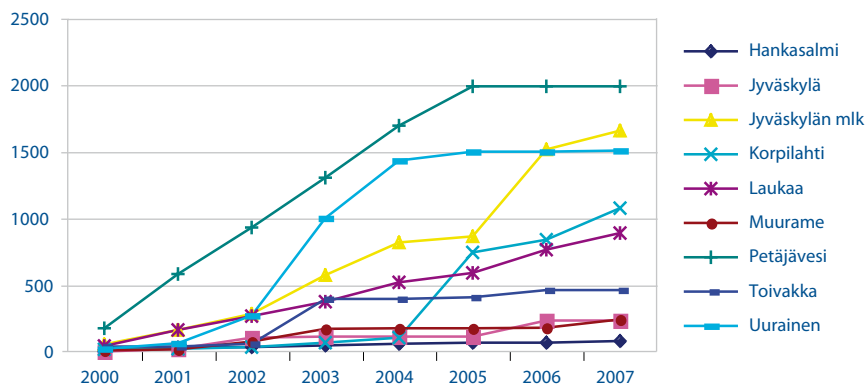
Lasten päivähoiton kumulatiiviset nettoinvestoinnit €/asukas vuosina 2000–2007 Jyväskylän kaupunkiseudulla



(Tilastokeskus 2008, 2007, 2006, 2002, Kuntien investoinnit)

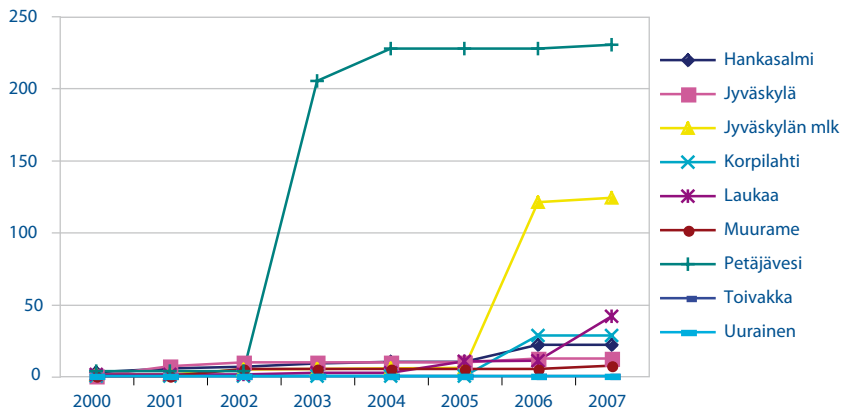
KUVIO 31.

Perusopetuksen kumulatiiviset nettoinvestoinnit €/asukas vuosina 2000–2007 Jyväskylän kaupunkiseudulla



(Tilastokeskus 2008, 2007, 2006, 2002, Kuntien investoinnit)

KUVIO 32.
Lukiokoulutuksen kumulatiiviset nettoinvestoinnit
€/asukas vuosina 2000–2007 Jyväskylän kaupunkiseudulla



(Tilastokeskus 2008, 2007, 2006, 2002, Kuntien investoinnit)

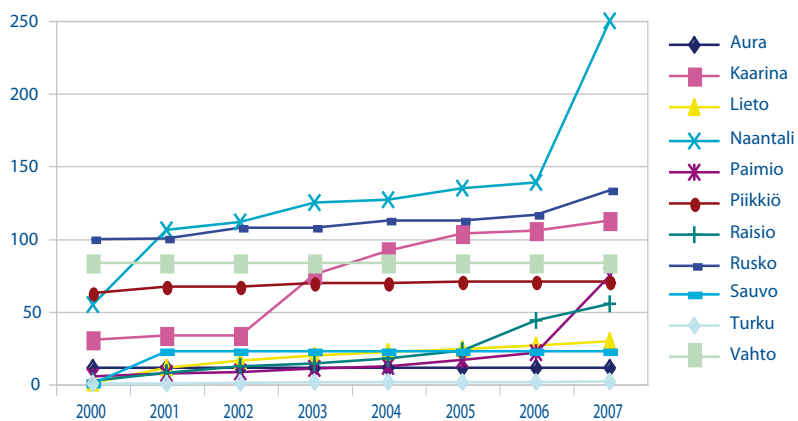
Petäjävesi on investoinut sekä peruskoulutukseen että lukiokoulutukseen asukaskohtaisesti eniten kaupunkiseudulla. Jyväskylän maalaiskunta on tehnyt sekä lasten päivähoidossa, perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa kaupunkiseudulla keskimääräistä enemmän asukaskohtaisia nettoinvestointeja. Jyväskylän maalaiskunnan asukasmäärä onkin kasvanut vuosien 2000–2007 aikana voimakkaaimmin kaupunkiseudulla 11,2 prosentilla. Kunnista joiden asukasmäärä on laskenut kyseisellä ajanjaksolla (Hankasalmi, Toivakka ja Korpilahti) on tehnyt keskimääräistä suurempia investointeja vain Toivakan kunta lasten päivähoidossa. Jyväskylän kaupunki on tehnyt asukaskohtaisia nettoinvestointeja tarkastelluilla toimialoilla kehyskuntiin nähden melko vähän.

Edellä tarkasteltujen investointien kehitys osoittaa sen, että asukasluvun muutos vaikuttaa investointitarpeisiin, mutta myös muut tekijät kuten esimerkiksi peruskorjaukset ja yllättävät investointitarpeet vaikuttavat niihin.

Seuraavassa kolmessa kuviossa tarkastellaan asukaskohtaisten kumulatiivisten nettoinvestointien kehitystä lasten päivähoidossa, peruskoulutuksessa ja lukiokoulutuksessa Turun kaupunkiseudulla vuosina 2000–2007.

KUVIO 33.

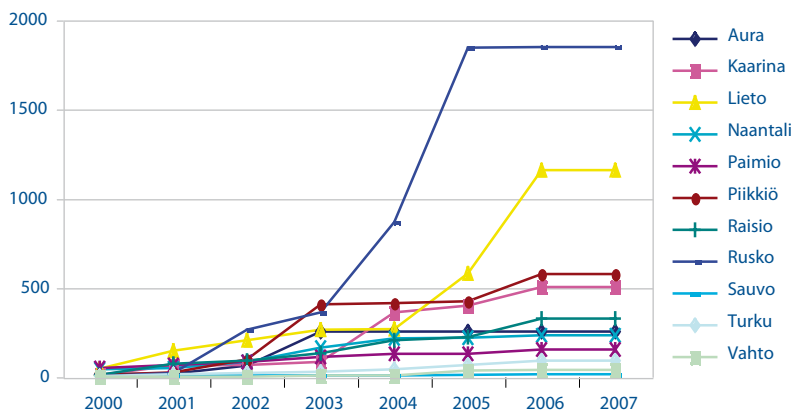
**Lasten päivähoiton kumulatiiviset nettoinvestoinnit
€/asukas vuosina 2000–2007 Turun kaupunkiseudulla**



(Tilastokeskus 2008, 2007, 2006, 2002, Kuntien investoinnit)

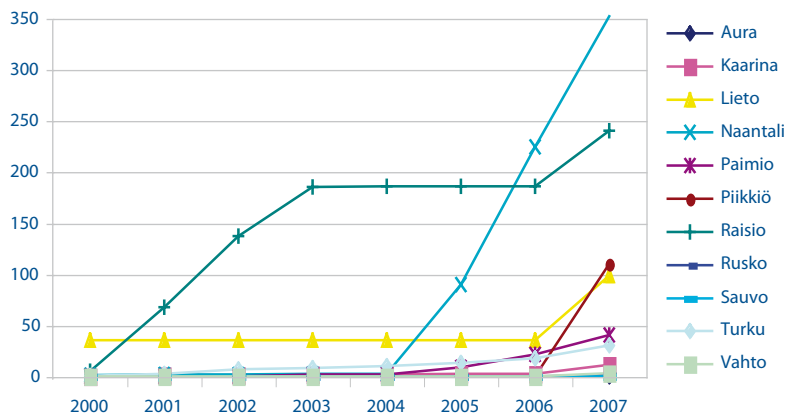
KUVIO 34.

**Perusopetuksen kumulatiiviset nettoinvestoinnit
€/asukas vuosina 2000–2007 Turun kaupunkiseudulla**



(Tilastokeskus 2008, 2007, 2006, 2002, Kuntien investoinnit)

KUVIO 35.
Lukiokoulutuksen kumulatiiviset nettoinvestoinnit
€/asukas vuosina 2000–2007 Turun kaupunkiseudulla



(Tilastokeskus 2008, 2007, 2006, 2002, Kuntien investoinnit)

Naantali on tehnyt tarkasteluajanjaksolla asukaskohtaisesti muita enemmän investointeja sekä lasten päivähoidon että lukiokoulutukseen. Lukiokoulutukseen on investoinut muita kuntia enemmän myös Raisio. Rusko on tehnyt nettoinvestointeja perusopetukseen selvästi muita kuntia enemmän noin 1 850 eurolla/asukas. Myös Liedossa on tehty asukaskohtaisesti isoja investointeja perusopetukseen. Turun kaupunki on tehnyt muihin kaupunkiseudun kuntiin nähden vähän asukaskohtaisia nettoinvestointeja lasten päivähoidon, perusopetukseen ja lukiokoulutukseen.

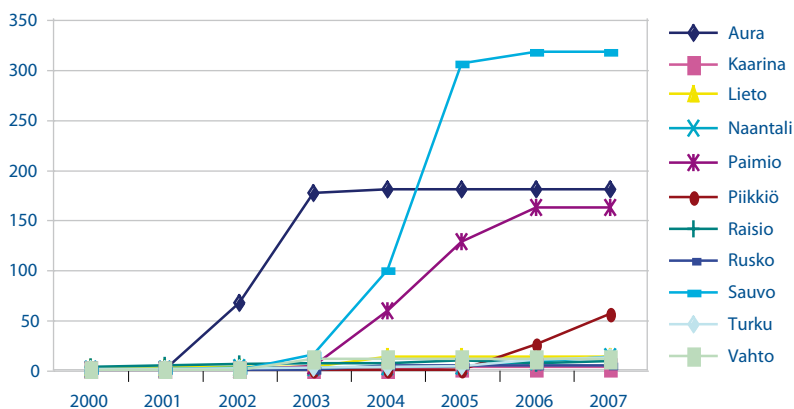
3.3.2 Keskuskaupungille tyypilliset investoinnit

Tyypillisiä keskuskaupungin vastuulle jääviä koko seutua palvelevia palveluita ovat mm. kulttuuri- ja liikuntapalvelut. Juuri kulttuuri-, liikunta- ja muiden vapaa-ajanpalveluiden monipuolisuus ja runsaus lisää oleellisesti koko seudun vetovoimaisuutta. Liikenneväyliin tehtyjä nettoinvestointeja on tarkasteltu erikseen omassa kappaleessa.

Keskuskaupungille tyypilliset investoinnit Turun kaupunkiseudulla

Seuraavassa kuudessa kuviossa on tarkasteltu tyypillisesti keskuskaupungin vastuulle jäävien palveluiden kumulatiivisten nettoinvestointien kehitystä Turun kaupunkiseudulla vuosina 2000–2007.

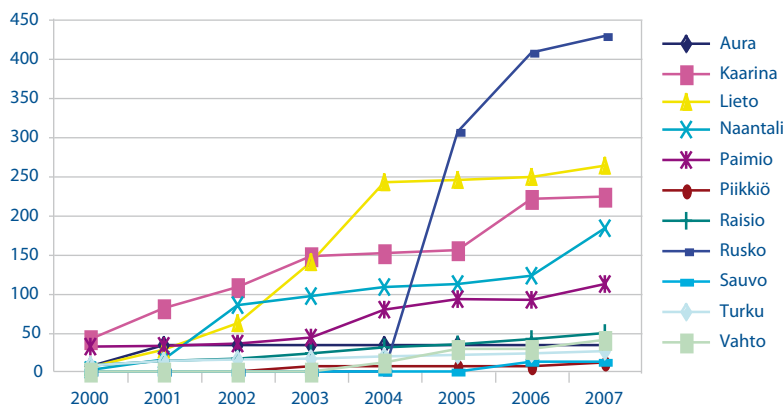
KUVIO 36.
Kirjastojen kumulatiiviset nettoinvestoinnit
€/asukas vuosina 2000–2007 Turun kaupunkiseudulla



(Tilastokeskus 2008, 2007, 2006, 2002, Kuntien investoinnit)

Sauvo, Aura ja Paimio ovat tehneet tarkasteluajanjaksolla selvästi muita kuntia suurempia asukaskohtaisia nettoinvestointeja kirjastoihin. Muut kaupunkiseudun kunnat eivät ole tehneet merkittäviä investointeja kirjastoihin tarkasteluajanjaksolla. Ajanjakson aikana Naantali on investoinut asukaskohtaisesti eniten seudulla ammatilliseen koulutukseen. Ammatilliseen korkeakoulutukseen on investoinut käytännössä vain Turun kaupunki. Paimio on tehnyt asukaskohtaisia nettoinvestointeja kansalaisopistojen vapaaseen sivistystyöhön muita kuntia selvästi enemmän.

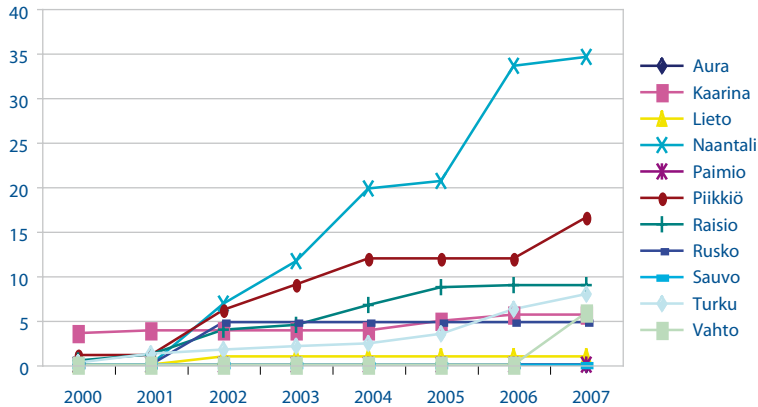
KUVIO 37.
Liikunnan ja ulkoilun kumulatiiviset nettoinvestoinnit
€/asukas vuosina 2000–2007 Turun kaupunkiseudulla



(Tilastokeskus 2008, 2007, 2006, 2002, Kuntien investoinnit)

Liikuntaan ja ulkoiluun on ajanjakson aikana investoinut eniten asukaskoh-
taisesti Ruskon kunta. Myös Liedon, Kaarinan, Naantalin ja Paimion asukas-
kohtaiset investoinnit ovat olleet muita korkeampia. Turun kaupungin asu-
kaskohtaiset nettoinvestoinnit liikuntaan ja ulkoiluun ovat olleet ajanjakson
aikana yhteensä noin 26 euroa.

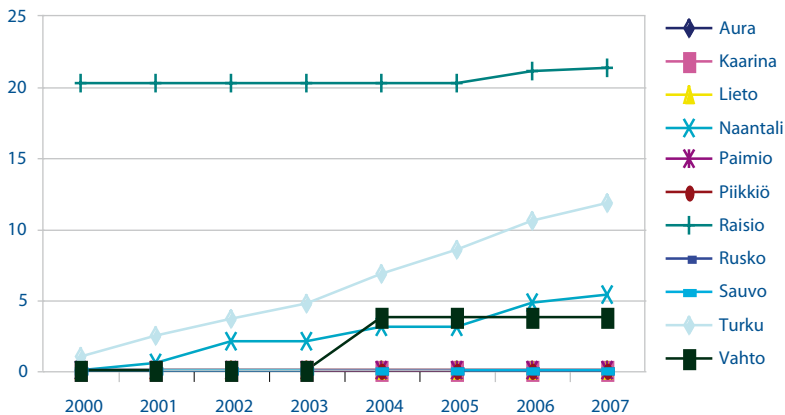
**KUVIO 38. Nuorisotoiminnan kumulatiiviset nettoinvestoinnit
€/asukas vuosina 2000–2007 Turun kaupunkiseudulla**



(Tilastokeskus 2008, 2007, 2006, 2002, Kuntien investoinnit)

Nuorisotoimintaan on investoinut eniten ajanjakson aikana Naantalin kau-
punki.

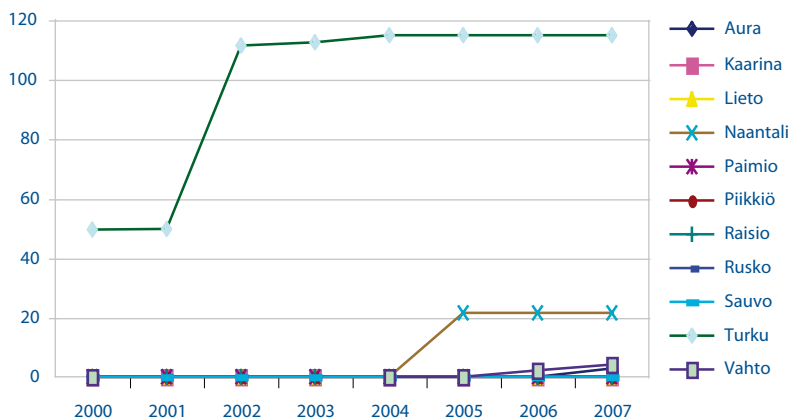
**KUVIO 39.
Museoiden, teattereiden ja orkestereiden kumulatiiviset nettoinvestoinnit
€/asukas vuosina 2000–2007 Turun kaupunkiseudulla**



(Tilastokeskus 2008, 2007, 2006, 2002, Kuntien investoinnit)

Museoihin, teattereihin ja orkestereihin on investoinut kaupunkiseudulla eniten Raision kaupunki. Seuraavaksi eniten asukaskohtaisia nettoinvestointeja museoihin, teattereihin ja orkestereihin on tehnyt ajanjakson aikana Turun kaupunki.

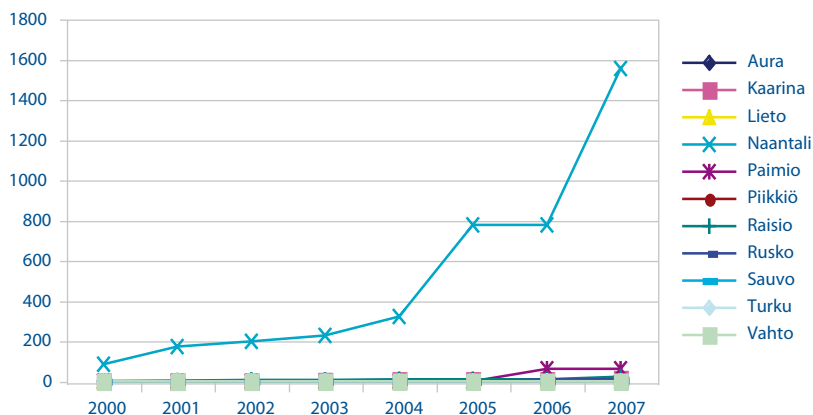
KUVIO 40. Elinkeinoelämän edistämisen kumulatiiviset nettoinvestoinnit €/asukas vuosina 2000–2007 Turun kaupunkiseudulla



(Tilastokeskus 2008, 2007, 2006, 2002, Kuntien investoinnit)

Turun kaupunki on tehnyt tarkasteluajanjakson aikana selvästi enemmän asukaskohtaisia nettoinvestointeja elinkeinoelämän edistämiseen kuin muut kaupunkiseudun kunnat. Investointeja on tehty Turun lisäksi käytännössä vain Naantalissa. Ajanjakson aikana Vahdossa on tehty asukaskohtaisia ympäristön huollon nettoinvestointeja muita kaupunkiseudun kuntia enemmän.

KUVIO 41. Sataman kumulatiiviset nettoinvestoinnit €/asukas vuosina 2000–2007 Turun kaupunkiseudulla



(Tilastokeskus 2008, 2007, 2006, 2002, Kuntien investoinnit)

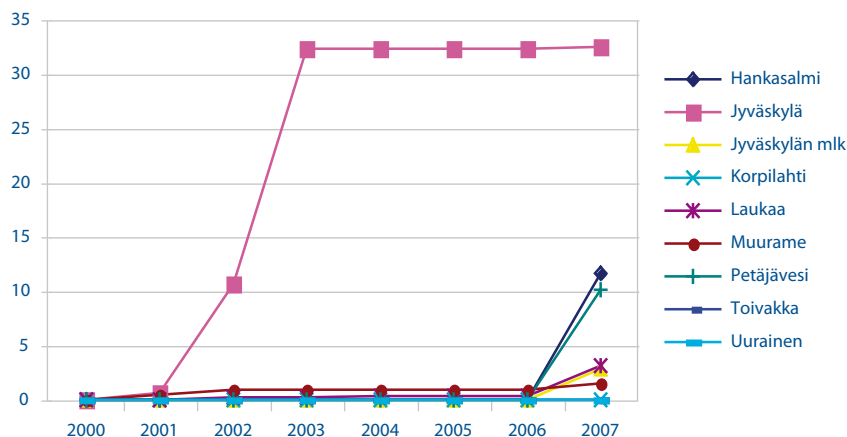
Naantalin kaupunki on tehnyt ajanjakson aikana nettoinvestointeja satamaan noin 1 550 eurolla/asukas.

Toimialoja, joihin Turun kaupunki oli tehnyt asukaskohtaisia nettoinvestointeja muita kuntia enemmän tarkasteluajanjaksolla, olivat ammattikorkeakoulutoiminta, museot, teatterit, orkesterit ja elinkeinoelämän edistäminen. Siten Turun kaupunkiseudulla keskuskaupungin asukaskohtaiset nettoinvestoinnit eivät olleet monella toimialalla kehyskuntia suurempia.

Tyypilliset keskuskaupungin investoinnit Jyväskylän kaupunkiseudulla

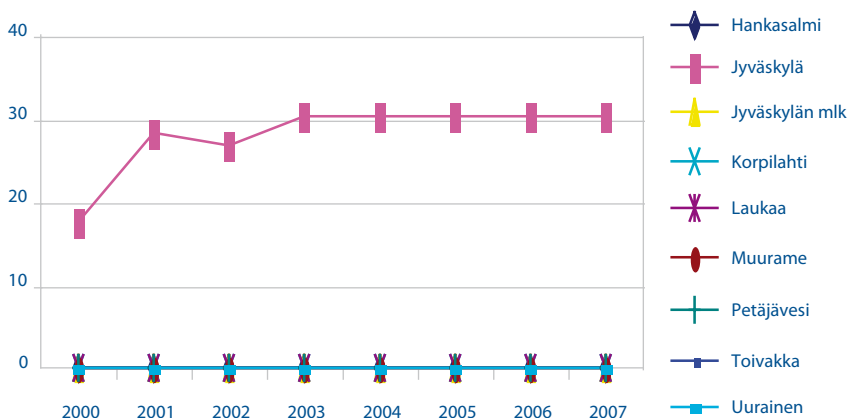
Seuraavassa kuudessa kuviossa on tarkasteltu tyypillisesti keskuskaupungin vastuulle jäävien palveluiden kumulatiivisten nettoinvestointien kehitystä Jyväskylän kaupunkiseudulla vuosina 2000–2007.

KUVIO 42. Päihdehuollon kumulatiiviset nettoinvestoinnit €/asukas vuosina 2000–2007 Jyväskylän kaupunkiseudulla



(Tilastokeskus 2008, 2007, 2006, 2002, Kuntien investoinnit)

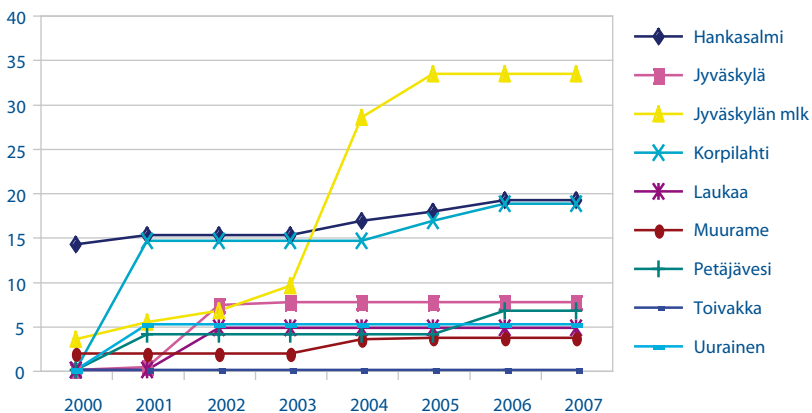
KUVIO 43. Museoiden, teattereiden ja orkesterien kumulatiiviset nettoinvestoinnit €/asukas vuosina 2000–2007 Jyväskylän kaupunkiseudulla



(Tilastokeskus 2008, 2007, 2006, 2002, Kuntien investoinnit)

Vuosien 2000–2007 tarkastelun perusteella Jyväskylän kaupunki on vastannut käytännössä kokonaan päihdehuollon, museoiden, teattereiden ja orkesterien investoinneista kaupunkiseudulla. Kansalaisopistojen toimintaan tehdyt nettointestoinnit ovat olleet tarkasteluajanjaksolla hyvin pieniä kaupunkiseudun kunnissa. Kansalaisopistojen kumulatiiviset nettointestoinnit ovat olleet tarkasteluajanjaksolla suurimmat Hankasalmella ja Jyväskylän maalaiskunnassa.

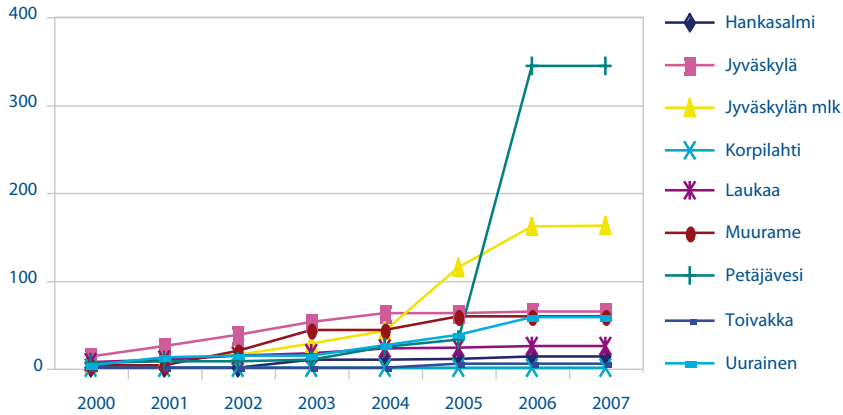
KUVIO 44. Kirjaston kumulatiiviset nettointestoinnit €/asukas vuosina 2000–2007 Jyväskylän kaupunkiseudulla



(Tilastokeskus 2008, 2007, 2006, 2002, Kuntien investoinnit)

Jyväskylän maalaiskunnassa on investoitu asukaskohtaisesti eniten kirjasto-toimeen vuosina 2000–2007. Myös Korpilahden ja Hankasalmen asukaskoh-taiset nettoinvestoinnit ovat olleet muita kuntia hieman korkeammalla tasolla. Jyväskylän kaupungin asukaskohtaiset nettoinvestoinnit ovat olleet samalla tasolla muiden kaupunkiseudun kuntien kanssa.

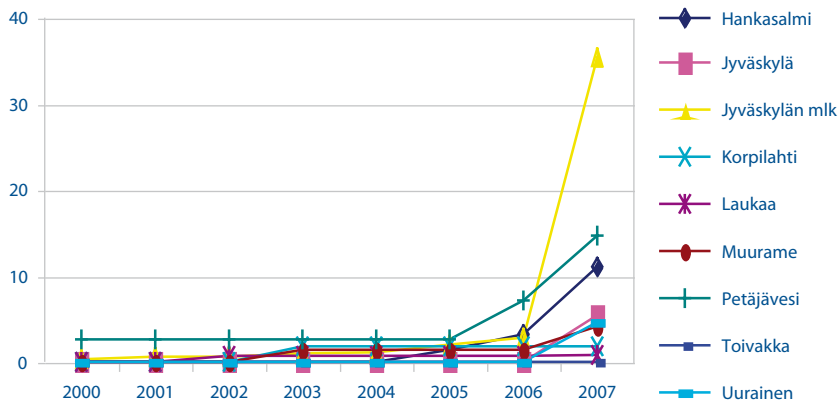
KUVIO 45. Liikunnan ja ulkoilun kumulatiiviset nettoinvestoinnit €/asukas vuosina 2000–2007 Jyväskylän kaupunkiseudulla



(Tilastokeskus 2008, 2007, 2006, 2002, Kuntien investoinnit)

Petäjäveden kunta on investoinut asukaskohtaisesti eniten liikuntaan ja ulkoiluun ajanjakson aikana. Toiseksi eniten liikuntaan ja ulkoiluun on asukaskoh-taisesti investoinut Jyväskylän maalaiskunta ja kolmanneksi eniten Jyväsky-län kaupunki.

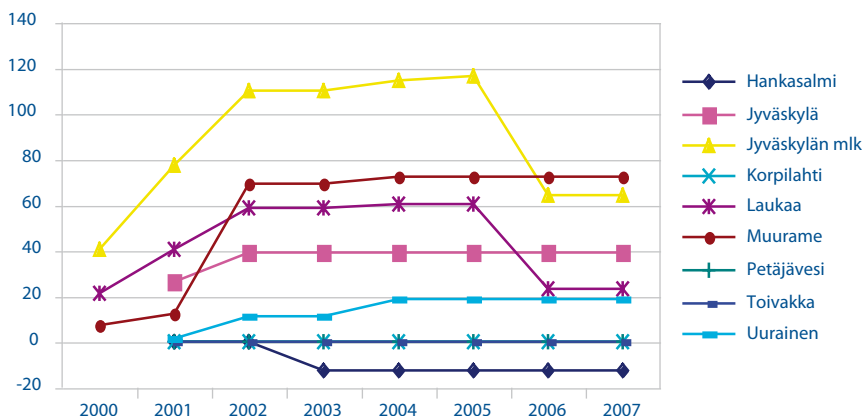
KUVIO 46. Nuorisotyön kumulatiiviset nettoinvestoinnit €/asukas vuosina 2000–2007 Jyväskylän kaupunkiseudulla



(Tilastokeskus 2008, 2007, 2006, 2002, Kuntien investoinnit)

Jyväskylän maalaiskunta on investoinut ajanjaksolla asukaskohtaisesti eniten nuorisotyöhön. Jyväskylän kaupunki ei ole investoinut asukaskohtaisesti selvästi muita kuntia enemmän nuorisotyöhön.

KUVIO 47. Elinkeinoelämän edistämisen kumulatiiviset nettoinvestoinnit €/asukas vuosina 2000–2007 Jyväskylän kaupunkiseudulla



(Tilastokeskus 2008, 2007, 2006, 2002, Kuntien investoinnit)

Asukaskohtaisesti eniten elinkeinoelämän edistämiseen on investoinut tarkasteluajanjakson aikana Jyväskylän maalaiskunta ja Muurame. Myös Laukaalla ja Jyväskylän kaupungissa on tehty merkittäviä investointeja elinkeinoelämän edistämiseen.

Keskuskaupunki vastaa joidenkin toimialojen investoinneista käytännössä yksin, tai muita kuntia merkittävästi suuremmalla panoksella. Vuosien 2000–2007 tarkastelussa kävi kuitenkin ilmi, että tällaisia toimialoja oli vain päihdehuolto, museot, teatterit ja orkesterit ja liikenneväylät. Muilla toimialoilla Jyväskylän kaupunki ei investoinut asukaskohtaisesti muita kuntia merkittävästi enempää. Samalla asukaskohtaisella investointimäärällä saadaan kuitenkin suuremmassa kaupungissa monipuolisempia investointeja toteutetuksi, sillä investointeihin käytetyt summat ovat absoluuttisesti suurempia. Koska yleensä esimerkiksi liikunnan ja ulkoilun investointeihin tarvitaan rahoitusta saman verran kunnan asukasmäärästä riippumatta, voidaan suuremmissa kunnissa samalla asukaskohtaisella investointimäärällä tehdä monipuolisempia investointeja.

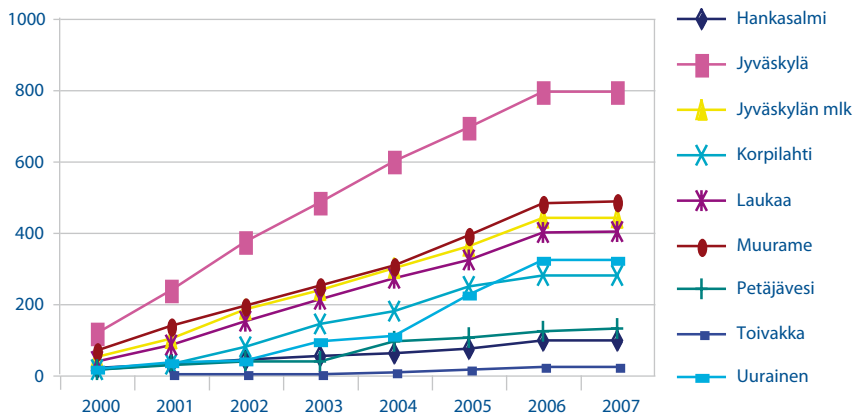
Liikenneväylien investoinnit ja joukkoliikenne

Toimivia ja joustavia liikennejärjestelyjä pidetään varmasti itsestään selvinä tavoitteina kunnissa. Kuitenkin kaupunkiseutujen kuntien intressit investoida

liikenneväyliin voivat olla toisistaan poikkeavia. Liikenneväylien sujuvuuden selvä parantuminen tietää kasvavaa muuttotappiota keskustaupungille. Mitä paremmat liikenneyhteydet keskustaupungin ja kehyskuntien välillä on, sitä houkuttelevampaa on asua kehyskunnassa ja käydä sieltä töissä keskustaupungissa. Toisaalta keskustaupungin intressinä on kuitenkin olla helposti tavoitettavissa, hyvien liikenneyhteyksien päässä, jotta kaupungin liikepaikat olisivat houkuttelevia ja täyttäsivät yritysten asettamat vaatimukset. Toisin sanoen keskustaupungin tulee olla helposti tavoitettavissa, jotta sen vetovoimatekijät toimivat. Liikenneväylien investointeihin liittyy myös sellainen erityispiirre, että tehtyjä investointeja voi käyttää kuka tahansa ilman minkäänlaisia asiakas- tai palvelumaksuja.

Jyväskylän kaupunkiseudulla Jyväskylän kaupunki on tehnyt asukaskohtaisia nettoinvestointeja liikenneväyliin selvästi muita kuntia enemmän vuosina 2000–2007. Jyväskylän kaupunki on tehnyt asukaskohtaisia nettoinvestointeja ajanjakson aikana noin 790 eurolla/asukas. Seuraavaksi eniten liikenneväylien nettoinvestointeja on kaupunkiseudulla tehnyt Muurame noin 480 eurolla/asukas.

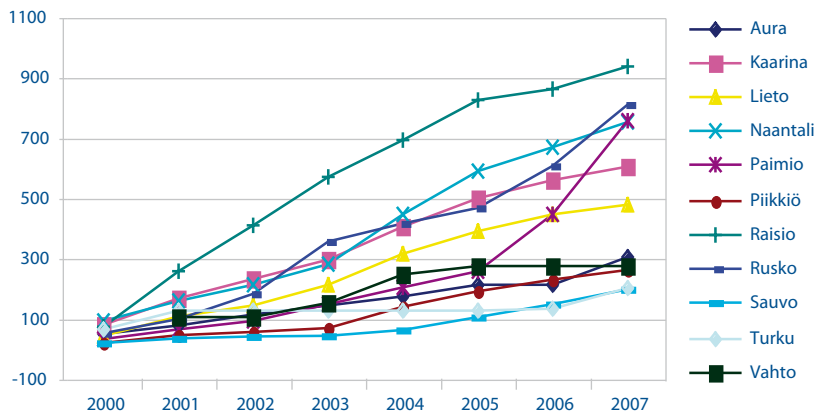
KUVIO 48. Liikenneväylien kumulatiiviset nettoinvestoinnit €/asukas vuosina 2000–2007 Jyväskylän kaupunkiseudulla



(Tilastokeskus 2008, 2007, 2006, 2002, Kuntien investoinnit)

Vastaavasti Turun kaupunkiseudulla nettoinvestointeja liikenneväyliin on ajanjakson aikana tehnyt eniten Raisio noin 940 eurolla/asukas. Turun kaupunki on tehnyt asukaskohtaisesti nettoinvestointeja liikenneväyliin vain noin 200 eurolla/asukas. Turun kaupunkiseudulla kuusi kuntaa on tehnyt nettoinvestointeja enemmän kuin Jyväskylän kaupunkiseudulla toiseksi eniten asukaskohtaisesti investoinut Muurame.

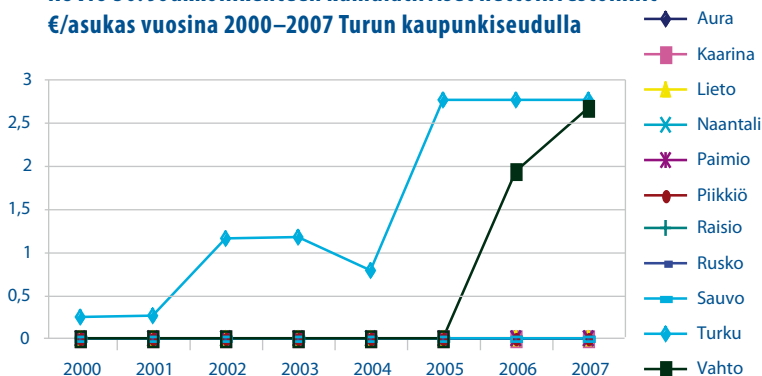
KUVIO 49. Liikenneväylien kumulatiiviset nettoinvestoinnit €/asukas vuosina 2000–2007 Turun kaupunkiseudulla



(Tilastokeskus 2008, 2007, 2006, 2002, Kuntien investoinnit)

Jyväskylän kaupunkiseudulla vain Jyväskylän kaupunki on tehnyt pieniä investointeja joukkoliikenteeseen. Myöskään Turun kaupunkiseudulla ei ole tehty isoja investointeja joukkoliikenteeseen. Kaupunkiseudulla joukkoliikenteeseen on investoinut Turun kaupungin lisäksi Vahto. Turun kaupunkiseudulla on ollut käytössä seutulippujärjestelmä vuodesta 1999 lähtien, jossa oli mukana 20 kuntaa vuonna 2007.

KUVIO 50. Joukkoliikenteen kumulatiiviset nettoinvestoinnit €/asukas vuosina 2000–2007 Turun kaupunkiseudulla



(Tilastokeskus 2008, 2007, 2006, 2002, Kuntien investoinnit)

3.3.3 Tiivistelmä menorakenteista ja kuntien investoinneista

Erikoissairaanhoidon, lasten ja nuorten laitoshuollon, kotipalveluiden, vammaishuollon laitospalveluiden ja vanhusten laitospalveluiden asukaskohtaiset nettokustannukset ovat Turun kaupungissa kaupunkiseudun keskiarvoa korkeammalla tasolla. Jyväskylän kaupunkiseudulla Jyväskylän kaupungin asukaskohtaiset nettokustannukset eivät poikkea yhtä selvästi kehyskuntien nettokustannuksista, kuin Turun kaupunkiseudulla. Jyväskylän kaupungin päivähoidon, esiopetuksen, lasten ja nuorten laitoshuollon ja muiden lasten ja perheiden palveluiden, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon asukaskohtaiset nettokustannukset ovat hieman kaupunkiseudun keskiarvoa korkeammat.

Kummassakin keskuskaupungissa museoiden, teattereiden ja orkestereiden nettokustannukset ovat selvästi kehyskuntia suuremmat. Näiden lisäksi liikunnan ja urheilun asukaskohtaiset nettokustannukset olivat keskuskaupungeissa kehyskuntia korkeammat.

Kuntien investointitarpeet vaihtelevat ajankohdan lisäksi kuntien aseman mukaan. Esimerkiksi voimakas muuttovoitto aiheuttaa investointipaineita muun muassa perusopetuksessa ja päiväkotihoidossa.

Vuosien 2000–2007 tarkastelussa ilmeni, että toimialoja joiden investoinneista vastasi pääosin keskuskaupunki Jyväskylän kaupunkiseudulla oli vain päihdehuolto, museot, teatterit ja orkesterit ja liikenneväylät. Toimialoja, joihin Turun kaupunki oli tehnyt asukaskohtaisia nettoinvestointeja muita kuntia enemmän tarkasteluajanjaksolla, olivat ammattikorkeakoulutoiminta, museot, teatterit, orkesterit ja elinkeinoelämän edistäminen.

3.4 Yhteistyö palvelujen järjestämisessä

Kaupunkiseudut ovat saaneet kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa erityisen huomion. Kaupunkiseutujen kuntia koskee kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tavoitteet eheästä ja toimintakykyisestä kuntarakenteesta sekä laadukkaista palveluista, jotka ovat asukkaiden saatavilla. Uudistuksessa pyritään edistämään myös kaupunkiseutujen elinvoimaisuutta ja lisäämään niiden toimintaedellytyksiä.

Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta velvoitti kaupunkiseutuja laatimaan kaupunkiseutusuunnitelman. Puitelain velvoittamina 16 kaupunkiseutua ja pääkaupunkiseutu laativat kaupunkiseutusuunnitelman. Lisäksi Länsi-Uudenmaan ja Kouvolan seutu laativat suunnitelman vapaaehtoisesti. Laissa mainittu Porin seutu laati suunnitelman myöhemmin. Seutujen tuli suunnitelmiansa sisällyttää suunnitelmat siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelujen käyttöä kuntarajat ylittäen parannetaan seudulla. Suunnitelmat arvioitiin ja pisteytettiin sekä niistä annettiin palaute viidessä alueellisessa tilaisuudessa keväällä 2008. Tässä pisteytyksessä

yhtenä osa-alueena oli kaupunkiseutusuunnitelman toteuttaminen ja sitoutuneisuus yhteistyöhön. Kohdassa kiinnitettiin huomiota niin yhteistyön organisointiin ja päätöksentekoon, yhteistyön seurantaan ja resursointiin kuin seudun yhteistyöhenkeen.

Arviointiraportin mukaan kuntien yhteistyön laajuus, määrä, syvyys ja tavat vaihtelevat seuduittain. Toisilla seuduilla yhteistyötä on tehty pitkään, toisilla seuduilla ollaan vasta yhteistyön alkutaipaleella. Joissakin tapauksissa yhteistyö eri kuntien välillä on vaihdellut myös seutujen sisällä. Yhteistyön kehittämisen tarvetta löytyi kaikilla seuduilla. Kaikilla seuduilla tai kunnissa ei ole seudullisen yhteistyön tarvetta vielä tunnistettu.

Kaupunkiseutusuunnitelmien laadinnassa esiin nousi myös seutujen sisäisiä jännitteitä, kuntien välisiä kilpailuasetelmia sekä luottamuspulaa. Tiiviillä kaupunkiseudulla, jossa työssäkäynti on vilkasta yli kuntarajojen, tulisi seutua sekä kehittää että tarkastella seudullisesti yhtenäisten suuntaviivojen mukaan (asuntopolitiikka, maankäyttö, liikenne, palvelut ja elinkeinopolitiikka). Seudullisella yhteistyöllä ja suunnittelulla voidaan saavuttaa sekä toiminnallisia että tuottavuusetuja. Suunnitelmat ja niiden kehittäminen sekä jalkauttaminen voi olla myös positiivinen ja yhteistyötä lisäävä elementti.

Valtiovarainministeriön asettama kaupunkiseutusuunnitelmien seuranta- ja arviointiryhmä toteutti vuoden 2009 alussa kyselyn kaupunkiseutusuunnitelmien toteuttamisen etenemisestä kaupunkiseuduilla. Kyselyn analysointi ja tulokset ovat osa eduskunnalle syksyllä 2009 annettavaa selontekoa kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta.

Turun seutu

Turun kaupunkiseudulta suunnitelman tekemiseen osallistuivat puitelain velvoittamina Turku, Aura, Kaarina, Lieto, Naantali, Raisio, Rusko ja Vahto. Pisteytyksessä Turun seutu sai 29 pistettä kuntaliitospisteineen. Maksimipistemäärä kyselyssä oli 46 pistettä.

Kaupunkiseutusuunnitelma arvioinnissa kiinnitettiin huomiota Turun seudun kuntien väliseen voimakkaaseen keskinäiseen kilpailuun. Arviointiraportin mukaan keskinäinen kilpailu nähtiin keskeisenä epävarmuustekijänä kaupunkiseutusuunnitelman toteuttamisen suhteen. Erityisesti keskinäinen kilpailu on estänyt yhteistyötä asuntopolitiikan saralla. Arvioinnin kehittämistarpeiden mukaan Turun seudulla tulisi nähdä yhteistyön hyödyt koko seudun veto-voimaisuuden kannalta.

Lisäksi arviointiraportin mukaan suunnitelmassa esitetty yhteistyön ja päätöksenteon organisointitapa, verkostomainen organisointimalli, on onnistuessaan avainasemassa seudulla. Se on hyvä väline seudullisen kokonaisuuden hallintaan, erityisesti Turun seudulla, jossa taajama-alue on levittäytynyt eri kuntien alueelle. Arvioinnissa kiinnitettiin huomiota myös seudullisen yhteistyön laajentamiseen koko työssäkäyntialuetta koskevaksi, koska alueen

työssäkäyntialue on kaupunkiseutusuunnitelma työssä mukana olevia kuntia paljon laajempi.

Lisäksi arvioinnin kehittämistarpeissa nostettiin esille liikenteellisten vaikutusten arviointi ja joukkoliikenteen kehittäminen, jotka tulee aidosti kytkeä koko seudun maankäytön ja asumisen suunnitteluun, ja sen tulee myös näkyä toteutuksen päätöksenteossa. Myös yhteisvastuullisuus sosiaalisessa asuntotuotannossa ja maahanmuuttajien kotouttamisessa ovat haasteellisia ja kannatettavia päämääriä, joiden suhteen on tarpeen sopia sitovista tavoitteista seudullisessa asunto-ohjelmassa. Maankäytön yhteistyössä on tärkeää käsitellä hajakentämisen hallintaa, mikä edellyttää maakuntakaavaa yksityiskohtaisempaa ohjaamista.

Jyväskylän seutu

Jyväskylän kaupunkiseudulta puitelain velvoittaman kaupunkiseutusuunnitelman laadintaan osallistuivat Jyväskylä, Jyväskylän maalaiskunta, Korpi-lahti, Laukaa, Muurame, petäjävesi ja Toivakka, vapaaehtoisina Hankasalmi ja Uurainen. Pisteytyksessä Jyväskylä sai kuntaliitospisteineen 33 pistettä.

Kaupunkiseutusuunnitelma arvioinnin mukaan Jyväskylän seudulla on pitkään tehty verkostomaista yhteistyötä, joka on toiminut hyvin viranhaltijoiden keskinäisen yhteistyön välineenä. Yhteistyön puutteena nähdään kuitenkin se, että yhteistyömuotoon ei liity seudullista päätöksentekoa.

Lisäksi kehittämistarpeiksi nostettiin se, että maankäytön toteuttamisen ajoituksessa tulee ottaa huomioon vaikutukset liikennejärjestelmään ja erityisesti joukkoliikenteen toimintaedellytyksiin. Arvioinnissa nähtiin, että Jyväskylän seudulla joukkoliikennekaupungin toteuttaminen on hyvin mahdollista, mutta se edellyttää määrätietoista toimintaa. Arvioinnissa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että seudun asuntostrategia on laadittava riittävän konkreettiseksi ja kuntien on sitouduttava sen toteuttamiseen. Lisäksi hajakentämisen ohjaukseen seudulla tulisi löytää yhteisesti hyväksytyt keinot ja periaatteet.

Yhteistyötä strategiatasolla

Jokaisella kunnalla on oma strategia, joka sisältää vision, toiminta-ajatuksen sekä arvot. Osalla kuntia on myös omia elinkeinostrategioita. Turun seudulla on oma elinkeino- ja seutustrategia, jossa mukana ovat kaikki selvityksessä mukana olevat kunnat Auran kuntaa lukuun ottamatta. Strategia on tehty Turun Seudun Kehittämiskeskuksen toimesta. Keskus perustuu kuntien väliin kumppanuussopimukseen (ks. jäljempänä).

Myös Jyväskylän seudulla on oma elinkeinostrategia. Se on tehty Jyväskylän seudun paikallisen elinkeinoyhtiön, Jykesin (ks. jäljempänä) toimesta. Jykesissä ovat mukana kaikki selvityksessä mukana olevat kunnat.

Kuntien omissa strategioissa korostuvat kunta asuinpaikkana, kunta palvelujen tuottajana sekä kunta elinkeinojen turvaajana. Kunta nähdään maantieteellisenä osana seutua, mutta seudullisesta yhteistyöstä on verrattain vähän mainintoja.

Monissa Jyväskylän seudun kuntien strategioissa kunnat näkevät itsensä aktiivisena osana Jyväskylän seutua ja sen toimintaa. Turun seudun kuntien strategioissa seudullinen yhteistyöhön otetaan varovaisempi kanta. Kuten alla olevat esimerkit osoittavat:

”Raisio osallistuu sellaiseen seutuyhteistyöhön, jossa tavoitellaan jossa tavoitellaan tehokkaita ja vaikuttavia tapoja järjestää kuntien vastuulla olevat palvelut. Raisiolla on valmiudet ennakkoluulottomaan vuoropuheluun palvelurakenteita uudistavista hankkeista valtion edustajien ja muiden kuntien kanssa.”

Rusko: Seutuyhteistyön mahdollisuuksia selvitetään....

Paimion kunta on strategiansa kriittisissä menestystekijöissä nostanut esille Palvelut ja uudet tuotantotavat. Näissä kuntayhteistyö on yksi osa-alue. Siinä todetaan, että

Kunta selkiinnyttää kantaansa kuntien yhteisiin hankkeisiin.... Seutu- ja kuntayhteistyön osalta Paimion kunta on aktiivisesti mukana Turun seudun yhteistyössä ja tehostaa yhteistyötä myös Salon suuntaan.

Jyväskylän seudulla, vuoden 2009 alusta osana Jyväskylää oleva Jyväskylän maalaiskunta näki itsensä seuraavasti:

Jyväskylän maalaiskunta on seudullisesti toimiva kunta...

Uurainen on aktiivisten ihmisten viihtyisä kotikunta toimivien palvelujen keskellä Jyväskylän seudulla....

Turun seudulla esimerkiksi Vahdon näkee (kuntaliitos Ruskon kanssa vuoden 2009 alussa) oman asemansa aktiivisena seututoimijana:

Aktiivinen yhteistyö seutukunnan muiden kuntien kanssa luo pohjan uudistumiskykyiselle kunnalle sekä yrittäjyydelle.

Yhteistyö toimialasektoreilla

Kaupunkiseutujen kunnat tekevät monipuolista yhteistyötä eri palvelusektoreilla. Yhteistyötä tehdään erityisesti sosiaali- ja terveystoimen sektoreilla, mutta myös muilla. Yhteistyö on järjestetty eri tavalla eri toimialoilla ja sitä tehdään myös eri kuntien kanssa kaupunkiseudun ulkopuolelle. Taulukoissa 21 ja 22 näkyy, miten Turun seudun ja Jyväskylän seudun kunnat tekevät yhteistyötä.

	Turku	Aura	Kaarina	Lieto	Naantali	Paimio	Raisio	Rusko	Sauvo
OPETUS JA KULTTUURI									
Ammatillinen oppilaitos kuntayhtymän toimintana									
- Raision seudun koulutuskuntayhtymä					X		X	X	
- Varsinais-Suomen maaseutuoppilaistos			X			X			
- Loimaan ammatti- ja aikuisopisto		X		X					
- Salon seudun koulutuskuntayhtymä									X
Erityisopetuspalvelut, oppilasyhteistyö	X	X	X	X		X			
Vammaisten opetus Turku myy palvelua tarvittaessa	X		X	X		X			
Maahanmuuttajien valmentava opetus (Turku myy palvelua tarvittaessa)	X		X				X		
Ruotsinkielinen perusopetus (Turku myy palvelua tarvittaessa)	X	X	X	X	X	X	X	X	
Kirjastoyhteistyö (yhteinen kirjasto-ohjelmisto)			X	X	X	X			X
TEKNINEN TOIMI									
Turun seudun Jätehuolto Oy (Masku, Nousiainen, Mynämäki, Askainen)	X	X	X	X	X		X	X	
Turun seudun kaukolämpö Oy	X		X		X		X		
Turun seudun maakaasu ja energiatuotanto Oy	X		X		X		X		
Turun Seudun Vesi Oy Parainen	X		X	X	X	X	X		
Turun seudun puhdistamo Oy (Masku, Nousiainen, Mynämäki, Askainen)	X		X	X	X	X	X	X	
Ympäristönsuojelupalvelut (Masku, Nousiainen, Mynämäki)							X	X	
Rouskis Oy (jätehuolto)						X			X
Opaskarttayhteistyö (Lisäksi muita kuntia)	X	X	X	X	X	X	X	X	X
PAIKALLISLIIKENNE									
Joukkoliikenneselvitys (V-Suomen liitto + LVM)	X		X	X	X		X		
Turun alueen seutulippujärjestelmä	X	X	X	X	X	X	X	X	X
SEUDUN KEHITTÄMINEN JA ELINKEINOT									
Turun seudun Kehittämiskeskus Tsek (Turun seutukunnan kunnat - seutuosopimus)	X		X	X	X	X	X	X	X
Turku Touring Oy (Maakunnan kuntia)	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Aluekeskusojelma (Turun seutukunnan kunnat)	X		X	X	X	X	X	X	X
Yleiskaavallinen yhteistyöryhmä (V-Suomen liiton ja Lounais-Suomen ympäristökeskuksen edustajat)	X	X	X	X	X		X	X	

TAULUKKO 22. Yhteistyömuotoja Jyväskylän kaupunkiseudulla 1.1.2009

	Jyväskylä	Hankasalmi	Laukaa	Muurane	Petäjävesi	Toivakka	Uurainen
TERVEYDENHUOLTO							
Erikoissairaanhoido	X	X	X	X	X	X	X
Perusterveydenhuolto; isäntäkuntamalli	X	X		X			X
Ympäristöterveydenhuolto; isäntäkuntamalli	X	X	X	X	X	X	X
SOSIAALITOIMI							
Seudullinen päivähoito (Vuoden 2011 alusta; Jämsä mukana vuoden 2009 alusta)	X	X	X	X	X	X	X
OPETUS JA KULTTUURI							
Lukio ja ammatillinen koulutus koulutus kuntayhtymälle	X		X	X			
Aalto kirjasto	X	X	X	X	X	X	X
TEKNINEN TOIMI							
Jäteveden puhdistamo	X		X	X			
Maankäytön rakennemalli	X	X	X	X	X	X	X
Jätteiden käsittely, Mustankorkea Oy (Vapo Oy)	X		X	X			
PAIKALLISLIIKENNE							
KETJU Keskiuurtien kaupunkiseutujen joukkoliikenneuudistus	X		X	X			
SEUDUN KEHITTÄMINEN JA ELINKEINOT							
Jyväskylän seudun kehittämis-yhtiö JYKES (Äänekoski)	X	(X)	X	X	(X)	(X)	X
Aluekeskusohjelma	X	X	X	X	X	X	X
KOKO -ohjelma (Äänekoski, Jämsä ja Kuhmoinen)	X	X	X	X	X	X	X

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimiala

Turun seutu

Turun seudulla erikoissairaanhoito on jokaisen selvityksessä mukana olevan kunnan osalta järjestetty Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirillä. Tämä koskee myös kehitysvammahuoltoa.

Perusterveydenhuollon osalta Turku, Kaarina, Naantali ja Raisio järjestävät perusterveydenhuollon oman kunnan toimintana. Lisäksi Raisio järjestää perusterveydenhuollon palvelut Ruskolle isäntäkuntamallilla. Liedon perusterveydenhuollon palvelut tuottaa Härkätien kuntayhtymä, jossa mukana ovat Liedon lisäksi Marttila, Tarvasjoki ja Koski. Auran kunta kuuluu Pöytyän kansanterveystyön kuntayhtymään. Tässä mukana ovat Aura ja Pöytyä. Paimion ja Sauvon perusterveyden palvelut järjestää Paimion-Sauvon kansanterveyden kuntayhtymä.

Perusterveydenhuollon yöpäivystyksissä ovat mukana kaikki selvityksessä mukana olevat kunnat.

Ympäristöterveydenhuollossa ovat mukana kaikki seudun kunnat. Turussa on eläinlääkäripäivystys sekä päiväpraktiikka. Liedossa on terveysvalvonta sekä eläinlääkintähuolto. Liedon toimiessa isäntäkuntana mukana ovat myös Aura, Kaarina, Paimio ja Sauvo sekä Kemiönsaari, Koski, Oripää, Pöytyä, Marttila, Tarvasjoki, Loimaa ja Länsi-Turunmaa. Myös Raision kunta huolehtii terveysvalvontapalveluista. Mukana ovat Naantali ja Rusko.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annettu puitelaki sääti perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä, jotta ne tulisi järjestää yhteistoiminta-alueella tai kunnassa, jonka väestöpohja on vähintään noin 20 000 asukasta.

Perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen yhteistoiminta-alueita on Turun kaupunkiseudulla useita. Aura ja Lieto selvittävät yhteistä yhteistoiminta-alueita, johon kuuluisivat myös Tarvasjoki, Marttila ja Koski TL. Ruskon ja Vahdon kunnat liittyivät yhteen vuoden 2009 alusta, ja laajentunut Ruskon kunta tulee muodostamaan yhteistoiminta-alueen Raision kaupungin kanssa. Kaarinan kunta ja Piikkiön kunta muodostivat vuoden 2009 alussa uuden Kaarinan kunnan. Naantalien kaupunkiin liittyi vuoden 2009 alussa Rymättylä, Merimasku ja Velkua.

Paimion ja Sauvon kunnilla ei ole vielä päätöksiä yhteistoiminta-alueista. Kumpikin kunta neuvottelee useista vaihtoehtoista uudistuksen velvoitteiden toteuttamiseksi. Vaihtoehtoina on tehdä selvitys yhteistyöstä laajenevan Kaarinan kanssa tai tehdä yhteistoiminta-alue Härkätien ja Pöytyän terveyskeskus-kuntayhtymien kesken. Kolmantena vaihtoehtona on yhteistyö jonkun muun yhteistyökumppanin kanssa. Esillä on ollut myös vaihtoehto perustaa Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin liikelaitos. Aiemmin selvitetty kuntaliitos Kaarinan, Paimion, Piikkiön ja Sauvon välillä ei johtanut liitokseen.

Jyväskylän seutu

Erikoissairaanhoidon järjestämisvastuu Jyväskylän seudulla selvityksessä mukana olevien kuntien osalta on Keski-Suomen sairaanhoitopiirillä.

Jyväskylän seudulla on olemassa päätökset puitelain mukaisista väestövelvoitteista. Perusterveydenhuolto järjestetään Jyväskylän seudulla kahdella yhteistoiminta-alueella. Jyväskylän kaupungin ympärillä on käynnistetty perustamisprosessi isäntäkuntamalliin perustuvasta yhteistoiminta-alueesta, joka aloittaisi toimintansa vuoden 2010 alusta. Yhteistoiminta-alueen väestöpohja on noin 150 000 asukasta. Mukana ovat kaikki selvityksessä mukana olevat kunnat, paitsi Laukaa, Petäjävesi ja Toivakka, jotka ovat tehneet aiesopimuksen Keuruun, Joutsan, Konneveden, Luhangan ja Multian kanssa. Aiesopimuksessa on sovittu yhteisen noin 46 000 asukkaan yhteistoiminta-alueen perustamisesta vuoden 2011 alusta. Hallintomallina on sairaanhoitopiirin liikelaitos. Laajaa väestöpohjaa vaativat terveydenhuollon palvelut kunnat järjestävät yhteistyössä Jyväskylän kaupungin kanssa.

Ympäristöterveydenhuolto on järjestetty Jyväskylän seudulla isäntäkuntamallilla. Tässä ovat mukana kaikki selvityksessä mukana olevat kunnat, lukuun ottamatta Laukaata.

Opetuksen ja kulttuurin toimiala

Turun seutu

Turun seudulla on myös useita ammatillisen koulutuksen kuntia ja koulutuskuntayhtymiä. Sekä lukio että ammatillinen koulutus järjestetään Turussa ja Kaarinassa kunnan omana toimintana. Lisäksi Turku kuuluu Åbolands yrkesinstitut -kuntayhtymään, johon kuuluvat myös Länsi-Turunmaa ja Kemiönsaari. Lukiokoulutus järjestetään Liedossa, Naantalissa, Paimiossa ja Raisiossa kunnan omana toimintana. Ruotsinkielistä perusopetusta annetaan kaikissa kunnissa Sauvon kuntaa lukuun ottamatta.

Raision seudun ammatillisessa koulutuskuntayhtymässä ovat mukana Raision lisäksi Naantali ja Rusko (Vahto). Lisäksi Kaarina ja Paimio kuuluvat Varsinais-Suomen maaseutuoppilaitoksen koulutuskuntayhtymään. Aura ja Lieto kuuluvat Loimaan ammatti- ja aikuisopistokoulutuskuntayhtymään. Sauvon kunta sen sijaan kuuluu Salon seudun koulutuskuntayhtymään.

Erityisopetuspalveluita ja oppilasyhteistyötä tehdään Turun, Auran, Kaarinan, Liedon ja Paimion kanssa. Maahanmuuttajien valmentavaa opetusta on Turussa, Raisiossa ja Kaarinassa. Vammaisten koulutusta on Turussa, Kaarinassa, Liedossa ja Paimiossa. Lisäksi Turun kaupunki myy tarvittaessa vammaisten opetuspalveluita, maahanmuuttajien valmentavaa opetusta sekä ruotsinkielistä opetusta myös muihin seudun kuntiin.

Kirjastosektorilla Kaarina, Lieto, Paimio ja Sauvo tekevät yhteistyötä. Näiden kuntien kirjastoilla on yhteinen kirjasto-ohjelmisto.

Jyväskylän seutu

Lukio ja ammatillinen koulutus on tarkoitus Jyväskylän kaupunkiseutukuntien osalta siirtää koulutuskuntayhtymälle elokuun 2010 alusta. Tässä tulevassa kuntayhtymässä väestöpohja on noin 215 000 asukasta. Mukana on vuoden 2009 alusta asti ollut myös Jämsän seudun ammatillisen koulutuksen kuntayhtymä. Laukaa ja Uurainen ovat mukana myös Äänekosken ammatillisen koulutuksen kuntayhtymässä sekä Hankasalmi on mukana Keski-Savon oppimiskeskuksen kuntayhtymässä.

Jyväskylän seudun kunnat ovat mukana Aaltokirjastossa, joka on Keski-Suomen kirjastoverkosto, jolla on yhteinen tietokanta. Aalto-kirjastoihin kuuluvat tällä hetkellä Jyväskylän, Jyväskylän maalaiskunnan, Jämsän, Jämsänkosken, Korpilahden, Luhangan, Muuramen, Sumiaisten, Suolahden, Uuraisten ja Äänekosken kirjastot.

Teknisten palvelujen toimiala

Turun seutu

Turun kaupunkiseudun kunnat aikovat laatia yhdessä seudullisen maankäytön rakennemallin, jonka jälkeen laaditaan seudullinen kaava joko tarkistamalla kaupunkiseudun maakuntakaava tai kuntien yhteinen yleiskaava.

Turun seudulla yhteistyötä teknisessä toimessa tehdään muun muassa jätehuollon ja energihuollon alalla. Turun seudun jätehuolto Oy:ssä ovat mukana Turun lisäksi kaikki muut selvityksen kunnat Paimiota ja Sauvoa lukuun ottamatta. Paimiolla ja Sauvolla on oma jätehuolto-yhtiö Rouskis Oy. Sekä Turun seudun kaukolämpö Oy:ssä että Turun seudun maakaasu ja energiatuotanto Oy:ssä ovat mukana Turku Oy Turku Energian kautta sekä Kaarina, Naantali ja Raisio.

Turun seudun vesi Oy:ssä ovat mukana Turku, Kaarina, Lieto, Naantali, Paimio ja Raisio. Selvityksen ulkopuolelta mukana on Parainen. Turun seudun puhdistamo Oy:ssä on mukana edellisten kuntien lisäksi myös Rusko sekä selvityksen ulkopuolelta Askainen, Masku, Nousiainen ja Mynämäki.

Ympäristösuojelupalveluissa yhteistyötä tekevät Raisio ja Rusko. Opaskarttayhteistyössä ovat mukana kaikki selvityksessä mukana olevat kunnat.

Jyväskylän seutu

Jyväskylän seudun Jäteveden puhdistamossa mukana ovat Jyväskylä, Korpilahti, Laukaa ja Muurame. Jätteidenkäsittely-yhtiössä Mustankorkea Oy:ssä mukana ovat Jyväskylän lisäksi Laukaa ja Muurame.

Selvityksessä mukana olevat kunnat ovat aloittaneet Maankäytön rakennemallin suunnittelun. Työ on käynnistynyt syksyllä 2008 ja malli olisi tarkoitus hyväksyä syksyn 2010 aikana. Rakennemallin on tarkoitus olla tavoitteellinen maankäytön strategioiden ja aluevarausten yhdistelmä. Rakennemallilla vas-

tataan keskeisiin yhdyskuntarakenteen kehittämiskysymyksiin, kuten asunto- ja työpaikka-alueiden laajentumissuuntien määrittelyyn, yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen ja suunnitelmalliseen yhdyskuntarakentamisen kehittämiseen, tieliikenneverkon kehittämiseen, joukkoliikenteen toimintaedellytysten turvaamiseen ja viheralueiden ja virkistysreittien jatkuvuuden turvaamiseen. Rakennemallityön yhteydessä aiotaan esittää myös hajarakentamista koskevia tavoitteellisia periaatteita.

Joukkoliikenne

Turun seutu

Turun seudun kunnilla on yhteinen seutulippujärjestelmä, joka otettiin käyttöön vuonna 1999. Kaikkiaan mukaan seutulippujärjestelmään kuuluu 20 kuntaa eli kaikki selvityksessä mukana olevat kunnat kuuluvat seutulippualueeseen. Yhteistyötä on kehitetty mm. linjastojen ja aikataulujen yhteen sovittamisessa sekä markkinoinnissa.

Joukkoliikenneselvitys

Turku, Raisio Naantali, Kaarina, Lieto, Piikkiö ja Varsinais-Suomen liitto sekä liikenne- ja viestintäministeriö teettävät Turun seudun joukkoliikenneselvitystä.

Jyväskylän seutu

Jyväskylä, Laukaa ja Muurame ovat mukana Keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikenneuudistuksessa.

Jyväskylän seudun kunnat laativat liikennejärjestelmäsuunnitelman maankäytön rakennemallin yhteydessä. Liikennejärjestelmäsuunnitelmalla vastataan keskeisiin liikenteen kehittämistarpeisiin, kuten maankäytön ja liikenteen suunnittelun yhteensovittamisen tehostamiseen, pitkäjänteisen liikenneväyläsuunnittelun ja joukkoliikenteen seudulliseen kehittämiseen.

Yhteistyö seudun kehittämisessä ja suunnittelussa

Turun seutu

Turun Seudun Kehittämiskeskus TseK

Vuoden 2005 alusta tuli voimaan toistaiseksi voimassa oleva sopimus Turun seudun elinkeino- ja seutuyhteistyöstä. Sopimuksella vakinaistettiin Turun Seudun Kehittämiskeskuksen toiminta ja nostettiin seutukehittäminen elinkeinojen kehittämisen rinnalle sen toimialaksi. Turun Seudun Kehittämiskeskus keskittyy seudun elinkeino- ja seutuyhteistyön kehittämiseen. Kehittämiskeskus perustuu itsenäisten kuntien keskinäiseen kumppanuuteen. Mukana

kehittämiskeskuksessa ovat kaikki selvityksessä mukana olevat kunnat Auran kuntaa lukuun ottamatta.

Sopimus sisältää yhteisen näkemyksen seutuyhteistyön tavoitteista, periaatteista ja osa-alueista sekä toimielimistä, jotka ohjaavat ja koordinoivat seutuyhteistyötä.

Ylintä päätösvaltaa käyttää kuntien luottamushenkilöistä valittu seutuvaltuuskunta, jossa on 56 jäsentä. Seutuvaltuuskunnan valitsee edustajienkokous, johon kukin jäsenkunta valitsee yhden edustajan ja varaedustajan. Edustajan ja varaedustajan on oltava jäsenkuntien valtuutettuja.

Seutuvaltuuskunnan kokoonpano noudattaa kunnallisvaalien tulosta ja kunnittain jäsenmäärät jakautuvat siten, että Turulla on 15 edustajaa ja muilla kunnilla asukasluvun mukaan siten, että Kaarinalla ja Raisiolla on neljä edustajaa, Liedolla, Naantalilla ja Paimiolla kolme ja muilla seutukunnan kunnilla kaksi.

Seutuvaltuuskunnalle asiat esittelee kuntajohtajista sekä Turun osaamis- ja elinkeinoalan apulaiskaupunginjohtaja koostuva hallitus, jonka puheenjohtajana toimii Turun kaupunginjohtaja Mikko Pukkinen.

Turku Touring Oy

Turku Touring Oy on koko maakunnan kattava alueellinen matkailun markkinointi- ja myyntiorganisaatio, osakeyhtiö. Osakeyhtiössä mukana ovat kaikki selvityksessä mukana olevat kunnat.

Aluekeskusohjelma

Turun seudun aluekeskusohjelma 2007–2009 toteuttaa osaltaan seudulle laadittua elinkeino- ja seutustrategiaa ja sen toimenpideohjelmaa. Turun seudun aluekeskusohjelman painopisteet ovat Osaavan työvoiman saatavuuden varmistaminen, elinkeinoelämän toiminta- ja kasvuedellytysten turvaaminen ja ulkoisen saavutettavuuden edistäminen. Turun seutu on mukana myös aluekeskusohjelman toteuttamista tukevissa kansallisissa kulttuuri- ja hyvinvointiverkostoissa.

Yleiskaavallinen yhteistyöryhmä

Yleiskaavallisessa yhteistyöryhmässä mukana ovat kaikki selvityksessä mukana olevat kunnat Paimiota ja Sauvoa lukuun ottamatta. Virkamiehistä koostuva yhteistyöryhmä seuraa ympäristöministeriössä vuonna 2004 hyväksytyn maakuntakaavan toteutumista. Maakuntakaavan aikajänne on vuoteen 2020 saakka. Viime kädessä kaupunkiseudun maakuntakaavan toteutuminen ratkaistaan seudun kuntien yleis- ja asemakaavojen toteuttamisella.

Yleiskaavallisen yhteistyöryhmän juridisesti merkittävien yhteinen valmistelu ja suunnitelma on kaupunkiseudulle laadittu maakuntakaava, mikä sisältää PARAS-kunnat lukuun ottamatta Auraa ja Vahtoa. Mukana maakuntakaavan alueessa ovat toisaalta lain määrittelemiin PARAS-kuntiin kuulumat

tomat Piikkiö ja Paimio. Asuntopolitiikkaan liittyviä asioita ei ole juurikaan valmisteltu yhteistyössä.

Jyväskylän seutu

Jyväskylän seudulla toimii Jyväskylän seudun kehittämissyhtiö JYKES OY, joka on Jyväskylän seudun neljän kunnan – Jyväskylän, Laukaan, Muuramen ja Uuraisten – omistama, vuonna 1996 perustettu elinkeinoyhtiö. Mukana toiminnassa yhteistyökumppaneina ovat myös Hankasalmi, Petäjävesi ja Toivakka. Jykesin neljän omistajakunnan osuus yhtiössä jakautuu kuntien asukaslukujen suhteessa. Jyväskylä omistaa Jykesistä 80 prosenttia, Laukaa 13 prosenttia, Muurame 5 prosenttia ja Uurainen 2 prosenttia.

Jykes neuvoo ja auttaa Jyväskylän seudon yrityksiä kehittämään toimintaansa ja parantamaan kilpailukykyään kotimaisilla ja kansainvälisillä markkinoilla. Jykes luo ja kehittää yritysten toimintaedellytyksiä, edistää kannattavan liiketoiminnan ja uusien työpaikkojen syntymistä sekä elinkeinoyhteistyötä Jyväskylän seudulla ja ympäristökunnissa.

Jykesin toimintaa johtaa hallitus, joka käsittelee seudun elinkeinotoimeen ja Jykesin toimintaan liittyviä asioita. Hallituksessa mukana ovat kuntien valtuustoista valitut jäsenet, yritysedustajat, Jyväskylän yliopiston edustaja sekä asiantuntijaedustajia. Lisäksi Jykesillä on työvaliokunta, jossa mukana ovat mm omistajakuntien kunnanjohtajat ja puheenjohtajana on Jyväskylän kaupunginjohtaja. Työvaliokunta valmistelee hallituksen käsittelyyn meneviä asioita.

Aluekeskusohjelma

Jyväskylän kaupunkiseudulta aluekeskusohjelmassa ovat mukana Hankasalmi, Jyväskylä, Jyväskylän mlk, Korpilahti, Laukaa, Muurame, Petäjävesi, Toivakka ja Uurainen. Mukana on myös selvityksen ulkopuolelta Äänekosken kaupunki.

Seudun kunnat ovat mukana myös tulevassa KOKO-ohjelmassa. Mukaan tulevat myös Äänekoski ja Jämsä sekä Kuhmoinen.

3.4.1 Tiivistelmä yhteistyöstä

Yhteistyön merkitys kaupunkiseutujen kehittämisessä on suuri. Kaupunkiseudun näkeminen toimivana kokonaisuutena, johon kaikkien kuntien oma menestys linkittyy, on kaupunkiseudun menestymisen edellytys. Kaupunkiseudun kunnat tekevät monenlaista ja monentasoista yhteistyötä. Yhteistyötä tehdään palvelujen tuottamisen jokaisella sektorilla. Yhteistyön syvyys vaihtelee ja muodot vaihtelevat.

Jyväskylän seudulla kaupunkiseutualue on rajatumpi kokonaisuus kuin Turun seudulla. Jyväskylän seudulla kaupunkiseutu ja työssäkäyntialue ovat

amat, sen sijaan Turun seudulla työssäkäyntialue on laajempi kuin selvityksessä mukana olevista kunnista muodostuva alue tai puitelaissa määritelty kaupunkisuunnitelma-alue. Tämä näkyy, kun tarkastellaan eri yhteistyömuotoja. Turun seudulla tehdään monimuotoista yhteistyötä. Yhteistyössä olevat kunnat vaihtelevat ja usein yhteistyötä tehdään vielä alueelta, Turun kaupunkiseudulta pois päin, kun taas Jyväskylän seudulla yhteistyössä mukana ovat lähes poikkeuksetta kaikki alueen kunnat, ja yhteistyö on selvästi keskustaajamaseudun alueella.

Tämä yhteistyön hajanaisuus näkyy myös puitelain vaatimusten mukaisten yhteistoiminta-alueiden perustamisessa. Selvityksessä mukana olevalla Jyväskylän seudulla tulee olemaan kaksi yhteistoiminta-aluetta. Toinen yhteistoiminta-alue muodostetaan Jyväskylän kaupungin ympärille ja se toteutetaan isäntäkuntamallilla vuoden 2011 alusta. Turun kaupunki muodostaa oman yhteistoiminta-alueensa. Tällä hetkellä Turun kaupunkiseudulle on muodostumassa viisi yhteistoiminta-aluetta. Paimion ja Sauvon kunnilla ei ole vielä päätöksiä yhteistoiminta-alueista.

Sama hajanaisuus toistuu myös opetustoimen puolella. Jyväskylän seudulla on lukio-opetus järjestetty kuntayhtymällä, jossa mukana ovat lähes kaikki selvityksessä mukana olevat kunnat. Sen sijaan Turun seudulla yhdeksästä kunnasta kuusi järjestää lukion kunnan omana toimintana.

Seutujen kehittämisessä kummallakin seudulla on kehittämissyhtiö tai kehittämisskeskus, Turun Seudun Kehittämiskeskus ja Jyväskylän seudun kehittämissyhtiö, Jykes. Turun Seudun Kehittämiskeskus perustuu kuntien väliseen kumppanuuteen ja päätöksenteko tapahtuu luottamushenkilöistä koostuvassa seutuvaltuustossa. Jyväskylän seudun kehittämissyhtiö, JYKES on kuntien omistama elinkeinoyhtiö. Omistajina ovat Jyväskylä, Laukaa, Muurame ja Uurainen. Mukana ovat myös Hankasalmi, Petäjävesi ja Toivakka. Kummallakin seudulla kehittämisskeskus ja -yhtiö kehittävät ja koordinoivat seutuyhteistyötä.

3.5 Tulot ja tulovaikutukset

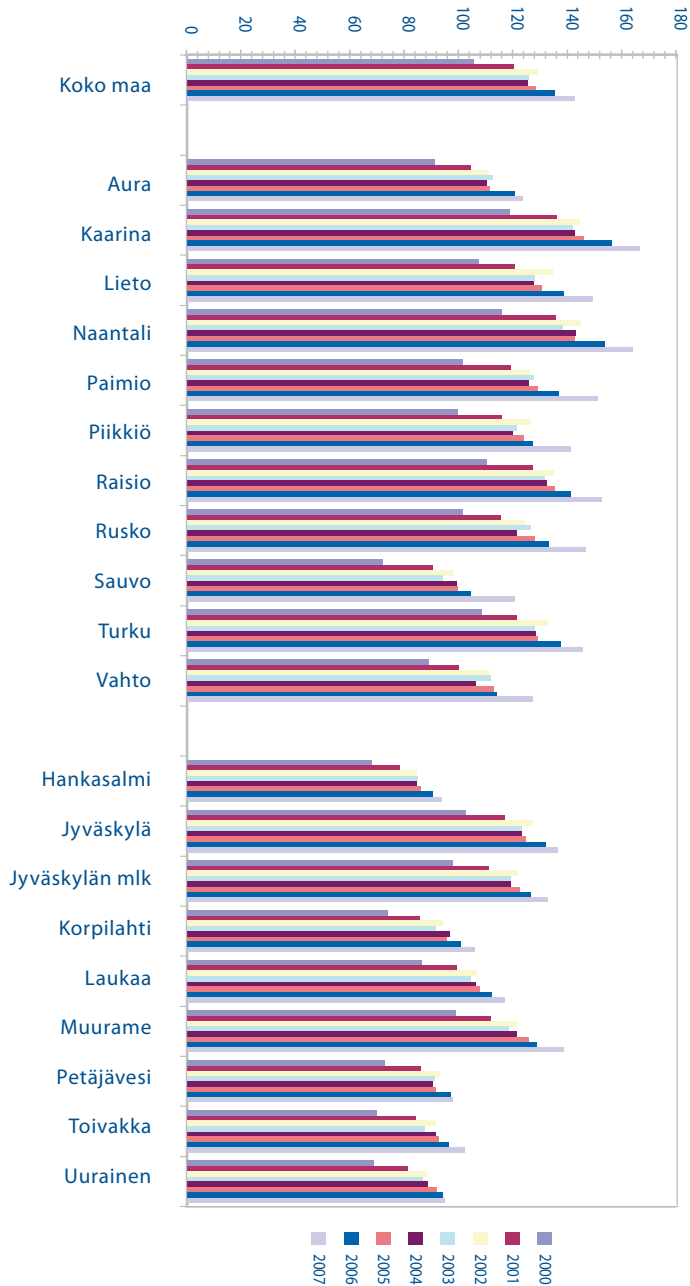
Ohessa on tarkasteltu Turun ja Jyväskylän kaupunkiseutujen tuloja ja tulovaikutuksia. Tarkastelujaksona on vuosien 2000–2007 tilinpäätökset.

3.5.1 Verotulot

Kuviossa 51 on esitetty tarkasteltavien kuntien kaikki verotulot yhteensä vuosina 2000–2007 asukasta kohden. Kuviosta voidaan havaita, että Turun seudulla verotulot ovat yleisesti suuremmat kuin Jyväskylän seudulla. Toisaalta Turussa myös seudun sisäinen vaihteluväli on suurempaa kuin Jyväskylässä. Vuonna 2007 Turun verotulojen vaihteluväli oli Auran 2 488 eurosta Naantalissa 3 524 euroon asukasta kohden ja Jyväskylässä Uuraisten 2 019 eurosta

Jyväskylän 2 948 euroon. Jyväskylän seudulla kaikkien kuntien verotulot olivat alle maan keskimääräisen, kun Turun seudulla neljällä kunnalla yhdestätoista verotulot olivat maan keskiarvoa korkeammat.

KUVIO 51. Verotulot vuosina 2000–2007, euroa asukasta kohden

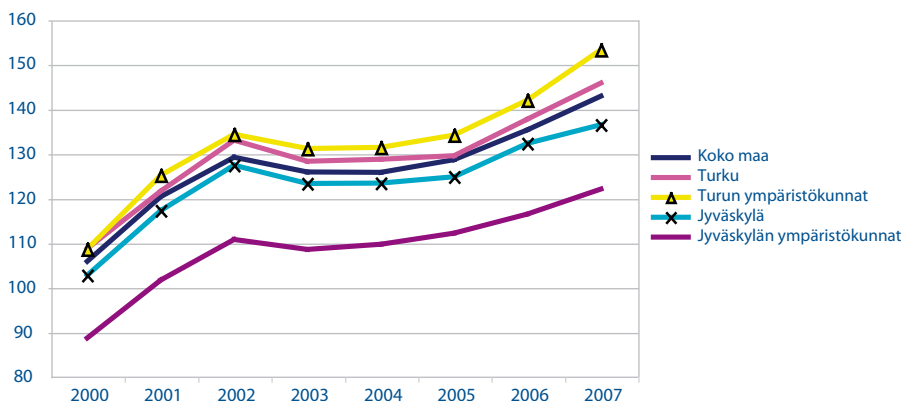


Seuraavassa on tarkasteltu tarkemmin verotuloja verolajeittain.

Kunnallisvero

Kunnallisveron määrään vaikuttaa kunnan päättämä tuloveroprosentti. Kunnallisveron määrän vertailussa kunnittaiset tuloveroprosenttien väliset erot on eliminoitu siten, että tarkastelun kohteena on tuloveroprosenttiyksikön tuotto asukasta kohden.

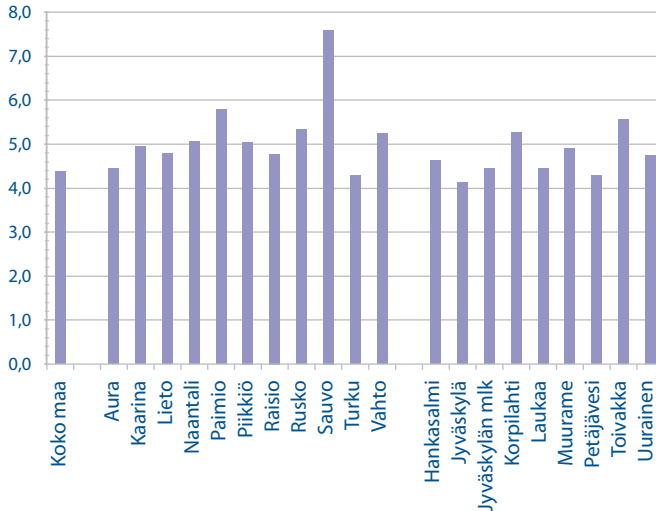
KUVIO 52. Kunnallisveroprosenttiyksikön tuotto vuosina 2000–2007, euroa asukasta kohden



Kuviosta 52 voidaan havaita, että Turun seudulla kunnallisveron tuotto on ympäristökunnissa suurempi kuin Turun kaupungissa. Vuonna 2000 tuotto oli vielä yhtä suurta, mutta vuonna 2007 ympäristökuntien luku oli 7 euroa asukasta kohden kaupunkia suurempi. Ero on edelleen varsin pieni, mutta suunta selkeä, kuten kuvio 52 osoittaa.

Jyväskylän seudulla sen sijaan kaupungin kunnallisveron tuotto on suurempaa kuin ympäristökunnissa. Ero on pysynyt kutakuinkin samana koko tarkastelukauden ajan eli noin 15 eurossa kaupungin hyväksi.

KUVIO 53. Kunnallisveron yhden veroprosenttiyksikön tuoton keskimääräinen vuosimuutos 2000–2007, %

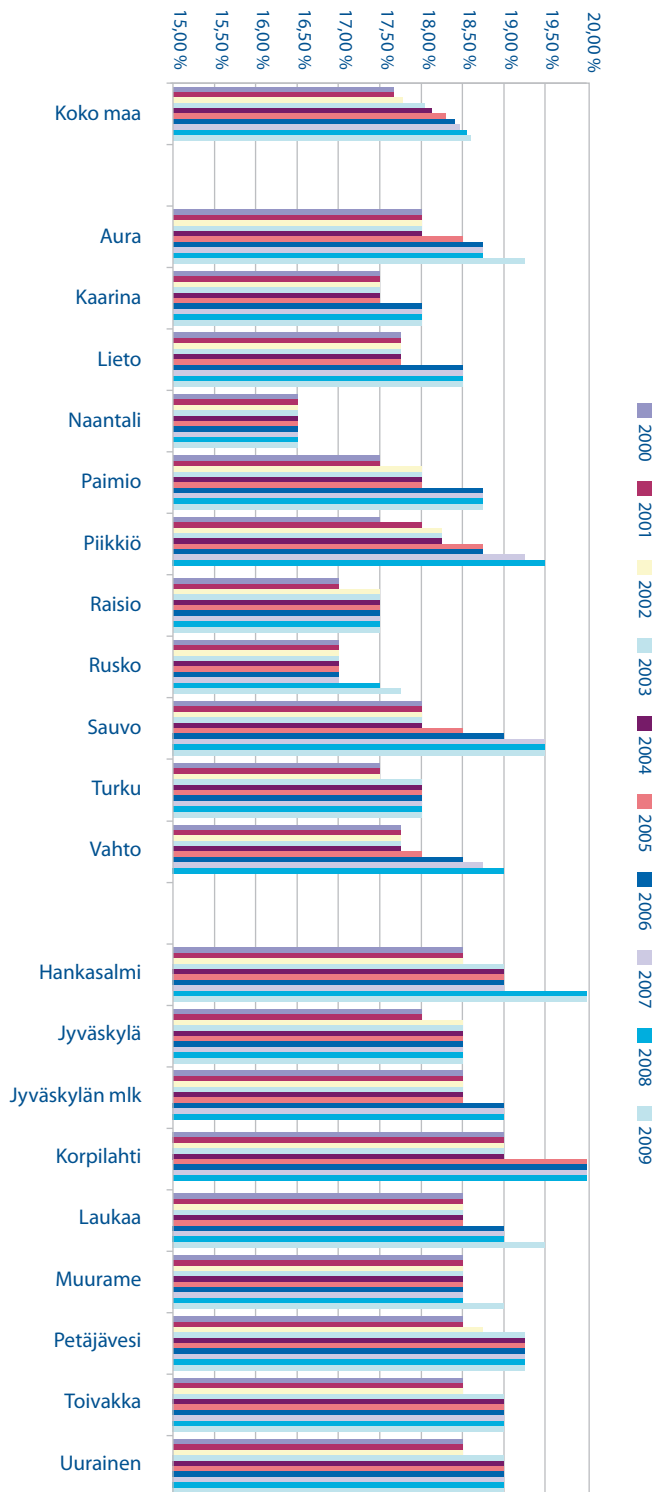


Kuvio 53 osoittaa, että sekä Turun että Jyväskylän seuduilla keskuskaupunkien veroprosenttiyksikön tuoton keskimääräinen vuosikasvu on ollut pienempää kuin ympäristökunnissa. Turun seudulla erot ovat selvemmät kuin Jyväskylän seudulla.

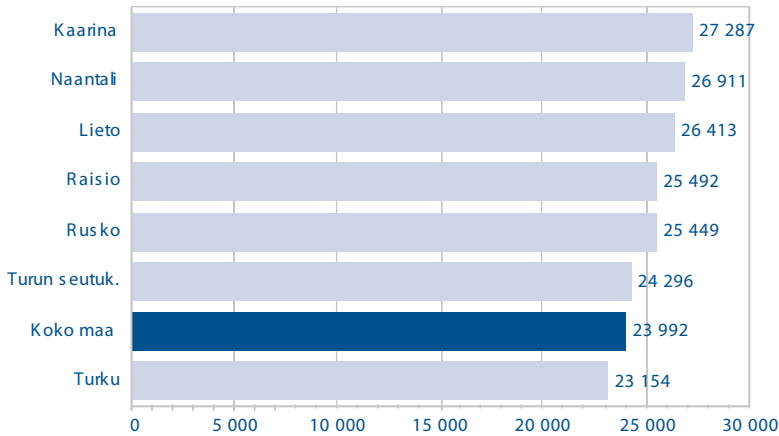
Tuloveroprosenttien vaihteluväli on Turun seudulla suurempi kuin Jyväskylän seudulla. Vuonna 2009 Turun seudun vaihteluväli on Naantalissa 16,50:stä Auran 19,50:een, kun taas Jyväskylän seudun vaihteluväli on Jyväskylän 18,50:stä Hankasalmen 20,00:een. Turun seudulla osalla ympäristökunnista veroprosentti on Turun kaupunkia alhaisempi, mikä selittyy a.o. ympäristökuntien paremmalla verotuotolla verrattuna Turkuun (vrt. kuvio 52). Jyväskylän seudulla taas keskuskaupungin kunnallisveron tuotto on kaikkia ympäristökuntia korkeampi ja tuloveroprosentti muita alhaisempi.

Kuviosta 55 näkyy tulonsaajien keskimääräiset valtionveronalaiset tulot Turussa ja sen lähiympäristössä vuonna 2007. Turussa tulot ovat koko maan sekä seutukunnan keskiarvoa alemmat.

KUVIO 54. Tuloveroprosentit vuosina 2000–2009



KUVIO 55. Tulonsaajien keskimääräiset valtionveronalaiset tulot Turussa ja lähiympäristössä vuonna 2007, euroa (Turun kaupunki)



Muuttajien tulorakenne

Seuraavassa on tarkasteltu muuttajien tulorakenteita vuosina 2003–2005. Muuttajat on jaoteltu tuloryhmiin; alin, keskimäinen ja ylin. Ryhmien tulotasot ovat seuraavat: alin 2–11 999, keskimäinen 12 000–26 999 ja ylin >27 000 euroa per vuosi.

TAULUKKO 23. Turun ja Jyväskylän kaupunkien muuttajien tulorakenne vuosina 2003–2005 kokonaismuutossa

TURKU	Tulo- muuttajat	osuus %	Lähtö- muuttajat	osuus %	Netto
Alin tuloryhmä	11 313	49	7 877	34	3 436
Keskimmäinen tuloryhmä	8 258	35	9 557	42	-1 299
Ylin tuloryhmä	3 744	16	5 463	24	-1 719
Yhteensä	23 315	100	22 897	100	418
Muuttajien tulokertymä (1000 €)	397 609		473 269		-75 660
Keskimääräiset vuositulot, €	17 054		20 669		-3 616

JYVÄSKYLÄ	Tulo- muuttajat	osuus %	Lähtö- muuttajat	osuus %	Netto
Alin tuloryhmä	8 598	53	6 168	41	2 430
Keskimmäinen tuloryhmä	5 171	32	6 047	40	-876
Ylin tuloryhmä	2 418	15	2 924	19	-506
Yhteensä	16 187	100	15 139	100	1 048
Muuttajien tulokertymä (1000 €)	257 539		276 302		-18 763
Keskimääräiset vuositulot, €	15 910		18 251		-2 341

Lähde: Mari Vaattovaara/HY ja Tilastokeskus

Sekä Turun että Jyväskylän kaupungissa lähtömuuttajien tulotaso on korkeampi kuin tulomuuttajien. Ero on Turussa selkeämpi kuin Jyväskylässä. Molemmissa kaupungeissa tulomuuttajien enemmistö kuuluu alimpaan tuloryhmään, kun taas lähtömuuttajat kuuluvat Turussa keskimmäiseen ja Jyväskylässä alimpaan tuloryhmään. Tosin Jyväskylässä alimman ja keskimmäisen tuloryhmien osuudet ovat lähes yhtä suuret. Lisäksi Turussa lähtömuuttajista ylimmän tuloryhmän osuus on suhteellisesti suurempi kuin Jyväskylässä.

Turussa muuttajien nettotulokertymä vuosilta 2003–2005 on yhteensä noin 75,7 miljoonaa euroa negatiivinen, eli keskimäärin per vuosi noin 25 miljoonaa euroa. Jyväskylässä vuosien 2003–2005 kokonaiserotus on noin 18,8 miljoonaa euroa negatiivinen eli keskimäärin vuositulot noin 6,3 miljoonaa euroa.

TAULUKKO 24. Turun ja Jyväskylän ympäristökuntien muuttajien tulorakenne vuosina 2003–2005 kokonaismuutossa

TURKU	Tulo- muuttajat	osuus %	Lähtö- muuttajat	osuus %	Netto
Alin tuloryhmä	4 050	26	4 391	31	-341
Keskimmäinen tuloryhmä	7 059	44	6 141	44	918
Ylin tuloryhmä	4 756	30	3 514	25	1 242
Yhteensä	15 865	100	14 046	100	1 819
Muuttajien tulokertymä (1000 €)	374 001		304 100		69 901
Keskimääräiset vuositulot, €	23 574		21 650		1 924

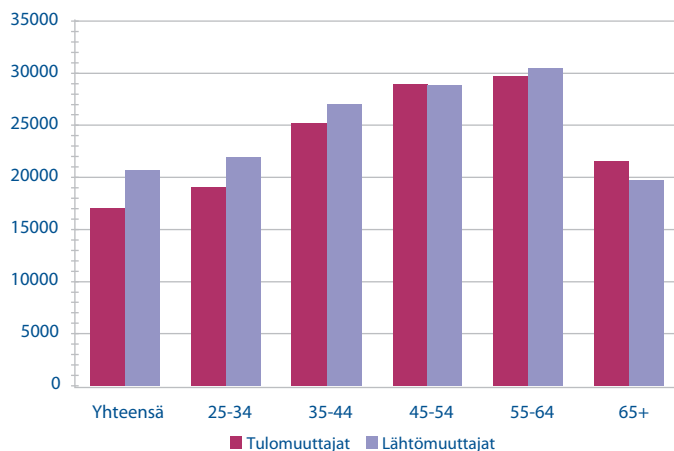
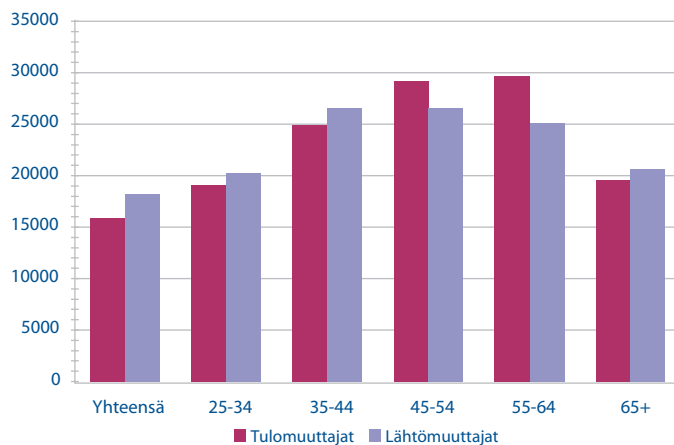
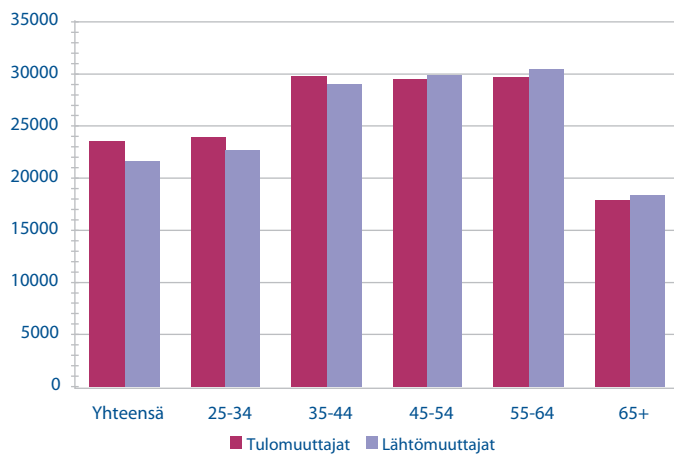
JYVÄSKYLÄ	Tulo- muuttajat	osuus %	Lähtö- muuttajat	osuus %	Netto
Alin tuloryhmä	3 687	32	4 204	40	-517
Keskimmäinen tuloryhmä	4 869	43	4 097	39	772
Ylin tuloryhmä	2 827	25	2 115	20	712
Yhteensä	11 383	100	10 416	100	967
Muuttajien tulokertymä (1000 €)	233 762		193 162		40 600
Keskimääräiset vuositulot, €	20 536		18 545		1 991

Lähde: Mari Vaattovaara/HY ja Tilastokeskus

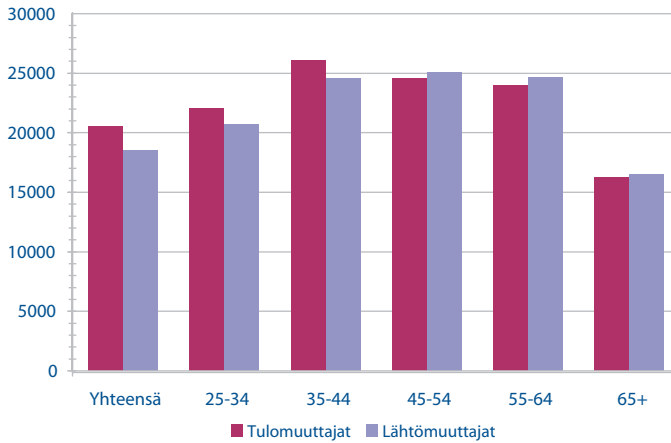
Turun ja Jyväskylän ympäristökuntien muuttajien tulorakenne on selvästi erilainen kuin keskuskaupunkien. Ympäristökuntien tulomuuttajista lähes $\frac{3}{4}$ kuuluu keskimmaiseen tai ylimpään tuloryhmään, kun keskuskaupunkien osuudet olivat noin $\frac{1}{2}$. Kaikkiaan ympäristökuntien keskimmaiseen ja ylimpään tuloryhmiiin kuuluvien muuttajien nettomuutto on positiivinen ja alimassa tuloryhmässä negatiivinen eli kehitys on käänteinen verrattuna keskuskaupunkeihin.

Turun ympäristökunnissa muuttajien nettotulokertymä vuosilta 2003–2005 on yhteensä noin 69,9 miljoonaa euroa positiivinen, eli keskimäärin per vuosi noin 23,3 miljoonaa euroa. Em. luku on sama, jonka Turun kaupunki häviää vuodessa. Jyväskylän ympäristökunnissa vuosien 2003–2005 kokonaiserotus on noin 40,6 miljoonaa euroa positiivinen eli keskimäärin vuositasona noin 13,5 miljoonaa euroa.

Ikäryhmittäin tarkasteltuna on havaittavissa, että keskuskaupunkeihin muuttavat 25–44-vuotiaat ovat alempituloisia kuin ympäristökuntiin muuttavat vastaavan ikäiset. Taas vanhemman, yli 45-vuotiaiden ikäryhmässä, muuttajien tulorakenne on yleensä päinvastainen; keskuskaupunkeihin muuttavat ovat parempituloisia kuin lähtömuuttajat. 25–44-vuotiaat muodostavat merkittävän osan muuttoliikkeestä, joten niiden taloudellinen merkitys suurempi kuin yli 45-vuotiaiden. Esimerkiksi Turussa vuosien 2003–2005 kokonaismuutossa 49 prosenttia kuuluu ikäryhmään 25–44-vuotiaat, kun taas yli 45-vuotiaiden osuus on 14,5 prosenttia. Toisena esimerkkinä Turun lähtömuuttajien tulokertymästä noin 65 prosenttia kertyy ikäryhmästä 25–44-vuotiaat ja noin 20 prosenttia ikäryhmästä yli 45-vuotiaat. Tulomuuttajien tulokertymästä noin 50 prosenttia kertyy ikäryhmästä 25–44-vuotiaat ja vain noin 24 prosenttia ikäryhmästä yli 45-vuotiaat Seuraavissa kuvioissa 56 ja 57 muuttajien tulorakenne ikäryhmittäin.

KUVIO 56a. Turun kaupungin muuttajien tulorakenne ikäryhmittäin 2003–2005**KUVIO 56b. Jyväskylän kaupungin muuttajien tulorakenne ikäryhmittäin 2003–2005****KUVIO 57a. Turun ympäristökuntien muuttajien tulorakenne ikäryhmittäin vuosina 2003 – 2005**

**KUVIO 57b. Jyväskylän ympäristökuntien muuttajien tulorakenne
ikäryhmittäin vuosina 2003 – 2005**



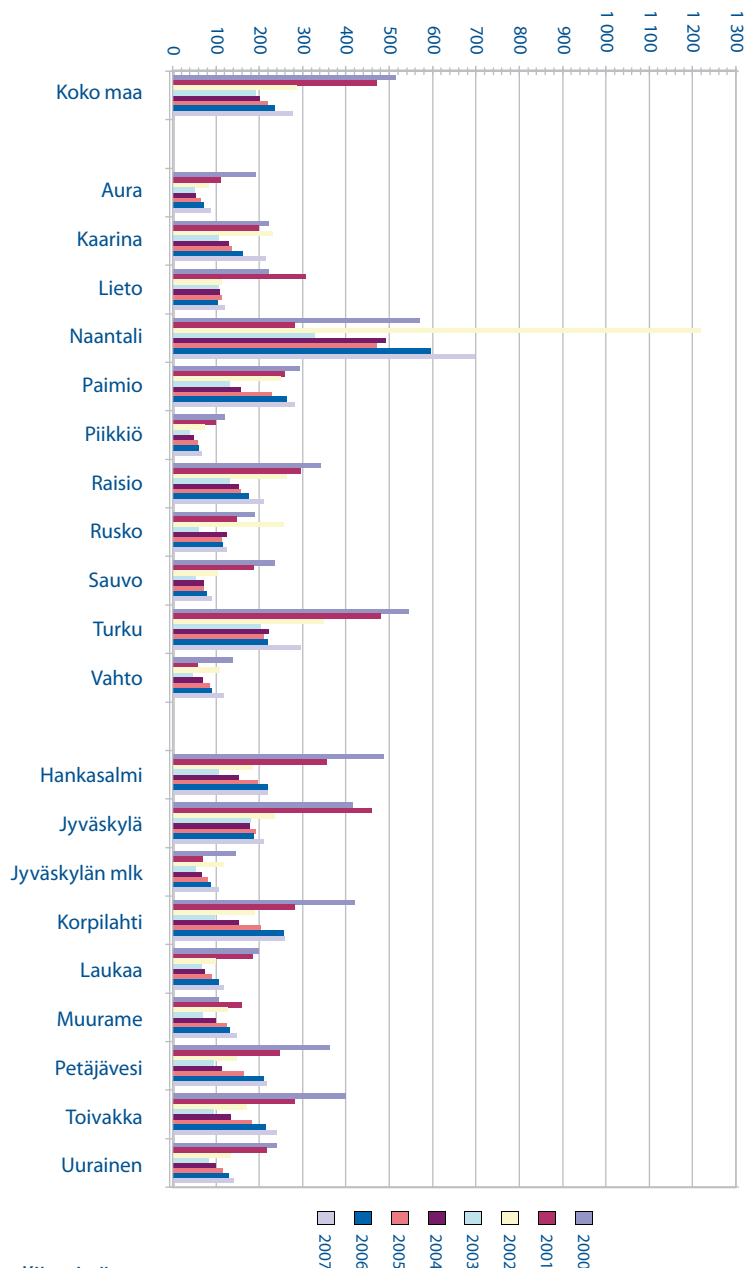
Yhteisövero

Kuntien saamat yhteisöverotulot muodostuvat yritystoiminta- ja metsäerästä. Yritystoimintaerä määräytyy kunnalle yhteisön toimipaikan mukaan. Jos yhteisöllä on toimipaikka vain yhdessä kunnassa, yhteisön vero lisätään tämän kunnan laskentaerään. Jos yhteisöllä on toimipaikka useassa kunnassa, yhteisön vero lisätään näiden kuntien laskentaeriin yhteisön toimipaikkojen kunnittaisten henkilöstömäärien suhteessa. Konserniavustuksesta verotuksessa annetun lain (825/1986) mukaisessa konsernisuhteessa olevien yhteisöjen verot lasketaan kuitenkin yhteen ja lisätään asianomaisten kuntien laskentaeriin kyseiseen konserniin kuuluvien yhteisöjen toimipaikkojen kunnittaisten henkilöstömäärien suhteessa.

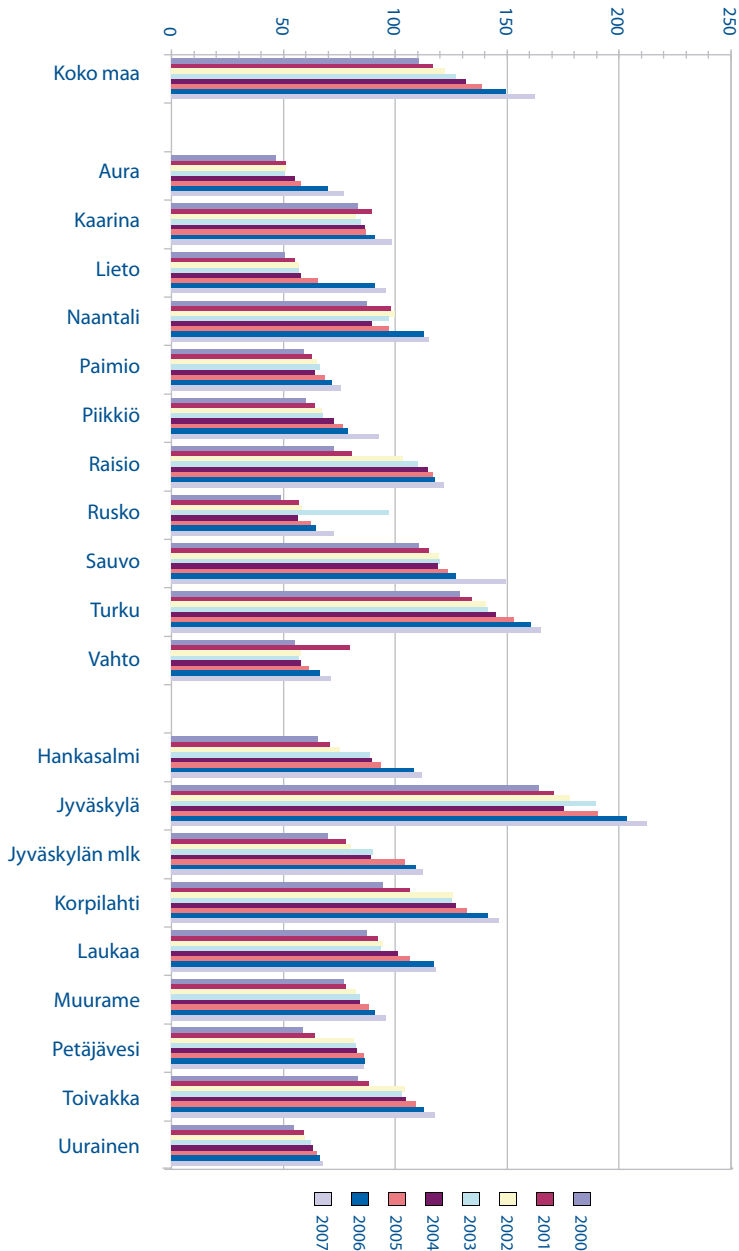
Kunnan metsäerää laskettaessa perusteena käytetään metsäkeskuksittain laskettuja bruttokantorahatuloja, jotka jaetaan yksittäisille kunnille niiden alueella olevien metsämaapinta-alojen suhteessa, pl. luonnonsuojelualueet.

Turun seudun kuntien yhteisöverotulojen vaihteluväli on ollut suurempi kuin Jyväskylän seudulla. Turun seudun kuntien vuosien 2000–2007 keskimääräinen vaihteluväli oli Piikkiön 71 eurosta Naantalin 582 euroon asukasta kohden, kun Jyväskylän seudulla vaihteluväli oli Jyväskylän maalaiskunnan 91 eurosta Jyväskylän kaupungin 255 euroon asukasta kohden.

Vuonna 2007 Turun seudun yhteisöveroa eniten sai Naantali ja seuraavaksi Turun kaupunki. Jyväskylän seudulla Jyväskylän kaupungin yhteisöveron määrä oli vasta viidenneksi suurin, jossa Korpilahti, Toivakka, Hankasalmi ja Petäjävesi saivat suurimmat yhteisöverotulot. Jyväskylän seudulla kuntien väliset erot olivat kuitenkin varsin pienet; vaihteluväli 91–255 euroon asukasta kohden, kun Turun seudun vaihteluväli oli edelleen suurehko; 68–698 euroa asukasta kohden. Kuviossa 58 on esitetty yhteisöverotulot kunnittain vuosina 2000–2007.

KUVIO 58. Yhteisöverotulot vuosina 2000–2007, euroa asukasta kohden**Kiinteistövero**

Kiinteistövero on kiinteistön arvon perusteella kunnalle vuosittain suoritettava vero. Kiinteistövero koskee kaikkia kiinteistöjä lukuun ottamatta metsiä ja maatalousmaita. Verottomia ovat myös eräät yleiset alueet, kuten kadut ja torit. Kiinteistövero menee kiinteistön kotikunnalle. Kunta päättää kiinteistöveroprosenteista vuosittain lain raja-arvojen puitteissa.

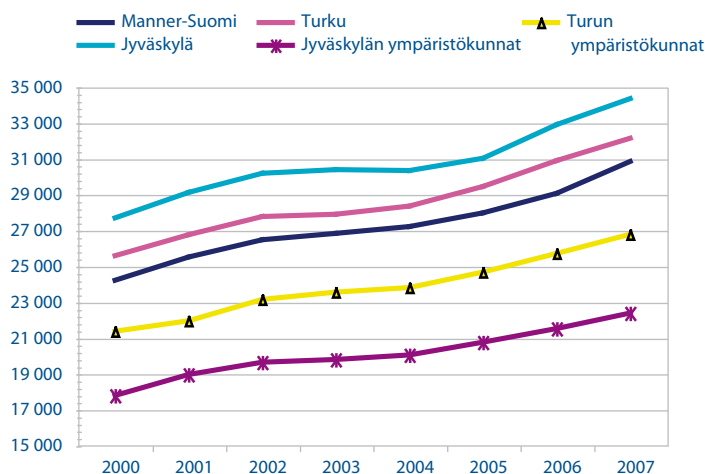
KUVIO 59. Kiinteistöverotulot vuosina 2000–2007, euroa asukasta kohden

Kuviossa 59 on esitetty kiinteistöverotulot yhteensä vuosina 2000–2007. Turun seudulla keskustaupunki Turussa kiinteistöverotulot ovat suurimmat, mutta vaihteluväli on pienempi kuin Jyväskylän seudulla, jossa Jyväskylän kaupungin verotulot ovat selvästi ympäristökuntia suuremmat. Esimerkiksi vuonna

2007 Turun seudun kiinteistöverotulojen vaihteluväli oli Vahdon 71 eurosta Turun 168 euroon asukasta kohden, kun Jyväskylän seudulla vaihteluväli oli Uuraisten 67 eurosta Jyväskylän 212 euroon asukasta kohden.

Kiinteistöveron tuottoon vaikuttavat kuntien väliset erot kiinteistöveroprosenteissa, jotka vaihtelevat kiinteistöverolajeittain. Seuraavassa kuviossa 60, on kuvattu kiinteistöjen verotusarvoja, jotka kertovat tilitettyjä verotuloja paremmin kuntien kiinteistöveropohjasta. Kuviosta nähdään, että keskuskaupunkien veropohja (verotusarvo) on selvästi korkeampi kuin ympäristökunnissa. Jyväskylän seudulla ero on vielä selvempi kuin Turun seudulla. Erot ovat pysyneet koko tarkastelukauden lähes samankaltaisina.

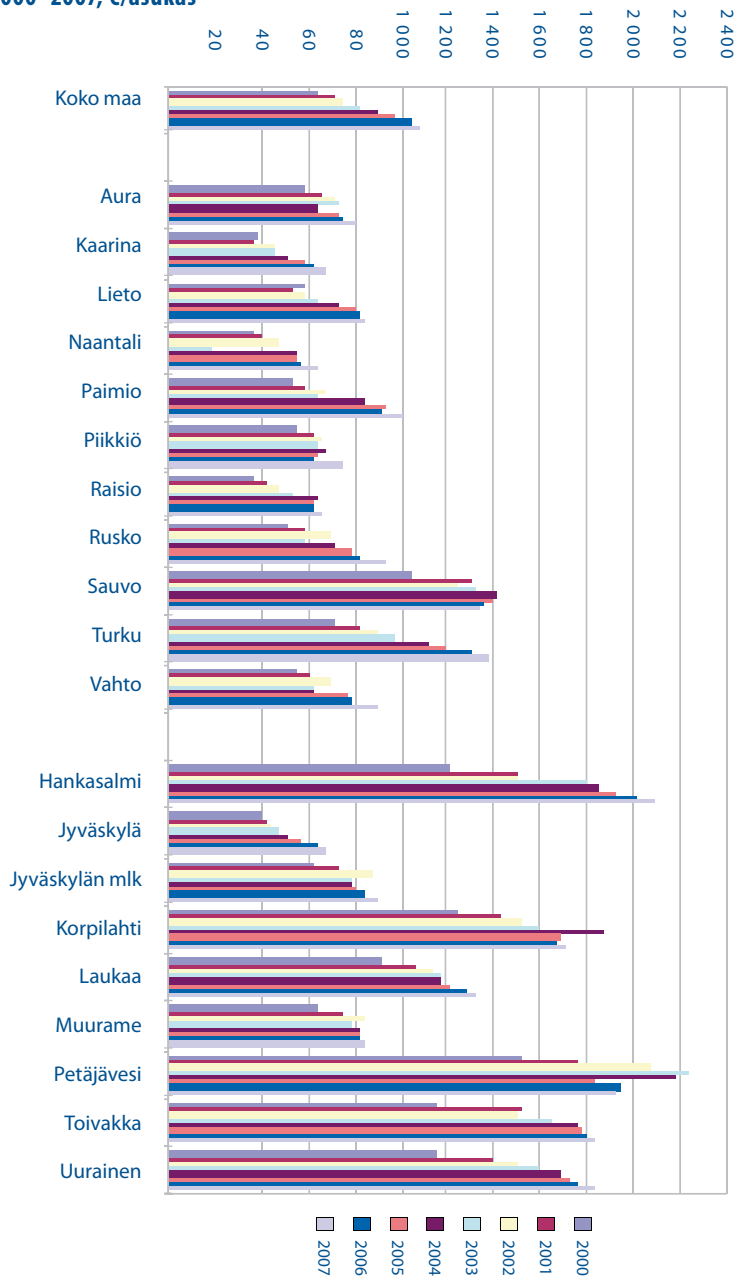
KUVIO 60. Kiinteistöjen verotusarvot vuosina 2000–2007, keskuskaupunki vs. ympäristökunnat, euroa asukasta kohden.



3.5.2 Valtionosuudet

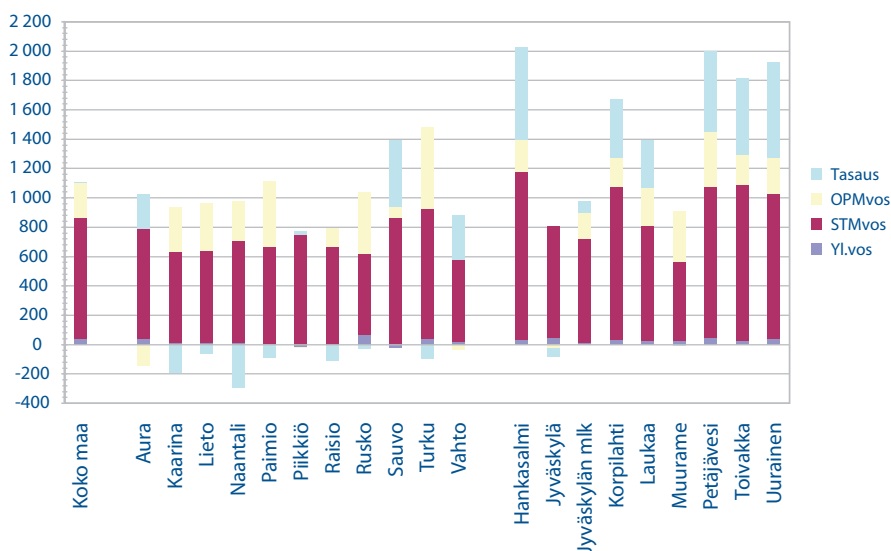
Valtionosuuksilla tarkoitetaan tässä käyttötalouden valtionosuuksia, jotka koostuvat yleisestä, sosiaali- ja terveydenhuollon, opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksista sekä verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasauksesta.

2 200
2 000
1 800
1 600
1 400
1 200
1 000
80
60
40
20



Turun seudulla valtionosuuksien taso ja vaihteluväli on pienempi kuin Jyväskylän seudulla. Vuonna 2007 Turun seudun valtionosuuksien vaihteluväli oli Naantalin 637 eurosta Turun 1 387 euroon asukasta kohden ja Jyväskylässä vastaavasti Jyväskylän 676 eurosta Hankasalmen 2 085 euroon. Tässä huomion arvoista on se, että Turun seudulla keskuskaupungin valtionosuudet ovat suurimmat ja Jyväskylän seudulla tilanne on päinvastainen. Seuraavassa tarkastellaan valtionosuuksien muodostumista hallinnonaloittain, mistä ilmenee muun muassa syy Turun ja Jyväskylän valtionosuuksien määrän suureen eroon.

KUVIO 62. Käyttötalouden valtionosuudet hallinnonaloittain, keskimäärin vuosina 2000–2007, €/asukas



Kuntien välisiä valtionosuuksien eroja selittävät olosuhdetekijöiden lisäksi palveluiden järjestämistapa, ts. tuottaako kunta itse palvelun vai ostetaanko se ulkopuoliselta taholta. Edellä mainittu koskee vain opetustoimen valtionosuuksia, koska valtionosuudet määräytyvät ylläpitäjälle. Yleinen valtionosuus ja sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudet määräytyvät peruskunnalle asukaspohjan ja olosuhteiden perusteella.

Sekä Turun että Jyväskylän seudulla suurimmat erot valtionosuuksissa johtuvat opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksista sekä verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasauksesta. Turun ja Jyväskylän seudut eroavat toisistaan melko paljon. Verotuloihin perustuvassa valtionosuuksien tasauksessa Jyväskylän seudulla Jyväskylä on ainoa kunta, jonka valtionosuuksiin tehdään tasausvähennys (ts. tasausvähennyskunta), kun Turun seudulla Turun lisäksi tasausvähennyskuntia ovat olleet Kaarina, Lieto, Naantali, Paimio ja Raisio, eli

yli puolet kunnista. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksissa huomattavaa on, että Jyväskylän kaupungin valtionosuudet ovat hyvin alhaiset ollen seudun alhaisimmat, kun taas Turun kaupungin valtionosuudet ovat seudun suurimmat. Tämä selittyy sillä, että Jyväskylän kaupungissa opetustoimen palvelut tuotetaan pääosin muissa kuin kaupungin omissa yksiköissä, kun taas Turun kaupunki tuottaa itse ko. palvelut.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa seudut eroavat toisistaan siten, että Turun seudulla keskuskaupungin valtionosuudet ovat pääosin ympäristökuntia suuremmat ja taas Jyväskylän seudulla päinvastoin. Jyväskylän kaupungin ympäristökuntia alemmat valtionosuudet selittyvät paremmalla taloudellisella ja väestöllisellä huoltosuhteella, ts. ympäristökunnissa on keskuskaupunkia enemmän vanhuksia ja sitä kautta sairastavuutta yms. valtionosuutta lisääviä väestötekijöitä. Turun seudulla, vaikka työikäisten määrä on keskuskaupungissa ympäristökuntia suurempi, Turun kaupungin vanhusten määrä ja sairastavuus ovat pääosin ympäristökuntia korkeammat, jotka lisäävät valtionosuuksia. Esimerkiksi vuoden 2007 sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksissa sairastavuusindeksi oli Turun seudulla korkein Turun kaupungissa, kun Jyväskylän seudulla Jyväskylän kaupungin indeksi oli toiseksi alhaisin.

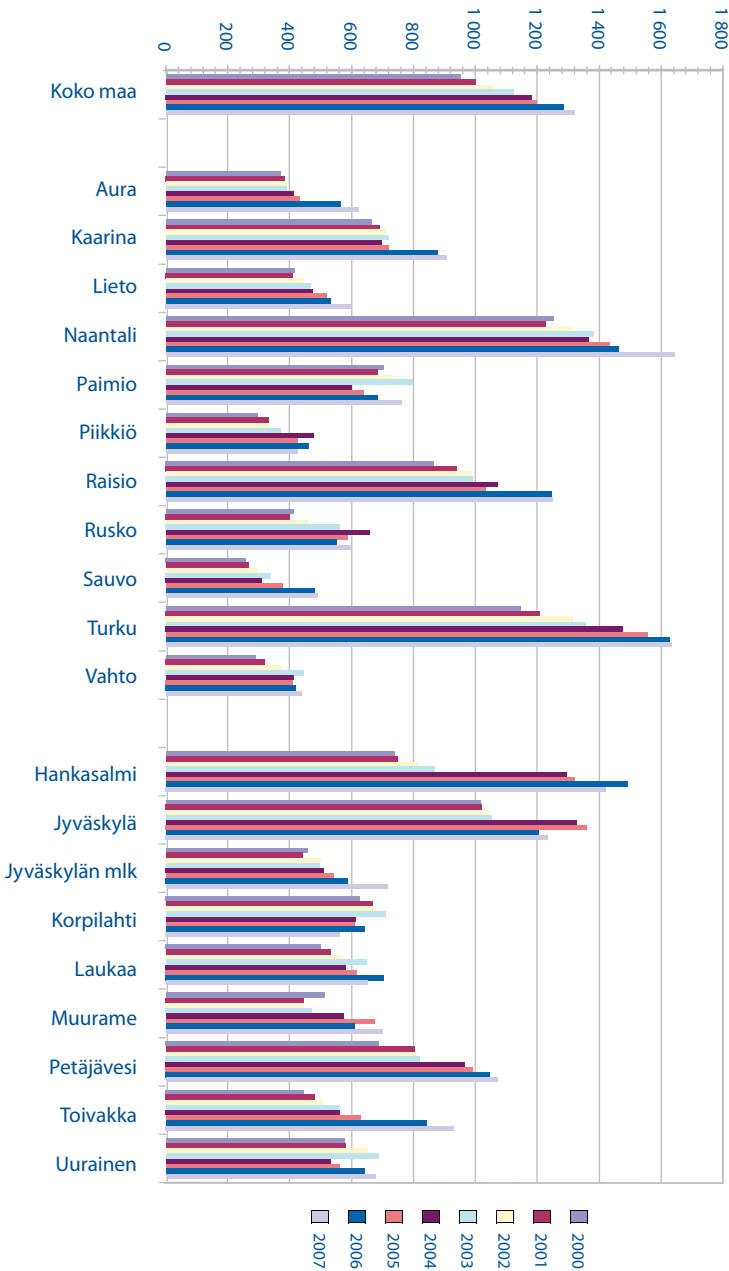
3.5.3 Toimintatuotot

Toimintatuotot koostuvat seuraavista eristä: myyntitulot, maksutulot, tuet ja avustukset ja sekä muut toimintatuotot. Merkittävimmän erän niistä muodostavat myyntituotot. Etenkin suurissa kaupungeissa myyntituotoilla, joita saadaan liiketoiminnan (mm. liikelaitosten) suoritteiden myynneistä, on suurehko merkitys koko tulorahoituksen kannalta.

Erot myyntituotoissa selittävät pääosin myös Turun ja Jyväskylän seutujen toimintatuottojen tasoeroja. Turun seudulla Turun kaupungin lisäksi suurehkoja myyntituottoja liiketoiminnasta saavat Naantali ja Raisio. Jyväskylän seudulla myyntituotot ovat suurehkot taas Jyväskylän kaupungin lisäksi Hankasalmissa, Petäjävedellä ja Toivakalla. Vuonna 2007 Turun seudulla suurimmat myyntituotot olivat Naantalilla; 1 055 euroa asukasta kohden ja Jyväskylän seudulla Hankasalmella; 719 euroa asukasta kohden.

Seuraavassa kuviossa, kuviossa 63, on esitetty toimintatuotot vuosina 2000–2007, joka havainnollistaa toimintatuottojen suuria kuntakohtaisia eroja.

KUVIO 63. Toimintatuotot vuosina 2000–2007, euroa asukasta kohden

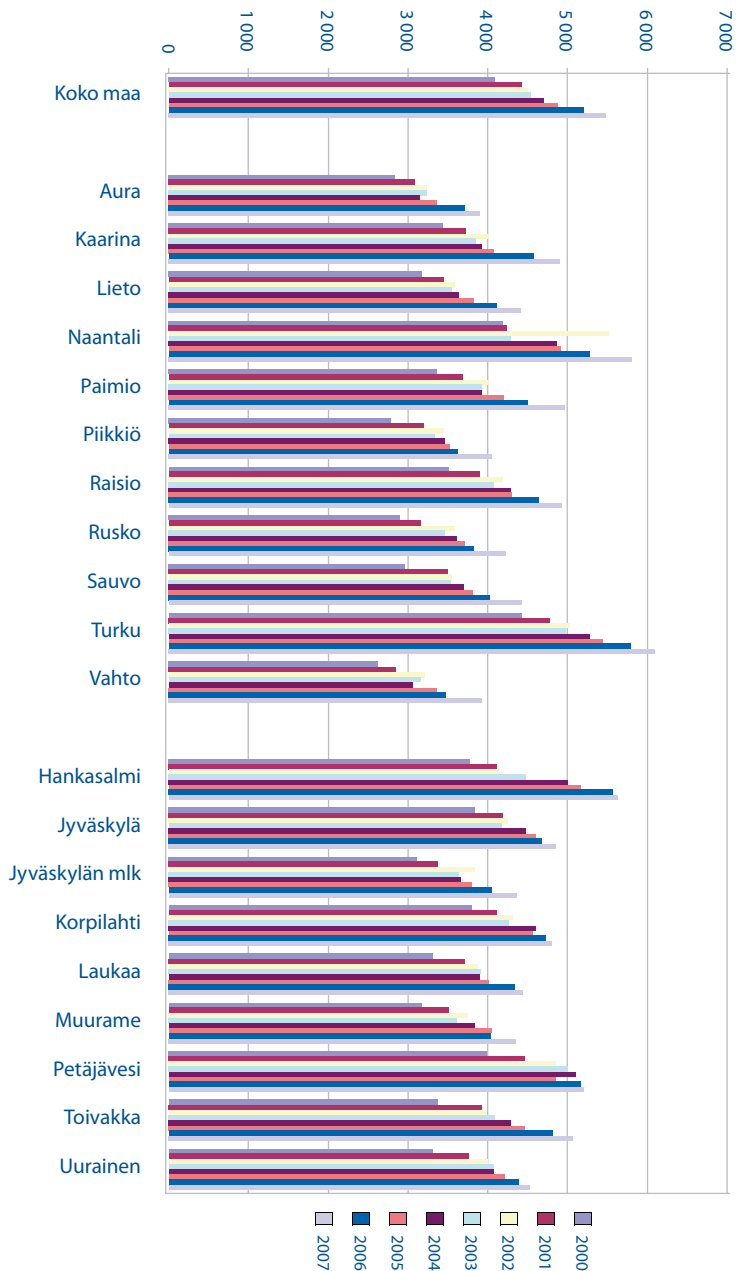


3.5.4 Käyttötulot yhteensä

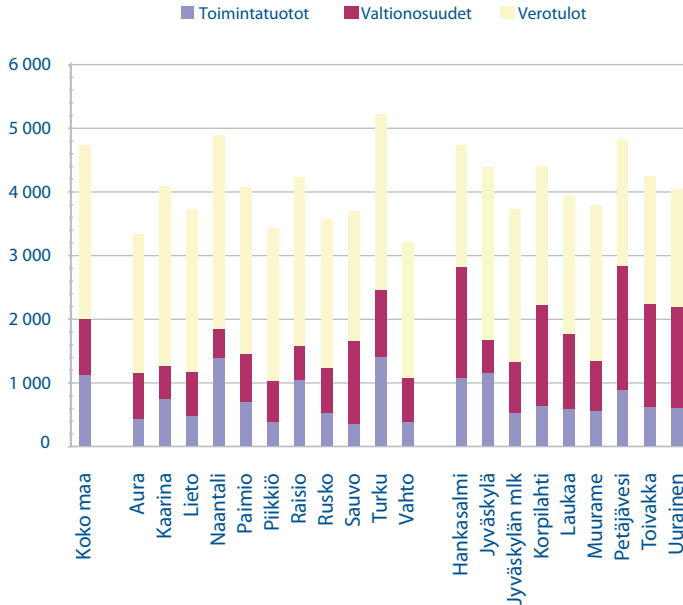
Tarkasteltaessa käyttötuloja kokonaisuudessaan, voidaan havaita, että Turun seutu on Jyväskylän seutua heterogeenisempi. Turun seudulla Turun kaupungin käyttötulot ovat olleet suurimmat, mikä johtuu Turun korkeista toimintatuotoista ja valtionosuuksista. Turun seudun kuntien vuosien 2000–2007 keskimääräinen käyttötulojen vaihteluväli oli Vahdon 3 211 eurosta Turun 5 228 euroon asukasta kohden.

Jyväskylän seudulla Jyväskylän kaupungin vuosien 2000–2007 keskimääräiset käyttötulot ovat vasta neljänneksi suurimmat, mikä selittyy Jyväskylän kaupungin alhaisilla valtionosuuksilla, siinä opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksilla. Jyväskylän seudun kuntien vuosien 2000–2007 keskimääräinen käyttötulojen vaihteluväli oli Jyväskylän maalaiskunnan 3 740 eurosta Petäjäveden 4 829 euroon asukasta kohden. Kuvioissa 64 ja 65 on esitetty käyttötuloja ja niiden osatekijöitä vuosina 2000–2007.

KUVIO 64. Käyttötulot (toimintatuotot, verotulot ja valtionosuudet yht.) vuosina 2000–2007, euroa asukasta kohden



KUVIO 65. Käyttötulot keskimäärin osatekijöittäin vuosina 2000–2007, euroa asukasta kohden



3.5.5 Tiivistelmä tuloista ja tulovaikutuksista

Yhteenvedona tulotarkastelusta voidaan todeta, että keskuskaupunkien, Turun ja Jyväskylän, tulotaso on varsin hyvä verrattuna ympäristökuntiin. Turun kaupungin käyttötulot ovat olleet vuosina 2000–2007 keskimäärin Turun seudun korkeimmat ja Jyväskylän kaupungin Jyväskylän seudun neljänneksi korkeimmat.

Tosin ympäristökuntien tulomuuttajien tulotaso on korkeampi kuin lähtömuuttajien, mikä näkyy kunnallisveron tuoton keskuskaupunkeja suurempana kasvuna. Tilanne on päinvastainen keskuskaupungeissa, joihin muuttaa suhteellisesti enemmän alempiin tuloryhmiin kuuluvia henkilöitä kuin ympäristökuntiin. Esimerkiksi vuosien 2003–2005 muuttajien nettotulokertymä oli Turun kaupungissa 75,7 miljoonaa euroa negatiivinen ja Jyväskylän kaupungissa 18,8 miljoonaa euroa negatiivinen, kun Turun ympäristökuntien nettotulokertymä oli 69,9 miljoonaa euroa ja Jyväskylän ympäristökuntien 40,6 miljoonaa euroa positiivinen. Toisaalta keskuskaupunkien muut verotulot, yhteisö- ja kiinteistöverotulot, ovat pääosin ympäristökuntia korkeammat. Keskuskaupunkien tulorahoitusta vahvistavat merkittävästi myös toimintatuotot, liiketoiminnan suoritemyyntien myötä. Ympäristökunnissa toimintatuottojen merkitys on pääosin selvästi vähäisempi kuin keskuskaupungeissa.

4 Yhteenveto – Kunta paikallistaloutena sekä palveluja järjestävänä organisaationa

Tässä selvityksessä on käsitelty toimeksiannon mukaisesti keskuskaupungin ja kehyskuntien välisiä taloudellisia vuorovaikutus- ja kehitystekijöitä sekä niissä esiintyviä kaupunkiseudun kehittymistä hidastavia tekijöitä. Olemme osoittaneet kuinka kaupunki on riippuvainen ympäröivän yhteiskunnan ja talouden kehityksestä. Kaupungin sisäistä kehitystä ei voi selittää pelkästään toimintaympäristön muutoksilla. Paikallisella päätöksenteolla, esimerkiksi kaavoitus- ja asuntopoliittisilla linjauksilla on laajat vaikutukset kaupunkirakenteen yleiseen kehitykseen. Kaupunkiseudun hyvä kehitys edellyttää kaupunkiseudun kunnilta paitsi aktiivisuutta myös kaupunkiseudun yhteisen edun huomioimista omissa päätöksissä ja toimenpiteissä.

Kuntien välillä on kilpailua. Koska kunnat ovat oman asemansa kautta saman kaupunkiseudun sisällä, hyvinkin erilaisissa tilanteissa, syntyy kaupunkiseudun sisälle erilaisia kilpailuasetelmia.

Hyödyllistä kilpailu on silloin, kun se synnyttää aktiivisuutta kunnan oman alueen ja palvelujen kehittämiseen, verotuksen ja maksujen kurissa pysymiseen ja kaupunkiseudun tarjoamien yhdistelmäetujen hyödyntämiseen. Kunta voi hyödyntää seudun eri kunnissa olevia elinkeino- ja palvelurakenteita kehittäessään omaa toimintaansa, mikä hyödyttää koko kaupunkiseudun elinkeino- ja palvelukokonaisuutta. Kaupunkiseutusunnitelmien toteutumisen yhdeksi esteeksi nousi keväällä 2008 suoritettussa arvioinnissa kaupunkiseutujen *kuntien välinen haitallinen kilpailu*. Haitallista kuntien välinen kilpailu on silloin, kun kunnat osaoptimoivat eli pyrkivät menestymään koko seudun ja jopa koko kansantalouden yleisen edun kustannuksella. Haitallinen kilpailu voi olla veropohjaan liittyvää tai kustannusten siirtoon liittyvää kilpailua. *Veropohjakilpailussa* kunnat pyrkivät hankkimaan hyvätuloisia asukkaita ja veroa maksavia yrityksiä. *Kustannuspuolella* haitallinen kilpailu voi esiintyä siten, että kunnat

hyödyntävät tuloja hankkiessaan toisten kuntien järjestämiä palveluja. Nämä palvelut ovat usein koko alueen vetovoimaa lisääviä palveluja, joiden kustannukset jäävät ainakin osittain järjestäjäkunnan katettavaksi.

Toimeksiantonsa suorittamiseksi asiantuntijaryhmä laati taloudellisia vuorovaikutussuhteita jäsentävän mallin ja havainnollisti taloudellisia suhteita Turun ja Jyväskylän kaupunkiseutujen aineistoilla. Kumpikin seutu koostuu selvästi suuremmasta yli 100 000 asukkaan keskuskaupungista. Turun kaupunkiseudulla on kolme keskisuurta, vahvaa kaupunkia Raisio, Kaarina ja Naantali sekä lisäksi pienempiä kuntia. Jyväskylän kaupunkiseutu muodostuu tasavahvemmista kunnista. Kummallakin kaupunkiseudulla on tapahtunut kuntaliitoksia, mutta Jyväskylän kaupunkiseudulla kuntaliitos on tapahtunut keskuskaupungin kanssa, kun Jyväskylän maalaiskunta ja Korpilahti muodostivat yhdessä Jyväskylän kanssa uuden Jyväskylän kaupungin vuoden 2009 alussa.

Laaditussa mallissa kuntia tarkastellaan kahdesta näkökulmasta. Kunnat ovat toisaalta *paikallistalouksia*, jolla on rajat, joiden sisällä asukkaat elävät ja yhteisöt toimivat. Paikallistaloudessa tärkeitä asioita ovat maankäyttö, asutus, elinkeinotoiminta ja liikennejärjestelyt. Kunnat ovat toisaalta demokratiaan pohjautuvia *päätöksiä tekeviä ja palveluja järjestäviä organisaatioita*. Asukkaat ja yhteisöt maksavat kotipaikkakunnalleen veroja ja palvelumaksuja, joiden vastikkeeksi nämä saavat erilaisia palveluja. Eli kunta saa asukkailta ja yhteisöiltä tuloja ja järjestäessään palveluja, kunnalle koituu menoja.

Toimeksiannon mukaisesti tässä työssä selvitetään kaupunkiseudun kuntien välisiä taloudellisia vuorovaikutussuhteita. Tulojen ja menojen suuruusluokkaa ja rakennetta tarkastellaan käyttämällä mittarina €/asukas. *Työssä ei selvitetä kuntien toiminnan tehokkuutta*, vaikka sillä on vaikutusta kuntien toiminnan kokonaismenoihin.

Taloudellisten vuorovaikutussuhteiden havainnollistamisessa käytettyjä esimerkkikaupunkeja tarkasteltiin mallin avulla kahdesta näkökulmasta. Ensimmäisen selvityksessä pyrittiin muodostamaan *poikkileikkauskuvaa* taloudellisista vuorovaikutustekijöistä vuoden 2007 taloustietojen perusteella. Toinen erittäin tärkeäksi osoittautunut näkökulma oli *keskuskaupunkien ja kehyskuntien välillä tapahtuva muutos* eli miten näiden väliset taloudelliset suhteet muuttuvat ajan mukaan esimerkiksi muuttoliikkeen seurauksena. Tarkasteluajanjaksona käytettiin etupäässä 2000-lukua. Kummallakin kaupunkiseudulla vuoden 2009 alussa tapahtuneita kuntaliitoksia ei ole kaikilta osin pystytty ottamaan huomioon, koska tilastot koskevat aikaa ennen kuntaliitosta.

4.1 Tilanne ja muutos 2000-luvulla paikallistaloudessa

4.1.1 Väestörakenne ja sen muutos

Väestörakenne 2007

Kumpikin kaupunkiseutu kuuluu kasvaviin kaupunkiseutuihin. Väestönkasvu on keskittynyt keskustaajaman alueelle. Väestöennusteen mukaan kehitys tulee jatkumaan samansuuntaisena kummallakin kaupunkiseudulla. Turussa väestön ikärakenne työikäisten suhteen on edullisempi kuin kaupunkiseudun kehyskunnissa, mutta taloudellinen huoltosuhde on Turussa kuitenkin kehyskuntia heikompi. Jyväskylän kaupungissa sekä taloudellinen että demografinen huoltosuhde on kehyskuntia parempi. Kummallakin kaupunkiseudulla keskuskaupungeissa asui määrällisesti ja suhteellisesti eniten vieraskielistä väestöä sekä opiskelijoita. Opiskelupaikat ovat pääosin keskuskaupungissa ja opiskelijat pääosin asuvat keskuskaupungissa. Opiskelijoille on ominaista se, että heistä suuri osa muuttaa opiskelupaikkakunnalle muualta Suomesta, asuvat keskuskaupungissa ja muuttavat valmistuttuaan kaupunkiseudulle tai sen ulkopuolelle.

Väestön muutos 2000–2007

Kaupunkiseutujen kehitykseen oleellisesti vaikuttaa asukkaiden *muuttoliike* kaupunkiseudun sisällä, kaupunkiseudulle sekä kaupunkiseudulta pois. Kaupunkiseutujen muuttoliikkeelle on luonteenomaista se, että kaupunkiseudun ulkopuolelta ja ulkomailta tuleva muutto tapahtuu keskuskaupunkiin. Keskuskaupungista muuttoliike taas suuntautuu erityisesti kehyskuntiin.

Turun asukasluku on kasvanut vain 1,6 prosenttia 2000-luvulla. Keskimäärin kehyskuntien asukasluku on kasvanut merkittävästi enemmän. Turun väestökehitykselle on vielä huomionarvoista, että Turun kaupungissa niukka väestönkasvu perustuu maahanmuuttoon. Turun kaupunki menettää asukkaita nettomuutossa kehyskunnille keskimäärin (vuosina 2000–2007) 867 asukasta vuodessa. Muuttoliike keskuskaupungista kehyskuntiin on ollut valikoivaa koulutuksen ja tulotason suhteen. Turkuun on muuttanut eniten 15–24-vuotiaita ja sieltä pois muuttaneista suurin osa on ollut 25–34-vuotiaita. Turku menettää nettomuutossa kehyskuntien kanssa korkea-asteen koulutuksen saaneita ja saa lisää perusasteen koulutuksen saaneita. Turusta muuttaa kehyskuntiin keskimäärin parempituloisia, kuin sinne muuttaa kehyskunnista.

Jyväskylän kaupungin asukasluku on kasvanut nopeimmin kahta kehyskuntaa lukuun ottamatta. Jyväskylään muutetaan ulkomailta tai muualta Suomesta. Jyväskylästä muutto on samansuuntainen kuin Turun seudulla. Jyväskylän kaupunki menettää asukkaita nettomuutossa keskimäärin (v. 2000–2007) 418 asukasta vuodessa kehyskunnille. Jyväskylän ja kehyskuntien välinen muutto

on ollut valikoivaa muuttajien koulutuksen, tulotason ja ikärakenteen suhteen. Jyväskylään on muuttanut eniten 15–24-vuotiaita asukkaita ja sieltä pois muuttaneista suurin osa on ollut 15–34-vuotiaita. Jyväskylän kaupunki menettää nettomuutossa kehyskunnille korkea-asteen koulutuksen saaneita asukkaita ja keskiasteen koulutuksen saaneita asukkaita. Jyväskylän kaupungista muuttaa kehyskuntiin keskimäärin parempituloisia asukkaita kuin sinne muuttaa kehyskunnista.

Kuntatalouden ongelmaksi tilanteen tekee se, *että keskuskaupungista kehyskuntiin muuttavat ovat enimmäkseen hyvätuloisia asukkaita, kun taas keskuskaupunkiin muuttajat ovat usein pienempituloisia, jotka tarvitsevat usein kunnallisia palveluja hyvätuloisia enemmän.* Muuttajien tuloeroista seuraa se, että keskuskaupungille jää yleensä vähemmän tuloja toimintansa kehittämiseen.

Muuttoliikkeen tuomassa kehityksessä tulot ovat toinen puoli asiaa. *Menojen* kannalta muuttoliike merkitsee usein sitä, että kehyskunnat joutuvat järjestämään erityisesti sosiaali-, terveys- ja koulupalveluja sekä tekemään peruspalveluinvestointeja, muun muassa rakentamaan uusia päiväkoteja ja kouluja. Näiden rahoitukseen kunnat saavat valtionosuuksia. Keskuskaupungin kannalta edellä mainittu muuttoliikkeen menovaikutus riippuu siitä, miten se pystyy käyttämään hyväksi lähtömuuttajien jättämää palvelukapasiteettia.

Muuttoliikkeen menovaikutuksessa on aivan oleellista se, millainen on kunnan valmius ottaa lisää asukkaita tai väestön vähetessä supistaa palvelukapasiteettia. Muuttoliikkeen seurauksena kustannusten muutos vastaa *rajakustannuksia*, yleensä ei asukasta kohti laskettuja kustannuksia. Yksittäisen muuttajan kunnalle aiheuttamat rajakustannukset voivat olla muuttajan kunnan tulovaiikutuksia suuremmat tai pienemmät.

Kuvatulla muuttoliikkeellä on luonnollinen tausta. Kunnat voivat omilla toimenpiteillään, erityisesti maankäytön suunnittelulla tai palveluillaan vahvistaa valikoivaa muuttoliikettä, joka saattaa muodostua haitalliseksi koko kaupunkiseudun kehityksen kannalta. Suomalainen unelma omakotitalosta ja kesämökistä järven rannalla elää vahvana. Tämä johtuu muun muassa siitä, että halutaan väljempää asumista, jota löytyy kehyskunnasta. Kehyskunnissa on usein tarjolla omakotitalontonteja, joita ei keskuskaupungista löydy. Keskuskaupungissa opiskellaan ja siellä asutaan opiskeluaikana, mutta perheen perustamisen yhteydessä usein muutetaan keskuskaupungista kehyskuntaan pientaloalueelle.

4.1.2 Elinkeinotoiminta

Kaupunkiseudun alueen kehitystä edistää seudun edun huomioonottava *elinkeinopolitiikka*, jossa alueen koko elinkeinotoiminta voi saavuttaa yhdistelmäetuja työnjaon kautta. Yksittäisen kunnan elinkeinopolitiikan osaoptimointi

saattaa hidastaa koko kaupunkiseudun kehitystä, mikä lopulta heijastuu kaikkiin kaupunkiseudun kuntiin.

4.1.3 Elinkeinorakenne ja sen muutos

Keskuskaupunkien elinkeinorakenteessa yhteiskunnalliset palvelut ovat suurin työpaikoilla mitattuna. Yhteiskunnallisilla palveluilla tarkoitetaan muun muassa sekä julkisen hallinnon että yksityisen sektorin palveluita. Toimialoista teollisuus supistuu. Keskuskaupunkien ja kehyskuntien suhteessa ei näyttäisi tapahtuneen merkittäviä muutoksia. Tämä viittaisi siihen, etteivät kunnat houkuttele yritystoimintaa kaupunkiseudun muista kunnista. Laajenevilla toimialoilla lisäys johtuu yritysten kasvusta tai aloittamisesta keskuskaupungissa tai kehyskunnissa.

4.1.4 Työpaikkaomavaraisuus ja sen muutos

Turun kaupunkiseudun työpaikkaomavaraisuus on 102 prosenttia. Turun kaupungissa se on 120 prosenttia ja kehyskunnissa työpaikkaomavaraisuus vaihteli vajaasta 60 prosentista yli 80 prosenttiin. Jyväskylän kaupunkiseudun työpaikkaomavaraisuus on noin 98 prosenttia, Jyväskylän yli 120 ja kehyskuntien 60–80 prosenttia. Kummassakin keskuskaupungissa työpaikkaomavaraisuusaste oli selvästi kehyskuntia suurempi.

Työpaikkaomavaraisuudessa ei ole tapahtunut suurta muutosta. Taloudellinen nousukausi on vaikuttanut työpaikkojen määrän kasvuun. Jyväskylän kaupungin työpaikkaomavaraisuuden kasvu viittaa siihen, että työpaikkoja on siirtynyt enemmän kaupunkiin suhteessa kehyskuntiin. Turun seudulla suunta on ollut maltillisesti toisinpäin.

4.1.5 Pendelöinti ja asiointi naapurikunnissa

Asuinpaikan ja työpaikkojen sijaitseminen eri kunnissa aiheuttaa pendelöintiä. Turun seudulla kehyskunnista pendelöinti Turkuun vaihteli kunnittain 17,5–52,2 prosenttiin mutta myös Turkulaiset pendelöivät naapurikuntiin.

Menneessä kehityksessä tai tulevaisuudessa ei ole havaittavissa suuria painopisteen muutoksia. Pendelöinti keskuskaupungista kehyskuntiin kuitenkin näyttäisi hieman kasvavan. Jyväskylän seutuvilla pendelöinti keskuskaupunkiin vaihteli kunnittain 13,6–55,2 prosenttia.

4.1.6 Yhdyskuntarakenne

Kaupunkiseutujen keskuskaupungeissa on selvästi erilaiset asuntokannat kuin kehyskunnissa. Turun kaupunkiseudulla Turun kaupungin lisäksi Naantalissa ja Raisiossa asuinkerrostalojen osuus kaikista asuintaloista on suurin. Muissa Turun kaupunkiseudun kunnissa ja kaikissa Jyväskylän kaupunkiseudun kehyskunnissa isoimman asuintalojen ryhmän muodostavat erilliset pientalot. Kerrostalojen osuus asuinrakennuksista on kasvanut kuitenkin keskuskaupunkien lisäksi Turun kaupunkiseudulla kolmessa kehyskunnassa ja Jyväskylän kaupunkiseudulla kolmessa kehyskunnassa.

Keskuskaupunkien asuntokanta poikkeaa myös hallintamuodoltaan kehyskunnista kummallakin kaupunkiseudulla. Keskuskaupungeissa omistusasuntojen osuus on kehyskuntien osuutta pienempi. Vastaavasti sekä vuokra-asuntojen että aravavuokra-asuntojen osuudet asuntokannasta olivat keskuskaupungeissa kehyskuntia suuremmat. Turun kaupunkiseudulla Naantalissa on kuitenkin suhteessa eniten korkotukiasuntoja ja asumisoikeusasuntoja. Jyväskylän kaupunkiseudulla korkotukiasuntoja on seudulla suhteessa eniten Muuramessa.

Monesti kunnat ja kaupunkiseudut ovat vielä varsin tottumattomia maapolitiittiseen ohjaamiseen kasvupaineen alla. Perinteisen maapolitiikan osalta kustannusten ennakoiminen saattaa olla vaikeaa uudessa kasvutilanteessa ja samalla ongelmia voi olla myös maankäytösopimusten käytännöissä. Lisäksi vaarana on niin sanottu monopolivaara eli isovelji – isosisko asetelmat, jossa 'me hallitsemme kaiken'. Tämä ajattelu voi esiintyä niin suunnittelukoneistossa kuin kuntien johdossa.

4.2 Kunta palveluja järjestävänä organisaationa ja päätöksenteko-organisaationa

4.2.1 Tulotalous

Tulotalouden rakenne 2007

Kunnat rahoittavat pääsääntöisesti vuotuiset käyttömenonsa käyttötuloilla. Turun kaupungin käyttötulot ovat olleet vuosina 2000–2007 keskimäärin Turun kaupunkiseudun korkeimmat ja Jyväskylän kaupungin neljänneksi korkeimmat Jyväskylän kaupunkiseudulla.

Asukaskohtaisesti laskettuna verotulot vaihtelevat Turun kaupunkiseudun kunnissa vuonna 2007 huomattavasti enemmän kuin Jyväskylän seudulla. Verotuloja asukasta kohti kertyy Jyväskylän kaupungille kehyskuntia enemmän, kun taas Turun seudulla muutamien kehyskuntien saavat keskuskaupunkia enemmän verotuloja. Oleellista on lisäksi se, millaisella veroprosentilla

kunnat saavat kootuksi verotulonsa. Jyväskylän kaupungin veroprosentti on seudun alhaisin. Turun seudulla Turkua alhaisempi tuloveroprosentti on muutamalla kehyskunnalla.

Valtionosuutensa kunnat saavat yhteisten kriteereiden perusteella, yleisen valtionosuuden lisäksi tehtäväkohtaiset valtionosuudet, laskennallisen perusteen mukaan. Näissä kriteereissä on huomioitu palvelutarpeet ja kustannuksia lisäävät olosuhdetekijät.

Tulojen kehitys 2000–2007

Merkillepantavaa on verotulojen kehitys. Turun seudulla kehyskuntien verotulot ovat kasvaneet 2000-luvulla enemmän kuin Turun asukaskohtaiset verotulot. Muutamien kehyskuntien verotulokehitystä selittää useaan kertaan tapahtunut veroprosentin nostaminen.

Jyväskylän seudulla kunnat ovat nostaneet tarkastelukaudella tuloveroprosenttia yhden kerran paria poikkeusta lukuun ottamatta. Keskuskaupungin verotulojen asukaskohtaisen määrän kasvu on ollut vähäinen, vaikka sen asukaskohtaiset verotulot ovat seudun korkeimmat.

Keskuskaupunkien verotulojen kehitys viittaa siihen, että edellä kuvattu valikoiva muuttoliike ja väestökehitys on lisännyt kehyskuntien asukasta kohti käytettävissä olevaa verorahoitusta keskuskuntia enemmän. Pitkällä aikavälillä tällainen kehitys vie keskuskaupungilta kehittämiseen käytettäviä voimavaroja.

Kiinteistöveroja keskuskaupungit saavat kehyskuntia enemmän. Yhteisövero-osuuden tuotto on keskuskaupungeissa hieman kehyskuntia suurempi.

Muuttoliikkeen vaikutus kuntien tuloihin riippuu myös verotulojen tasauksesta. Kuntien käytettävissä olevan verorahoituksen (verot + valtionosuus) määrää tasoittaa valtionosuusjärjestelmään sisältyvä verotulojen tasausjärjestelmä. Sen avulla kaikille kunnille varmistetaan 91,86 prosenttia verorahoitusta kuntien keskimääräisistä asukaskohtaisista verotuloista. Tasausrajan alle jääneet kunnat saavat *tasauslisää*, ja tasausrajan ylittävät joutuvat maksamaan 37 prosenttia tasausrajan ylittävältä osalta.

Vuonna 2009 Turun seudun kunnista kolme kuntaa, vuoden 2009 alusta voimaan tulleella kuntajaolla, jää tasausrajan alapuolelle. Nämä kunnat saavat tasauslisää. Muut kunnat joutuvat maksamaan tasausvähennystä. Jyväskylän kaupunkiseudun kunnista ainoastaan Jyväskylä on niukasti tasausrajan yläpuolella, muiden kaupunkiseudun kuntien jäädessä sen alapuolella.

Koko kaupunkiseudun näkökulmasta muuttoliike voi vaikuttaa kaupunkiseudun kuntien yhteenlasketun tasauksen määrään.

4.2.2 Menotalous

Käyttötalousmenot 2007

Käyttömenojen (nettokäyttökustannukset, €/asukas) suuntaa-antava vertailu osoittaa, että suurissa menoryhmissä keskuskaupungin ja kehyskuntien välillä ei ole merkittäviä eroja, mutta *keskuskaupungeilla on erityisiä menoja*. Merkittävä palveluryhmä ovat *vetovoimapalvelut*, palvelun järjestäjältä suurta yksikkökokoja edellyttävät kulttuuripalvelut ja laajemmin vapaa-ajan palvelut. Näitä menoja ei kehyskunnilla juuri ole. Vaikka kehyskunnissa asuvat maksavat näistä palveluista käyttömaksuja, jää näiden vetovoimapalvelujen kustannuksista osa keskuskaupungin maksettavaksi. Toinen huomionarvoinen menoryhmä ovat *eräät sosiaalipalvelut*, joiden osuus keskuskaupunkien menoista on kehyskuntia suurempi.

Investointien kehitys

Tapahtunut väestörakenteen muutos näkyy erityisesti investoinneissa. Vaikka keskisuuri- tai suurituloiset muuttavat kehyskuntiin, aiheuttaa tämä kehyskunnalle myös investointimenoja. Kehyskuntien investointiaste näyttää olevan keskuskaupunkia korkeampi. Väestön kasvun seurauksena *kehyskunnat joutuvat rakentamaan erityisesti lasten päiväkotia, kouluja sekä kunnallistekniikkaa*. Osa kehyskunnista joutuu myös rakentamaan vapaa-ajanpalveluja. Lisäksi erilaiset tukitoiminnot vaativat investointeja. Keskuskaupunkien investointiprofililit ovat jonkin verran toisenlaisia.

Kaupunkiseudun vetovoimaan ja kilpailukykyyn vaikuttavat erityisesti *investointeja vaativat kulttuuri- ja muut vapaa-ajan palvelut*. Kaupunkiseuduilla näiden palvelujen järjestäminen uhkaa jäädä keskuskaupungin järjestettäväksi ja myös osittain maksettavaksi. Vetovoimapalvelut vaikuttavat koko kaupunkiseudun kuntien kehitykseen. Kehyskuntien vetovoima ilman keskuskaupungin tarjoamia palveluja on huomattavasti heikompi.

4.2.3 Pendelöinti – tulojen ja menojen kohdentuminen

Pendelöinnin seurauksena verotulot siirtyvät työpaikkakunnalta asuinpaikkakunnalle. Pendelöinnistä aiheutuvien verotulojen määrä on varsin suuri. Tässä selvityksessä ei pendelöintituloja ole laskettu tarkkaan. *Pendelöinnissä on myös muistettava se, että pendelöijän asuinkunta järjestää palvelut, joten se kantaa vastuun menojen rahoittamisesta*. Pendelöijät voivat aiheuttaa jopa enemmän kustannuksia kuin tuovat verotuloja.

Toiseksi pendelöinnissä on kiinnitettävä huomiota siihen, *kenen työpaikat oikeastaan ovat*. Tilanne voi olla se, että työpaikat ovat syntyneet kuntaan mer-

kittävien panostusten jälkeen, jolloin kunnalla voisi olettaa olevan moraalinen oikein verotuloihin. Osa työpaikoista on taas sellaisia, esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen kuntayhtymät, että kaupunkiseudun kunnat käyttävät palvelujen hankintaan verorahojaan. Palvelua tuottava yksikön sijainti on voinut syntyä ilman sijaintikunnan omaa panostusta.

4.3 Yhteistyömuodot kuntaorganisaatioiden välillä

Yksi PARAS-uudistuksen keskeisistä tavoitteista on lisätä kuntien välistä yhteistyötä. Käytännössä kaupunkiseuduilla on jo nykyisin melko paljon yhteistyötä. Yhteistyö voidaan jakaa kahteen pääryhmään. Toinen käsittää yhteistyön kuntien alueen maankäytössä, asutuksen suunnittelussa ja elinkeinopolitiikassa ja toinen kuntien palvelujen järjestämisessä. Palvelujen järjestäminen voi tapahtua kahdella tavalla joko tuottamalla palveluja yhdessä tai palveluja ristikkäiskäyttämällä yli kuntarajojen. Maankäytössä kaupunkiseutujen kunnilla ei perinteisesti ole ollut merkittävää yhteistyötä, vaan kunnat ovat pikemminkin kilpailleet maankäytön avulla. Jyväskylän kaupunkiseudun kunnat ovat aloittaneet Maankäytön rakennemallin suunnittelun. Työ on käynnistynyt syksyllä 2008 ja malli olisi tarkoitus hyväksyä syksyn 2010 aikana. Rakennemallin on tarkoitus olla tavoitteellinen maankäytön strategioiden ja aluevarausten yhdistelmä.

Turun kaupunkiseudun kunnat aikovat laatia yhdessä seudullisen maankäytön rakennemallin, jonka jälkeen laaditaan seudullinen kaava joko tarkistamalla kaupunkiseudun maakuntakaava tai kuntien yhteinen yleiskaava.

Kaupunkiseudun hyvän kehityksen yksi olennainen osa on palvelutuotannon järjestäminen. Kaupunkiseudun kuntien asukkaiden arki jäsentyy osittain ylikunnallisesti. Seudun toimivuuden kannalta tärkeää on *palvelujen järjestäminen seudullisesti* silloin, kun siitä voidaan saada suurtuotannon etuja ja joustavuutta palvelujen käytössä. Kaupunkiseudun kunnat järjestävät palveluja monessa eri muodossa sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä opetuksessa ja kulttuuripalveluissa. Kaupunkiseudun kunnilla on yhteistyötä erityisesti teknisten palvelujen alueella. Tulevassa uudessa terveydenhuoltolaissa lisätään kuntalaisten mahdollisuuksia hankkia terveydenhuollon palveluita yli kuntarajojen.

Kaupunkiseutujen profiilit ovat erilaisia. Jyväskylän seudulla keskuskaupunki ja kehyskunnat järjestävät palveluja yhdessä. Keskuskaupunki onkin mukana lähes kaikessa seudulla tapahtuvassa yhteistyössä. Turun kaupunki-seudulla on runsaasti kuntien yhteistyötä. Merkittelevää on se, että kehyskuntien yhteistyö suuntautuu usein kaupunkikeskusten lisäksi kaupunkiseudun ulkopuolelle tai kaupunkiseudun muihin kuntiin kuin keskuskaupunkiin.

Yhteistyön muotoja ovat kuntayhtymät, kaupunkiseudun kuntien yhteiset perustamat osakeyhtiöt, liikelaitokset tai isäntäkuntamallit. Erilaisten yhteistyömuotojen lisäämisestä huolimatta päätöksentekijöinä ovat kuitenkin edel-

leen yksittäiset kunnat. Kunnat päättävät myös siitä, siirretäänkö päätöksenteko perinteisen kunnallisen päätöksenteon ulkopuolelle erilaisiin ylikunnallisiin kuntayhtymiin, osakeyhtiöihin ja säätiöihin. Päätöksentekoa on Paras -uudistuksen myötä haluttu siirtää myös vapaamuotoiseen yhteistyöhön. Yhteistyön edistämässä päätöksenteon demokraattisuuden rooli ja merkitys ovat jääneet vähemmälle huomiolle. Erityisesti kuntalaisten peruspalvelujen osalta tulisikin jatkossa miettiä, mikä rooli ja merkitys demokraattisella päätöksenteolla tulisi olla sekä, miten se voidaan jatkossa turvata.

4.4 Kehykunnat ovat riippuvaisia keskuskaupungista ja päinvastoin

Selvitys osoitti, että keskuskaupungit ja kehyskunnat ovat selvästi sidoksissa toisiinsa. Kehyskuntien vetovoima perustuu asuin- ja työpaikan lisäksi keskuskaupungin tarjoamiin monipuolisiin vetovoimapalveluihin sekä yksityisen sektorin tarjoamiin kulutusmahdollisuuksiin.

Keskuskaupunki hyötyy myös kehyskunnista erityisesti elinkeinoelämän vilkastumisen vuoksi.

Keskeiseksi havainnoksi esimerkkiaineistosta ja muusta tausta-aineistosta nousi se, että *kaupunkiseutujen kehittymisen hidastavat tekijät vaihtelevat. Suurimpien ja pienempien kaupunkiseutujen tilanne on erilainen*. Ongelma voi olla siinä, että kaupunkiseudun kehitys kokonaisuudessaan on hidasta. Tämä voi johtua siitä, että kunnat osaoptimoivat eli ajattelevat omaa etuaan koko kaupunkiseudun kustannuksella. Toisaalta ongelmana voi olla se, että keskuskaupungin kehitys jää jälkeen kehyskuntien kehityksestä. Syynä tähän voi olla elinkeinopoliitiikka, mutta erityisesti valikoiva muuttoliike. Muuttajat ovat useimmiten suurituloisia, minkä seurauksena keskuskaupungin verotulojen kehitys näivetty. Keskuskaupunki ei pysty toimimaan kaupunkiseudun veturina tarjoamalla vetovoimapalveluja ja tekemään riittäviä investointeja. Kehityksestä kärsii ajanoloon koko kaupunkiseudun kehitys. Toinen keskeinen havainto on se, että *kaupunkiseudun kehittäminen edellyttää yhteen hiileen puhaltamista*.

Poliittisen hallintatavan ja seudullisen yhteistyön kehittäminen ei kuitenkaan vielä riitä ratkaisemaan niitä ongelmia, joiden edessä kunnat toimintaympäristön eriytyessä myös alueellisesti ovat. Työryhmän mielestä on olennaista myös miettiä hallintotavan ja toimintaympäristön välistä suhdetta – eri toimintojen osalta erikseen. Eriytyvän kehityksen tuloksena eri kunnat ovat kohtaamassa asemansa kautta hyvinkin erilaisia tilanteita. Samalla talouden ja sosiaalisen yhteensovittaminen on entistä haasteellisempaa, konkreettiset ongelmat hyvinkin kompleksisia ja ennustettavuus vähäisempää. Siten on vaikea nähdä yhtä toimintamallia, josta seuraisi kaikkea hyvää, mitä tällä hetkellä tavataan kutsua ”eheäksi” ja ”kestäväksi”.

5 Työryhmän kehittämisehdotukset

Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta käytävän keskustelun painopiste on siirtynyt kaupunkiseuduille ja siihen, miten uudistusta tulisi kaupunkiseuduilla jatkaa. Keskustelun suunta on oikea, sillä kaupunkiseutujen merkitys kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteuttamisessa on keskeinen. Kaupunkiseutujen merkitys puitelain tavoitteiden toteuttajina on suuri eli tavoite eheästä ja elinvoimaisesta kuntarakenteesta, jolla on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta sekä tehokkaalle maankäytölle, asutukselle, elinkeinotoiminnalle ja liikenteelle että palvelujen kehittämiselle. Puitelaissa nimetyillä kaupunkiseuduilla asuu kaksi kolmasosaa koko Suomen väestöstä, joten yhteinäisellä ja toimivalla palvelurakenteella on laajat vaikutukset koko kansantalouden hyvinvoinnin ja esimerkiksi ilmastopoliittisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Moninaisuus on keskeinen osa kaupunkimaista elämää ja kaupunkiseutujen erityisyyttä. Kaupunkiseutujen kasvu tuo mukanaan kaikkialla ilmiöitä, kuten laajeneminen, erimuotoisten toimintojen kasautuminen ja asukkaiden sosiaalinen eriytyminen (vrt. Gordon 2007). Näiden ilmiöiden on osoitettu useassa tutkimuksessa olevan kaupunkiseutujen kehittymisen elinehto. Alueen moninaisuus on siten nimenomaisesti keskeinen osa kaupunkiseudun tarjontaa ja houkuttelevuutta.

Koska kuvattuun kehitykseen liittyy myös epäkohtia, niin kuntien tulee yhdessä valtion kanssa pohtia keinoja ongelmien minimoimiseksi. Raja-arvoja tulee määrittää sekä tutkimuksellisesti että poliittisesti. Lisäksi kehitystä tulee seurata. Tämä edellyttää seudun kunnilta yhteistoimintaa ja koko kaupunkiseudun edun huomioimista omissa päätöksissään. Kaupunkiseutu muodostaa kokonaisuuden, jossa alueen eri kunnissa elävät asukkaat käyvät töissä tai hoitavat asioitaan oman kunnan lisäksi toisessa kunnassa kaupunkiseudun sisällä. Kaupunkiseudun asukkaiden palvelujen tarve on kuntarajat ylittävää. Kaupunkiseutu on kokonaisuus, jolla kuntalaisen arki tulisi olla mahdollisimman sujuvaa.

Toimivalla kaupunkiseudulla:

1. Kaupunkiseudun elinvoimaisuus mahdollistaa laajempaa positiivista kehitystä
2. maankäytön ja siitä seuraavan asutuksen, elinkeinojen sijoittaminen, liikenteen järjestelyt tapahtuvat koko kaupunkiseudun kehityksen näkökulmasta
3. elinkeinopolitiikka mahdollistaa nopeisiin muutoksiin reagoimisen, mutta samalla on kaupunkiseudun edun huomioon ottavaa
4. julkiset palvelut järjestetään tehokkaasti koko alueelle
5. pystytään ehkäisemään valikoivan muuttoliikkeen ja asuinalueiden erilaistumisen mahdolliset haittavaikutukset

Hyvä toimivuus näillä alueilla vie kaupunkiseudun kehitystä eteenpäin parhaalla mahdollisella tavalla. Kaupunkiseutujen ongelmat vaihtelevat näiden suhteen. Osassa kaupunkiseutuja ongelmat ovat vähäisempiä ja kaupunkiseudun kunnat ovat onnistuneet vastaamaan haasteisiin paremmin – yksin sekä yhdessä.

5.1 Matkalla toimivaan kaupunkiseutuun

Asiantuntijaryhmän tehtävänä oli tehdä selvitys keskuskaupunkien ja kehyskuntien taloudellista vuorovaikutus- ja kehitystekijöistä sekä selvitykseen perustuvia esityksiä ongelmallisten asioiden ratkaisemiseksi. Taloudellisten vuorovaikutus- ja kehitystekijöiden selvittämistarpeen taustalla oli väitteitä ja käsityksiä kuntien välisestä epäoikeudenmukaisuudesta ja vinoutumisesta nopeasti muuttuvissa olosuhteissa. Selvitys osittain vahvistaa, mutta osittain kumoaa vuorovaikutussuhteita koskevia ennakkokäsityksiä. Selvitys on myös osoittanut, ettei yhtä kaikille kaupunkiseuduille sopivaa toimintamallia voida esittää. Esimerkiksi metropolialue on oma kokonaisuutensa.

Kaupunkiseudut ovat erilaisia. Kaupunkiseutujen historia niin yhteistyön toteuttamisessa kuin fyysisenä alueena vaihtelee seuduittain. Kaupunkiseudut ovat toiminnaltaan erilaisia ja ne ovat muodostuneet erilaisista kunnista. Kaupunkiseutu saattaa rakentua yhden ison ja usean pienemmän kunnan ympärille tai koostua monesta tasavahvasta kunnasta. Lisäksi kaupunkiseuduilla on erilaisia ratkaisumalleja yhteistyön eteenpäinviemiseksi.

Vaikka kaupunkiseudut ovat erilaisia, niillä on myös yhteisiä nimittäjiä. Keskuskaupunki ja sen ympärillä olevat kehyskunnat yhdessä muodostavat kaupunkiseudun. Kaupunkiseudut ovat lisäksi oman alueensa vetureita. Veturilla on suuri merkitys alueen kehittämisessä ja yhteen hiileen puhaltamisessa. Kaupunkiseuduilla on myös kansallinen merkitys. Kaupunkiseuduilla

asuu kaksi kolmasosaa suomalaisista, joten niiden vaikutus kansantalouteen on merkittävä.

Asiantuntijatyöryhmä on työssään tarkastellut kaupunkiseudun taloudellisia vuorovaikutussuhteita ja pohtinut kaupunkiseutujen dynamiikkaa. Toimivan kaupunkiseudun ja ihmisen arjen näkökulmasta keskiössä ovat maankäyttö, asuminen, liikenne, elinkeinopolitiikka ja kuntien rajat ylittävät palvelut. Kaupunkiseudun kehittäminen kokonaisuutena voi tapahtua vapaaehtoiselta pohjalta, jolloin seudun kunnat itse luovat ja löytävät seudun kannalta parhaat yhteistyön etenemissuunnat. Jos vapaaehtoisella laaja-alaisella yhteistyöllä ei saavuteta kaupunkiseudun kokonaisuuden kannalta parasta mahdollista tulosta, on harkittava yhteistyömuotojen säätämistä velvoittaviksi. Mikäli velvoittava yhteistyö ei tuo mitään uutta tai vaikeuttaa yhteistyön tekemistä, kaupunkiseudulla tulisi miettiä kuntarakenteen muutosta.

- Laaja-alainen vapaaehtoinen yhteistyö
- Kaupunkiseutujen yhteistyölaki
 - Selvityshenkilön asettaminen
 - Yhteinen demokraattinen päätöksentekoeelin
- Kuntajaon muutos

5.1.1 Kaupunkiseudun laaja-alainen vapaaehtoinen yhteistyö

Kunnallisen päätöksenteon toimintaympäristö on muuttunut hyvin nopeasti. Siten on vaikea nähdä yhtä toimintamallia, joka toimisi ratkaisuna eteen tuleviin haasteisiin. Myös yhden yhtenäisen hallintotavan tarjoaminen vastaukseksi on tältä perustalta ongelmallista.

Kaupunkiseudun laaja-alainen vapaaehtoisuuteen pohjautuva ja valtiovallan kannustimin tuettu yhteistyö on malli, joka on tällä hetkellä käytössä. Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annettu puitelaki velvoitti kaupunkiseutuja tekemään kaupunkiseutusuunnitelmat, jotka koskivat maankäyttöä, asumista, liikennettä sekä kuntien rajoja ylittäviä palveluja. Tässä yhteistyö kaupunkiseutujen kuntien välillä perustuu vapaaehtoiseen yhteistyöhön. Valtio voi tukea kuntien vapaaehtoista yhteistyötä muun muassa aiesopimuksilla ja hankerahalla.

Maankäyttö on keskeinen väline, jolla ohjataan asutuksen, elinkeinotoiminnan ja liikenteen järjestelyitä. Maankäytön suunnittelu on kunnallisen itsehallinnon keskeinen tekijä. Sen avulla voidaan houkutella hyviä veronmaksajia. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa yhdyskuntarakenne hajautuu tarpeettomasti, asuinalueet toteutuvat hitaasti tai puutteellisesti. Sitä myöten kaupunkiseudulla päädytään tehottomaan yhdyskuntarakenteeseen sekä joukkoliikenteen edellytysten heikkenemiseen.

Puitelain perustelujen mukaan maakuntapohjaisella kaavoituksella ja suunnitelmilla ei pystytty riittävästi ratkaisemaan kasvukeskusten maankäyttöä, asumista, elinkeinotoimintaa ja liikennettä koskevia ongelmia. Kuntakohtaisessa kaavoituksessa ei puolestaan ole otettu riittävästi huomioon alueen kokonaisnäkemyksiä ja koko alueen kehittämisen painopisteitä. Puitelain mukaan keskeisillä kaupunkiseuduilla tarvitaan yleiskaavallinen yhteistyön lisäksi laajempaa yhteistyötä maankäytön, maapolitiikan, asuntopolitiikan, elinkeinopolitiikan ja liikennejärjestelmien kehittämisessä. Tätä varten puitelaissa mainitut kaupunkiseudut sekä pääkaupunkiseutu laativat kaupunkiseutusunnitelmat.

Vapaaehtoisessa yhteistyössä kaupunkiseudun tulee tehdä tiivistä yhteistyötä seuraavilla osa-alueilla:

- yhteistyö maankäytön suunnittelussa sekä yhteisen yleiskaavan ja sen toteuttamissuunnitelman laatiminen
- yhteinen vastuu seudun asuntopolitiikasta sekä laadittava seudullinen asuntopolitiikkaohjelma
- kuntien tulisi keskenään sopia tasaavasta rahoituksesta ongelmallisempien alueiden kohentamiseen ja syrjäytymisen ehkäisemiseen
- laadittava seudun yhteinen joukkoliikenne- sekä liikennejärjestelmäsuunnitelma sekä perustaa organisaatio toteuttamaan suunnitelmaa
- yhteinen elinkeinostrategia, yhteinen visio ja toiminta-ajatus sekä yhteinen elinkeinopolitiikka
- yhteistyö julkisten palvelujen järjestämisessä silloin kun se palvelee koko kaupunkiseudun etua

Kaupunkiseudun edun tavoittelu edellyttää tiivistä yhteistyötä kaupunkiseudun kuntien kesken. Yhteistyö perustuu vapaaehtoisuuteen, ja kannustimet liittyvät seudulliseen päätöksentekoon sekä päätösvaltaan hankerahoituksesta. Tästä mallista puuttuu koordinoiva päätöksentekoelin, minkä puute saattaa haitata yhteistyön tekemistä sekä siihen sitoutumista. Päätöksenteko hajautuu ja organisaatorakenne monimutkaistuu, jolloin päätöksenteon läpinäkyvyys heikkenee. Tällöin myös näkemys kaupunkiseudun kokonaisedusta voi muoutua hajanaiseksi.

Tässä mallissa kannustin yksittäisen kunnan hyödyn maksimointiin on kuitenkin useimmiten suurempi kuin koko kaupunkiseudun edunmukainen yhteistoiminta, koska edelleen pääosa kunnan rahavirrasta kohdistuu peruskunnalle.

Jyväskylän seutu on esimerkki vapaaehtoisuuteen perustuvassa yhteistyössä, jossa kaupunkiseudun kunnat ajattelevat yhteistä etua. Erityisesti yhteistyötä on tehty elinkeinopolitiikan saralla. Jyväskylän kaupunkiseudulla on tehty iso kuntaliitos ja siellä tehdään laaja-alaista yhteistyötä vapaaehtoisuuden pohjalta. Velvoittava laki voisi monimutkaistaa hyviä käytäntöjä ja työtapoja, joita

Jyväskylän seudulla on toteutettu. *Koska yhteistyö on käynnistynyt kuntaliitoksen ja vapaaehtoisuuden pohjalta hyvin, asiantuntijatyöryhmä toteaa, että Jyväskylän kaupunkiseudun työn tukemiseksi olisi tuettava siellä hyvin alkannutta kehitystä. Jyväskylän kaupunkiseutu on monella tapaa edelläkävijä, joten Jyväskylän esimerkin viitoittamana voisi käynnistää hankkeen ”Kasvukeskusten seutukunnan ohjelma”.*

5.1.2 Kaupunkiseutujen yhteistyölaki

Toisessa mallissa tavoitteena on yhteistyön tiivistäminen samoilla osa-alueilla kuin ensimmäisessä mallissa, mutta niiden toteuttamiseksi tarvitaan kaupunkiseutujen yhteistyölaki, joka velvoittaa kaupunkiseudun kunnat tiiviimpään yhteistyöhön.

Selvityshenkilön asettaminen

Yhteistyölain ensimmäinen vaihe voisi olla selvityshenkilön asettaminen kaupunkiseudulle, jossa yhteistyön toteuttaminen tuottaa vaikeuksia. Selvityshenkilön asettaisi valtiovarainministeriö joko omasta aloitteestaan tai kaupunkiseudun kahden kunnan tai yhden kunnan aloitteesta, jos kunnan alueella asuu yli puolet kaupunkiseudun asukkaista.

Turun kaupunkiseudun yhteistyön suunta on vielä hahmottomaton. Kaupunkiseudun kunnat eivät näe seutunsa kokonaisuutta ja seudun hyötyä omalle kunnalleen. Turun kaupunkiseudulla vapaaehtoisuuteen pohjautuva yhteistyön malli ei ole tuonut yhteistä tahtotilaa eikä kehittämissuuntaa. Asiantuntijatyöryhmä näkee, *että Turun seudun kuntien yhteisen tahtotilan kartoittamiseksi ja mahdollisten ongelmien ratkaisemiseksi tulisi seudulle asettaa yhteistoimintaa kartoittava selvityshenkilö.*

Yhteinen demokraattinen päätöselin

Jotta lainsäädäntöä voitaisiin seudulla toteuttaa, tarvitaan yhteistyötä seudulla koordinoimaan yhteinen demokraattinen päätöksentekoeelin. Sen tulisi päättää seudun strategiasta, maankäytöstä, asuntopolitiikasta, elinkeinopolitiikasta, yhteisten palvelujen järjestämisestä ja yhteisestä yleiskaavasta sekä sen toteuttamisohjelmasta ja -järjestyksestä. Päätöksentekoeelin laatisi myös seudun yhteisen joukkoliikenne- sekä liikennejärjestelmäsuunnitelman sekä toimi suunnitelman toteuttajaorganisaationa.

Yhteistyölaki velvoittaisi seudun laatimaan yhteisen yleiskaavan. Yhteistyölailla ei voida velvoittaa kuntia laatimaan asemakaavaa yhteistyössä keske-

nään. Asemakaava on oleellinen osa kunnallista itsehallintoa ja siitä säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa.

Kaikilla kaupunkiseuduilla ei ole yhteistyöstä aiheutuvia ongelmia, minkä vuoksi vastuun siirtämiselle yhteiselle päätöksentekoaikavälille ei kaikilla kaupunkiseuduilla ole tarvetta. Koska ministeriöt seuraavat kaupunkiseutujen suunnittelua ja suunnitelmien toteuttamista, aloitteen tekijänä yhteisen päätöksentekoaikavälän perustamiselle voisivat toimia valtiovarainministeriö tai sektoriministeriöt tai sen perustamista voisi vaatia kaksi kaupunkiseudun kuntaa tai yksi kunta, jonka alueella asuu vähintään puolet kaupunkiseudun väestöstä.

5.1.3 Kuntajaon muutos

Jos edellä kuvatut yhteistyömallit eivät ole kaupunkiseudulla riittäviä tai ne eivät saa aikaan riittäviä yhteistyörakenteita esimerkiksi henkilöstön voimavarojen kokoamisessa sekä palvelujen järjestämisessä, on pohdittava kuntajaon muuttamista. Kuntaliitoksella olisi se etu, että koko kaupunkiseudun päätöksenteosta vastaisi yhden kunnan päätöksenteko-organisaatio, kokonaisuus olisi mahdollista ottaa paremmin huomioon ja haitallinen kilpailu vähenisi.

Kuntajaon muutoksen toteuttaminen vaatii palveluntuotantotapojen uudelleen organisoinnin, eikä se ratkaise ongelmia automaattisesti. Kuntajaon muutos ja uusi kuntarakenne voi olla vapaaehtoinen ja perustua yhteiseen tahtoon, jolloin se tarjoaa parhaat edellytykset saavuttaa toimiva kokonaisuus.

Muun muassa selvityshenkilö Arto Koski on todennut, että kuntien yhdistymisen perusedellytyksillä on keskeinen merkitys yhdistymisen lopputulokseen (Koski 2004: 29–31, Koski 2007, 9–10). Kosken mukaan yhdistymisen perusedellytykset ovat kunnossa, jos kunnat ovat samaa toiminnallista aluetta, uudessa kunnassa etäisyydet eivät ole kohtuuttoman pitkiä, uudessa kunnassa on luonnollinen keskuspaikka ja mikään kunnista ei ole taloudellisessa umpikujassa. Lisäksi perusedellytyksinä ovat se, että johtavat virka- ja luottamushenkilöt kykenevät työskentelemään yhdessä sekä itse kuntaliitoksen aika on otollinen. Kuntajaon muutos ja uusi kuntarakenne on mahdollistava vaihtoehto, jolloin ei olisi muodollis-hallinnollisia esteitä kaupunkiseudun kokonaisvaltaiselle kehittämiselle muun muassa maankäytössä, liikenteessä ja asumisessa sekä palvelujen järjestämisessä. Kuntaliitos poistaisi myös muun muassa muutto-liikkeen aiheuttamat ongelmat verotuloihin sekä maksuihin ja valtionosuuksiin tarvittavat muutokset.

5.2 Lopuksi

Viime vuosien kehityssuunta on ollut se, että arkielämä kaupunkiseudulla jäsentyy koko kaupunkiseudun, ei yksittäisten kuntien rajojen mukaan. Kuntien toimintaperusteet ovat muuttuneet muun muassa kuntarajat ylittävän työssäkäynnin lisääntymisen johdosta. Eri tahojen toimenpiteiden vaikutukset väestökehitykseen ja verotulopohjaan ovat aina yhteisiä samalla työssäkäynti- ja asuntomarkkina-alueella. Kattava strateginen yhteistyö, kuntien käytössä olevien voimavarojen ohjaus ja tarkastelu seudullisesta näkökulmasta tiiviin seudun tasolla voi tuoda lisäarvoa, jota ei kannata jättää hyödyntämättä. Seudullisella palveluyhteistyöllä voidaan saavuttaa myös parempi tuottavuus peruspalveluissa. Taloudellisesta näkökulmasta katsottuna päätösten ja toimintojen kuntarajat ylittävät vaikutukset ovat voimakkaasti lisääntyneet. Hyvä päätöksenteko toteutuu, kun ulkoiset vaikutukset kyetään sisäistämään riittävästi ja ottamaan huomioon toimintojen kehittämistä koskevassa päätöksenteossa. Hallinnolliset järjestelmät ovat yksi tapa hallita ja sisäistää päätöksenteossa huomioon otettavat päätösten tai toimintojen ulkoisvaikutukset. Kuntien rajojen yli menevien vaikutusten sisäistäminen voi tapahtua hallinnollisesti joko yhteistyön tai kuntien yhdistymisen kautta.

Tällä hetkellä on tärkeämpää kuin koskaan miettiä ratkaisuja kaupunkiseutuja koskien. Sen lisäksi, että Suomella on suuret haasteet edessä koskien väestön ikääntymistä, työllisten osuuden vähenemistä sekä verotulopohjan kaventumista, globaali taloudellinen taantuma asettaa haasteita koko kansantaloudelle, jonka vetureina kaupunkiseudut toimivat. Suomalaista kaupunkia ja kaupunkiseutujen kehitystä on kuitenkin tutkittu, visioitu tai pyritty hallitsemaan vasta varsin lyhyen aikaa. Aluepoliittinen katse on ollut muualla. Teollistavan aluepolitiikan ja julkissektorivetoisen keskusseutujen kehittämiss politiikan aikakausina hyvinvointiyhteiskuntaamme rakennettiin eriperustaisesti. Kun monet eurooppalaiset kaupunkiseudut olivat jo lähes samassa muodossaan 1900 -luvun alussa, ja kaupunkipoliittista ohjaamista ja kehittämistä oli jo harjoitettu – Suomen kaupungistuminen oli tuolloin vasta aluillaan.

Iso-Britanniassa, kuten monessa muussakin eurooppalaisessa valtiossa, on huomattu kaupunkien merkitys kansallisvaltioiden menestyksen ytimessä jo muutama vuosikymmen sitten. Laaja joukko tutkimuksia ja kehittämishankkeita onkin suunnattu kaupunkialueille niiden monipuolisen toiminnallisuuden edesauttamiseksi. Vastakkainasettelun sijaan on huomattu, että urbaanien kasvukeskusten ja niitä ympäröivien alueiden intressit ovat yhteiset. Mittavassa empiirisessä tutkimuksessaan tutkijat eivät löytäneet ainuttakaan sellaista menestyvää seutua, jonka ytimessä ei olisi ollut menestyvää kaupunkia. Näin siis kaikilla aluetasoilla, niin maan sisäisesti kuin kansainvälisestikin (ks. Vaattovaara 2005).

Samalla kun fragmentaatioon ja kaupunkiseudun kasvuun liittyy mahdollisuuksia, liittyy niihin myös ongelmia, joita työryhmän tarkasteluissa on nostettu esille. Nämä haitalliseen kilpailuun laajemminkin liitetyt kysymykset (vrt. Gordon 2007) liittyvät muun muassa moninkertaisiin palveluihin, ympäristökysymysten ylenkatsomiseen taloudellisista syistä, tai yksittäisten maanomistajien tai muiden toimijoiden ylilyönteihin muiden toimijoiden kustannuksella.

Vastauksia ei kuitenkaan ole löydetävissä yksin julkishallinnon yhdistymisten tai tarkemman säädännän avulla. On huomattava, että moninaisuus on keskeinen osa metropolialueen tarjontaa. On riski, että hallinnon yksinkertainen yhdistäminen tai tiukka säädäntä vievät pohjaa demokraattiselta ohjaukselta, ja siten mahdollisuuden hyödyntää paikallisten erityisintressien tuomaa potentiaalia (Gordon 2007).

Kansallisesti tärkeää on pitää huolta siitä, että edellytykset seututalouksien kehitykselle olisivat kunnossa. Lisäksi olisi tärkeää sekä seurata empiirisesti kehitystä joka eriytyy sekä kaupunkiseutujen välillä että niiden sisällä. Lisäksi tulisi määrittää tai paikantaa tällaiseen kehityksen liittyviä erilaisia indikaattoreita, ja niiltä sellaisia raja-arvoja, joiden alittamista (tai ylittämistä) pidetään ei-toivottavana. Lisäksi on tärkeää sopia siitä, millaisiin erityisiin toimiin missäkin tilanteessa olisi mahdollista ryhtyä.

Suomessa on monenlaisia kaupunkiseutuja, jotka ovat eri vaiheissa kaupunkiseudun yhteistyön polulla. Kaupunkiseutujen rakenne vaihtelee myös seudutain. Suomessa on kaupunkiseutuja, jotka rakentuvat yhden suuren keskuskau-pungin ympärille, mutta myös kaupunkiseutuja, joissa kehyskuntien joukossa on tasavahvoja keskuskau-pungin kanssa kilpailevia kuntia.

Selvityksessä mukana olevien Turun ja Jyväskylän kaupunkiseutujen kuntien välinen yhteistyö on erimuotoista. Jyväskylän kaupunkiseutu on tehnyt yhteistyötä verkostokaupunkihankkeessa (erityisesti elinkeinopolitiikassa), jonka kautta se on päätnyt Jyväskylän kaupungin, Jyväskylän maalaiskunnan ja Korpilahden kunnan kuntaliitokseen vuoden 2009 alussa. Turun kaupunkiseudulla yhteistyötä tehdään moneen suuntaan ja hajanaisemmin kuin Jyväskylän kaupunkiseudulla, jossa yhteistyö on keskuskau-punkisuuntautuneempaa. Yhteistyönpolku on avattu molemmilla seuduilla. Turun kaupunkiseudulla yhteistyön tahtotila sekä seudun yhteinen kehityssuunta on vielä hahmottomaton.

Kaupunkiseutujen tulisi nähdä seutunsa asema ja sen yhteisvaikutus paitsi seudullisena, niin myös osana suurempaa kokonaisuutta. Kun kaupunkiseutu menestyy, niin yksittäiset kunnatkin menestyvät. Kehyskunta ei ole kehyskunta ilman keskuskau-punkia, eikä keskuskau-punkki ole keskuskau-punkki ilman kehyskuntia. Yhdessä kunnat eli kaupunkiseutu on vahva kilpailija ja kumppani muiden kaupunkiseutujen kanssa. Tällä tavalla on mahdollista luoda myös kilpailukykyisiä kehityskäytäviä muiden Suomen kaupunkiseutujen kanssa, mutta myös Suomen ulkopuolelle eli Pietariin ja Tukholmaan tai jopa Keski-Eurooppaan asti. Tällä tavalla menestyvät paitsi suomalaiset kaupunkiseudut myös koko Suomi.

Lähteet:

Alueiden kehittämislaki 602/2002.

Buck, N.H., Gordon, I.R., Harding, A.P. and Turok, I. (eds.) (2005) *Changing Cities: rethinking urban competitiveness, cohesion and governance*, Basingstoke: Palgrave.

Buck, N.H., Gordon, I.R., Hall, P.G., Harloe, M. and Kleinman, M. (2002) *Working Capital: life and labour in contemporary London*, London: Routledge.

Gordon, Ian (2007). *Making Sense of the Dynamics of Metropolitan Development*. London School of Economics. Esitelmä 'Metropole – the Reformer of Housing?' National Seminar Of Housing Research, Helsinki, 29th November 2007.

Idea FinlandNet – Jämsä – Jyväskylä – Äänekoski (2009). Raportti Jämsä – Jyväskylä – Äänekoski kehittämisvyöhykkeestä.

Halme, Timo, Päivi Kilpeläinen, Seppo Laakso, Heikki A. Loikkanen & Mari Vaattovaara (2005). Kirkkonummen kunnan muuttoliiketutkimus. Helsingin yliopiston maantieteen laitoksen julkaisuja B52.

Jauhiainen, Jussi S. & Niemenmaa, Vivi (2006). *Alueellinen suunnittelu*. Tampere. Vastapaino.

Kaupunkiseutusunnitelmien asiantuntija-arvioinnin loppuraportti (2008). Helsinki.

Klaassen, L.H. (1990) *The Harmonious city*, Paper presented at the 14th INTA meeting, 7-12-October 1990. Rotterdam.

Koski, Arto (2004). Kuntien rutiiniyhdistyminen ja taitava yhdistyminen. Sisäasianministeriön julkaisuja 55/2004.

Koski, Arto (2007). Salo seudun kymmenen (10) kunnan kuntajakoselvitys. 3.5.2007.

Koski, Kimmo (2008). Kuntatalous ja yhdyskuntarakenne. Suomen Ympäristö 42/2008. Ympäristöministeriön julkaisuja.

Laakso, Seppo & Loikkanen, Heikki A. (2004). *Kaupunkitalous*. Helsinki. Gaudeamus.

Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/2007.

Parasta nyt – Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen suunnitteluvaiheen loppuraportti (2009). Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2009.

Peruspalveluohjelma 2009–2012 (2008). VM:n julkaisuja 15/2008.

Peruspalvelut Suomessa [www-sivusto](http://www3.intermin.fi/PPA/PPA). <http://www3.intermin.fi/PPA/PPA>.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.

Rakennekatsaus 1/2009, Suomen Kuntaliiton julkaisuja.

Ristimäki, Mika; Oinonen, Kari; Pitkäranta, Harri & Harju, Kaisa (2003) *Kaupunki-seutujen väestömuutos ja alueellinen kasvu*. Suomen ympäristö 657. Ympäristöministeriö. Alueidenkäytön osasto. Helsinki.

Ruusuvirta, Minna; Saukkonen, Pasi; Selkee, Johanna; Winqvist, Ditte (2008).

Kuntien kulttuuritoiminta lukujen valossa Kulttuuritoiminnan kustannukset 23 kaupungissa vuonna 2007. Helsinki. Cupore ja Suomen Kuntaliitto.

Tilastokeskus 2008: Tilastotietokannat > Tietokanta: Altika aluetietokanta > Väestö/Työssäkäynti/Alueella työssäkäyvät: Alueella työssäkäyvät 31.12. vuosilta 2001–2006 (T14D)

Tilastokeskus 2008: Tilastotietokannat > Tietokanta: PX-Web Statfin > Asuminen/Asuntokunnat ja asuinolot: Asuntokunnat koon ja asunnon talotyyppin mukaan 1985–2006–päivitetty 2008-05-21 09:00

Tilastokeskus 2008: Tilastotietokannat > Tietokanta: Altika aluetietokanta > Asuminen/Asuntokanta: Asuntokanta 1998–2007 (1105)–päivitetty 2008-10-06 13:06

Tilastokeskus 2008: Tilastotietokannat > Tietokanta: PX-Web Statfin > Asuminen/Asuntokunnat ja asuinolot: Asuntokunnat ja asuntoväestö asuntokunnan koon ja hallintaperusteen mukaan 2005, 2006 ja 2007–päivitetty 2008-11-25 09:10

Tilastokeskus 2008: Tilastotietokannat > Tietokanta: Altika aluetietokanta > Väestö/Työssäkäynti/Alueella työssäkäyvät: Alueella työssäkäyvät 31.12. vuosilta 2001–2005 (T14D)– päivitetty 2008-10-07 09:00

Tilastokeskus 2008: Tilastotietokannat > Tietokanta: PX-Web Statfin > Väestö/Työssäkäynti: Väestö pääasiallisen toiminnan ja sukupuolen mukaan 1990–2007

Tilastokeskus 2008: Tilastotietokannat > Tietokanta: Altika aluetietokanta > Julkinen talous/Kuntien talous ja toiminta/Kuntien talouden ja toiminnan tunnuslukuja/Tunnuslukuja kunnista 2006–2007–päivitetty 2008-11-19 09:50

Tilastokeskus 2008: Tilastotietokannat > Tietokanta: Altika aluetietokanta > Julkinen talous/Kuntien talous ja toiminta/Kuntien investointimenot ja –tulot: Taulukko 02: Kuntien investoinnit 2007–päivitetty 2008-11-19 09:50

Tilastokeskus 2007: Tilastotietokannat > Tietokanta: Altika aluetietokanta > Julkinen talous/Kuntien talous ja toiminta/Kuntien investointimenot ja –tulot: Taulukko 02: Kuntien investoinnit (1000 €) 2006 (2045)–päivitetty 2007-12-28 10:00

Tilastokeskus 2006: Tilastotietokannat > Tietokanta: Altika aluetietokanta > Julkinen talous/Kuntien talous ja toiminta/Kuntien investointimenot ja –tulot: Taulukko 02: Kuntien investoinnit (1000 €) 2002–2005 (2045)–päivitetty 2006-11-20 15:00

Tilastokeskus 2002: Tilastotietokannat > Tietokanta: Altika aluetietokanta > Julkinen talous/Kuntien talous ja toiminta/Kuntien investointimenot ja –tulot: Taulukko 02: Kuntien investoinnit (1000 €) 2000–2001 (2037)–päivitetty 1900-01-01 00:00

Tilastokeskus 2006: Tilastotietokannat > Tietokanta: Altika aluetietokanta > Julkinen talous/Kuntien talous ja toiminta/Kuntien talouden ja toiminnan tunnuslukuja/Tunnuslukuja kunnista 2002–2005 (2043)–päivitetty 2006-11-13 11:00

Tilastokeskus 2003: Tilastotietokannat > Tietokanta: Altika aluetietokanta > Julkinen talous/Kuntien talous ja toiminta/Kuntien talouden ja toiminnan tunnuslukuja/Tunnuslukuja kunnista 2000–2001 (2030)–päivitetty 2003-10-29 16:13

Tilastotietokannat > Tietokanta: Altika aluetietokanta > Julkinen talous/Kuntien talous ja toiminta/Kuntien toimintamenot ja –tulot: Taulukko 01: Kuntien käyttöalous (1000 €) 2007 (2044)–päivitetty 2008-11-19 09:50

Tilastokeskus 2008: Tilastotietokannat > Tietokanta: PX-Web Statfin > Väestö/Väestörakenne Väestö kielen mukaan sekä ulkomaan kansalaisten määrä ja maa-pinta-ala alueittain 1980–2007–päivitetty 2008-03-28 09:00

Tilastokeskus 2008: Tilastotietokannat > Tietokanta: Altika aluetietokanta > Väestö/Väkiluku: Väestö iän ja sukupuolen mukaan 1975–2007 (0201) päivitetty 2008-03-28 09:00

Tilastokeskus 2007:Tilastotietokannat > Tietokanta: Altika aluetietokanta > Väestö/Väestöennusteet: Väestöennuste 2007 iän ja sukupuolen mukaan kunnittain (PARAS-hankkeen vuodet ja ikäryhmät)–päivitetty 2007-05-31 09:00

Tilastokeskus 2008: Tilastotietokannat > Tietokanta: Altika aluetietokanta > Väestö/Muuttoliike: Muuttoliike 1975–2007 (0211)–päivitetty 2008-05-26 10:20

Tilastokeskus 2008: Tilastotietokannat > Tietokanta: PX-Web Statfin > Väestö/Muuttoliike: Kuntien välinen muuttoliike iän, sukupuolen ja muuton suunnan mukaan alueittain 1987–2007–päivitetty 2008-06-11 09:00

Turok, Ivan (2005) The connections between social cohesion and city competitiveness. OECD International conference "Sustainable Cities: linking competitiveness with Social Cohesion" (13-14 October 2005, Montreal).

Vaattovaara, Mari (2009, forthcoming). The emergence of the Helsinki metropolitan area as an international hub of the knowledge industries. Built Environment.

Vaattovaara, Mari & Lönnqvist, Henrik (2007). Kehyskunnilla merkittävä rooli Helsingin seudun metropolipelissä. Asu ja rakenna 4/2007.

Vaattovaara, Mari (2005). Virkaanastujaisesitys. Helsingin yliopisto. – julkaistu Terra lehdessä 2006.

Vaattovaara, Mari & Kortteinen, Matti (2003). Kohti käännettä kaupunkipolitiikassa? [Towards a turn in urban policy?] In Helne Tuula et al. (eds.) Sosiaalinen politiikka. Pp. 331 – 357. WSOY. Helsinki.

Vaattovaara, Mari & Pekka Vuori (2002). Väestörakenteen ja alueellisen eriytymisen vaikutus Helsingin veropohjaan. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuskatsauksia 2002:1. 33s.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (tarkistettu, voimaan 1.3.2009)

(<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=1112&lan=fi#al>)

<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=94397&lan=fi>

Varsinais-Suomen liitto http://www.varsinais-suomi.fi/Suomeksi/Maankaytto_ja_ymparisto/Maakuntakaava/Turun_kaupunkiseutu

Muita lähteitä:

Antikainen, Janne (2006): Työmatkajen elämäntapa muuttumassa kaksisuuntaiseksi.

Elinvoimainen, sosiaalisesti ja fyysisesti ehyt Jyväskylän seutu. Jyväskylän seudun vastaus kunta- ja palvelurakennepuolelta haasteisiin. Toim. Jouni Juutilainen 22.5.2007.

Jyväskylän maalaiskunta on Jyväskylän maalaiskunnan kuntastrategia. Valtuusto 12.12.2005.

Jyväskylän seudun verkostokaupungista Paras –hankkeeseen.

Kaarinan kaupungin palvelustrategia 21.6.2007.

Kaarina-strategia 2004-2008. Kaupunginvaltuusto 31.5.2004.

Kasvava, osaava ja uudistuva Tuun seutu. Elinkeino- ja seutustrategia 2006-2009. Turun Seudun Kehittämiskeskus.

Paimio – valtavirran varrella. Paimion strategia –esitys.

Petäjäveden kunnan strategia 2000 – 2008.

Piikkiön kunnan elinkeino-ohjelma 2007-2009.

Raisio strategiakartta.

Ruskon kunnan strategia.

Turun osaamis- ja elinkeinostrategia.

Turku strategia 2005-2008.

Äänekoski – Jyväskylä – Jämsä –kehityskäytävä. Jouni Juutilaisen esitys 15.8.2008.

Sähköpostit kuntaedustaja työryhmän edustajilta koskien kaupunkiseudun optimointia sekä kuntien strategioita ym.

Liite 1



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

ASETTAMISPÄÄTÖS

VM007:06/2008

1.7.2008

KAUPUNKISEUTUJEN KESKUSKAUPUNKIEN JA KEHYSKUNTIEN TALOUDELLISIA VUOROVAIKUTUS- JA KEHITYSTEKIJÖITÄ KOSKEVA RAKENNESELVITYS

Valtiovarainministeriö on tänään 1.7.2008 asettanut asiantuntijaryhmän sekä sen yhteyteen Turun ja Jyväskylän kaupunkiseudun kuntien edustajista koostuvan työryhmän. Asiantuntijaryhmän tehtävänä on tehdä selvitys keskuskaupunkien ja kehyskuntien taloudellista vuorovaikutus- ja kehitystekijöistä, sekä selvitykseen perustuvia esityksiä. Työryhmien ohjausryhmänä toimii valtiovarainministeriön 9.4.2008 asettama kaupunkiseutusunnitelmiin arviointi- ja seurantaryhmä.

Tausta:

Hankkeen asettaminen perustuu Turun kaupungin 4.3.2008 päivätyyn esitykseen valtiovarainministeriölle. Selvityksen tekemistä ovat ilmoittaneet tukevana Paimion, Kaarinan, Raision ja Naantalien kaupungit sekä Piikkään, Sauvon, Auran, Liedon, Ruskon ja Vahdon kunnat Turun seudulta.

Keskuskaupunkien ja kehyskuntien taloudellinen vuorovaikutus ja keskinäinen riippuvuus on sekä mahdollisuus että ristiriitojen lähde. Kaupunkiseutujen kiinteys ja vahvistuminen edellyttää että saavutetaan kuntien yhteinen näkemys seudun kehittämisestä sekä vahvistetaan määrätietoisesti keskinäistä luottamusta ja toteutetaan jatkuvasti konkreettisia toimia joilla yhteistoiminta ja kiinteys vahvistuvat.

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta velvoitti kaupunkiseutuja laatimaan kaupunkisuunnitelman siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelujen käyttöä kuntarajat ylittäen parannetaan. Suunnitelmien arviointi on suoritettu ministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton yhteistyönä. Arvioinnin keskeinen näkökulma oli yhdyskuntarakenteen eheytyminen. Suoritetun arvioinnin ja annetun palautteen jälkeen kaupunkiseudut antoivat lisää tukea suunnitelmien toteuttamiseen ja kehittämiseen. Pääteläin luettelemien kaupunkiseutukuntien lisäksi osallistui viisikymmentä kuntaa vapaaehtoisuuden pohjalta kaupunkiseutusunnitelmien laatimiseen. Niillä seuduilla, joilla katsotaan, että laissa luetellut kunnat eivät riittävästi kata toiminnallista kaupunkiseutua on syytä kutsua jatkotyöhön mukaan laajemman piirin kuntia.

Jotta kaupunkiseutujen keskinäisistä riippuvuus- ja vuorovaikutussuhteista saadaan tarpeellinen materiaali kaikkien seutujen yhteiseen käyttöön, otetaan asiantuntijatyöhön Turun kaupunkiseudun lisäksi myös Jyväskylän kaupunkiseutu. Selvitystyössä käytetään hyväksi Turun ja Jyväskylän kaupunkiseutujen toimittamaa aineistoa sekä muita kaupunkiseutuja koskevaa aineistoa tarpeen mukaan.

Hallitus antaa vuonna 2009 selonteon eduskunnalle Paras -uudistuksen toteutuksesta. Selonteossa linjataan tarvittavia toimenpiteitä uudistuksen onnistumiseksi ja vauhdittamiseksi.

Tehtävä:

Tehdä selvitys keskuskaupunkien ja kehyskuntien taloudellisista vuorovaikutus- ja kehitystekijöistä ja selvitykseen perustuvat ehdotukset toimenpiteistä joilla voidaan vahvistaa yhteistoimintarakenteita. Selvityksen ja sen perusteella tehtyjen ehdotusten tulee tukea kaupunkiseutusuunnitelmien toteutusta ja kehittämistä. Ehdotukset voidaan ottaa huomioon valmisteltaessa vuonna 2009 hallituksen selontekoa eduskunnalle Paras-uudistuksesta.

Organisointi:

Selvityksen tekemistä varten asetetaan **asiantuntijaryhmä**.

Ryhmän kokoonpano:

Puheenjohtaja:
professori **Pentti Meklin**, Tampereen yliopisto

Jäsenet:
Kaupunkitutkimuspäällikkö **Kauko Aronen**, Suomen Kuntaliitto
Johtava ekonomisti **Antti Moisio**, VATT
Professori **Mari Vaattovaara**, HY
Neuvotteleva virkamies **Hannele Kerola**, VM
Ylitarkastaja **Vesa Lappalainen**, VM
Apulaisosastopäällikkö **Olli Kerola**, STM
Kulttuuriasianneuvos **Kirsi Kaunisharju**, OPM
Neuvotteleva virkamies **Katja Palonen**, VM
Ylitarkastaja **Ville Salonen**, VM

Työryhmän sihteerinä toimivat neuvotteleva virkamies Katja Palonen sekä ylitarkastaja Ville Salonen valtiovarainministeriöstä.

Asiantuntijaryhmän rinnalle asetetaan Turun ja Jyväskylän kaupunkiseutujen kaupunkien ja kuntien edustajista koostuva **työryhmä**, joka työskentelee tiiviin vuorovaikutteisesti, yhteistyössä asiantuntijaryhmän kanssa.

Työryhmän kokoonpano:

Ryhmän puheenjohtajana Turun kaupunginjohtaja **Mikko Pukkinen**.

Jäsenet ja suluissa varajäsenet:

Eritysisiantuntija **Outi Laikko**, (kaupunkipoliittinen sihteeri *Lasse Hallamurto*), Turun kaupunki,
Hallintojohtaja **Päivi Mikkola**, (kaupunginjohtaja *Harri Virta*), Kaarinan kaupunki,
Kaupunginjohtaja **Timo Kvist**, (vs. hallintojohtaja *Riitta Lehtinen*), Naantalın kaupunki,
Kaupunginjohtaja **Jari Jussimäki**, (kaupunginkamreeri *Jaana Hölsö*), Paimion kaupunki,
Suunnittelupäällikkö **Marja-Riitta Pulkkinen**, (kaupunginjohtaja *Kari Karjalainen*), Raisio kaupunki
Kunnanjohtaja **Jari Kesäniemi**, (hallintojohtaja *Tuula Vairinen*), Auran kunta
Hallintojohtaja **Päivi Antola**, (perusturvajohtaja *Sirkka Mylly*), Piikkiön kunta,
Kunnanjohtaja **Terhi Isotalo**, (hallintojohtaja *Hannele Nurmi*), Liedon kunta,
Kunnanjohtaja **Seppo Allén**, (kunnansihteeri *Kaisa Rantanen*), Sauvon kunta,
Kunnanhallituksen pj **Sisko Hellgren**, (laskentasihteeri *Merja Koskinen*), Ruskon kunta,
Kunnanjohtaja **Riitta Pahikkala**, (kunnanhallituksen pj *Harri Makkonen*), Vahdon kunta

Talousjohtaja **Ari Hirvensalo**, Jyväskylän kaupunki,
Aluekehittämisjohtaja **Jouni Juutilainen**, Jyväskylän kaupunki,
Kehittämisjohtaja **Tapio Soini**, Jyväskylän maalaiskunta,
Kunnanjohtaja **Ari Ranta-aho**, (hallintojohtaja *Sami Niemi*), Muuramen kunta,
Kunnanjohtaja **Esko Koliseva**, (kunnanhallituksen jäsen *Marko Kytömaa*), Laukaan kunta
Kunnanjohtaja **Timo Rusanen**, (talouspäällikkö *Kaija Kahkonen*), Korpilahden kunta,
Kunnanjohtaja **Teppo Sirniö**, (hallintojohtaja *Ulla Pietilä*), Petäjäveden kunta,
Kunnanjohtaja **Erkki Pyökkimies**, (kunnansihteeri *Tarja Juottonen*), Toivakan kunta,
Hallintojohtaja **Pirjo Koppinen**, (kunnanjohtaja *Matti Mäkinen*), Hankasalmen kunta,
Kunnanjohtaja **Sirpa Rautio**, (rakennustarkastaja *Pekka Minkkinen*), Uuraisten kunta

Työryhmä valitsee sihteerin keskuudestaan.

Asiantuntijaryhmän ja sen rinnalla kulkevan työryhmän ohjausryhmänä toimii valtiovarainministeriön asettama kaupunkiseutujen seuranta- ja arviointiryhmä.

Työryhmät voivat työn kuluessa kuulla työssään muita ulkopuolisia asiantuntijoita.

Aikataulu ja resurssit

Asiantuntijaryhmä toimikausi on 15.7.2008 - 28.2.2009.

Työryhmien menot rahoitetaan valtiovarainministeriön toimintamomentilta 2801018, vastuualue 6590 (kunta- ja palvelurakennemuutos).

Matkakulujen osalta valtiovarainministeriö korvaa työryhmän jäsenten ja työryhmän kuulemien asiantuntijoiden matkakustannukset pääkaupunkiseudun ulkopuolelta valtion matkustussääntöön mukaisesti.



Hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi



Osastopäällikön sijaisena, hallitusneuvos Arto Sulonen

LIITTEET Turun kaupungin esitys valtiovarainministeriölle
Kaupunkiseutujen seuranta- ja arviointiryhmän kokoonpano

JAKELU Päätöksessä mainitut
Kaupunkiseutusuunnitelmien arviointi- ja seurantaryhmä
Valtiosihteeri Timo Reina
Erityisavustaja Anna-Mari Vimpari
Suomen Kuntaliitto
VM:n tietopalvelu

Liite 2



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Päätös toimikauden
jatkamisesta

VM007:06/2008

Kuntaosasto

12.1.2009

Julkinen

Kaupunkiseutujen keskuskaupunkien ja kehyskuntien taloudellisia vuorovaikutus- ja kehityssuhteita koskevan selvityksen toimikauden jatkaminen

Valtiovarainministeriö on 1.7.2008 asettanut kaupunkiseutujen keskuskaupunkien ja kehyskuntien taloudellisia vuorovaikutus- ja kehityssuhteita selvittävän työryhmän. Työryhmän tehtävänä on tehdä selvitys keskuskaupunkien ja kehyskuntien taloudellisista vuorovaikutus- ja kehitystekijöistä sekä selvitykseen perustuvat ehdotukset toimenpiteistä, joilla voidaan vahvistaa yhteistoimintarakenteita. Selvityksen toimikausi on 28.2.2009 saakka.

Valtiovarainministeriö on päättänyt jatkaa selvityksen toimikautta 30.4.2009 saakka.

Hallinto- ja kuntaministeri

Mari Kiviniemi

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Päivi Laajala

JAKELU:

Asiantuntija ja kuntaedustajien työryhmien jäsenet
Kaupunkiseutusuunnitelmien arviointi- ja seurantaryhmä
Valtiosihteeri Timo Reina
Erityisavustaja Tatja Karvonen
VM:n tietopalvelu

TIEDOKSI

Suomen Kuntaliitto



Valtiovarainministeriö
Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 28, 00023 Valtioneuvosto
www.vm.fi

Puh. 09 160 01 tai 09 378 11 (vaihde)
Faksi 09 160 33123
valtiovarainministerio@vm.fi
Y-tunnus 0245439-9



4.3.2008

2063-2007

Valtiovarainministeriö

Ehdotus suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen erityiskustannusten rakennaselvityksen tekemiseksi

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen ensimmäisessä vaiheessa saavutettiin laajasti niitä tavoitteita, joita hankkeelle oli asetettu. Kaupunkiseutusuunnitelmien asiantuntija-arvioinnin loppuraportin mukaan puitelain tavoitteet toimintakykyisistä ja eheistä kuntarakenteesta sekä työssäkäyntialueesta muodostuvasta kunnasta eivät kuitenkaan suurilla kaupunkiseuduilla juurikaan toteudu.

Turun seudun osalta loppuraportissa arvioidaan mm., että seudun nykyinen kuntarakenne vaikeuttaa keskuskaupungin yhdyskuntarakenteen järkevää kehittämistä. Vuoden 2009 alussa toteutuvat useat kehyskuntien kuntaliitokset ovat askel kohti puitelain tavoitetta elinvoimaisesta ja toimintakykyisestä sekä eheistä kuntarakenteesta ja työssäkäyntialueesta muodostuvasta kunnasta. Ne eivät kuitenkaan vielä sellaisenaan johda työssäkäyntialueen ja kuntien välisen kilpailun kannalta parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen.

Myöskään Tampereen, Oulun, Porin, Vaasan ja eräiden muiden suurten kaupunkiseutujen puitelain tavoitteet huomioon ottaava yhteistyöprosessi ei ole käynnistynyt toivotulla tavalla.

Nykyiset ja ennustettavissa olevat erot keskuskaupunkien ja kehyskuntien kehityksessä työttömyyden, keskimääräisen tulotason, taloudellisen huoltosuhteen, muuttoliikkeen ja pendeloinnin osalta johtavat voimavarojen epätasaiseen ja epätarkoituksenmukaiseen jakautumiseen, hajautuneeseen ja liikenneintensiviseen aluerakenteeseen ja segregaaion voimistumiseen.

Liitteenä olevassa muistiossa on eri indikaattoreilla kuvattu keskuskaupunkien ja kehyskuntien välistä taloudellista vuorovaikutusta Turun, Tampereen ja Oulun esimerkkien valossa. Verotulo/asukas ovat kehyskunnissa keskuskaupungeja suuremmat, koska keskuskaupungeista poismuuttavat ovat keskimääräistä paremmin ansaitsevia. Näin jatkuu myös kuntien verotulojen kasvuerot merkittävänä. Taloudellinen huoltosuhde on keskuskaupungeissa heikko, koska sisäänmuuttajat ovat suurelta osin työvoimaan kuulumattomia, poismuuttajien ollessa pääosin työllisiä.

Seudun kunnista työttömyysaste on suurin keskuskaupungeissa, vaikka samanaikaisesti niiden työpaikkaomavaraisuus on seudun korkein. Uusien työpaikkojen luonti keskuskaupunkisiin ei ole laskenut keskuskaupunkien työttömyysastetta, vaan on lisännyt pendelöinnin määrää.

Nykyinen kuntarakenne pakottaa kunnat keskinäiseen kilpailuun asukkaista ja yrityksistä seudun sisälläkin. Tämä vaikeuttaa voimavarojen kokoamista.

Lähtökohdat eheyttämiseksi ovat heikot ja heikkenemässä. Väestö lisääntyy erityisesti keskusten reuna-alueilla. Taajamarakenne leviää/hajoo ja harvaan asutulle maaseudulle syntyy uusia asutuksen tiivistymiä. Tämä kehitys on voimakkainta Turun seudun kehyskunnissa. Taajama-alueiden pinta-ala on kasvanut ja väestötiheys laskenut. Työpaikat keskittyvät seutukuntakeskukseen, mikä lisää pendelöintitarvetta ja ruuhkauttaa keskuskunnan sisääntuloväylät ja katuverkon aiheuttaen ympäristöongelmia. Kehitys on johdannut hajautuneeseen yhdyskuntarakenteeseen, jossa joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä on vaikea saavuttaa. Maakuntakaavan keinoin voitaisiin ohjata maankäytön kehittämistä taajamarakenteen yhteyteen. Kuntakaavoituksen tehtäväksi jää löytää ne kaupunkisuunnitelun välineet, joilla luodaan sekä ihmisten asumis- ja elämisen että kestävän kehityksen vaatimusten mukaisia asuin- ja elinympäristöjä. Kuntakaavoituksella on kuitenkin mahdotonta estää aluerakenteen yllä kuvattua hajoamista nykyisen kuntien välisen kilpailun oloissa.

Turun kaupunki esittää, että valtiovarainministeriö asettaisi työryhmän tai selvityshenkilön, jonka tehtävänä on valmistella ja luoda edellytyksiä Parashankkeen toisen vaiheen onnistumiselle laatimalla keskustaajamien ja kehyskuntien taloudellisista vuorovaikutus- ja kehitystekijöistä asiantuntijaselvityksen käyttäen Turku ja Turun seutua pilotti-kohteena.

TURUN KAUPUNKI



Mikko Pukkinen
kaupunginjohtaja

LIITE

Suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen erityiskustannusten
rakennesseelvitys



MUISTIO

SUURTEN KAUPUNKIEN JA KAUPUNKISEUTUJEN ERITYISKUSTANNUSTEN RAKENNESELVITYS



Suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen erityiskustannusten rakenneseelvitys

Sisäasiainministeriön Suurten kaupunkiseutujen polttikkokokonaisuus -esikirkassa todetaan mm. "Suurkaupunkiseudulta väestön sosiaalinen eriytyminen, tuberojen kasvu ja kulttuurinen monipuolisuus muodostavat erityisiä haasteita, jotka on otettava huomioon hyvinvointipalvelujen järjestämisessä ja rahoittamisessa".

Tohtori Timo Aron mukaan tulevalle maaseutualueelle on ominaista asuinperustaisen lähtökuvituksen jatkuva lisääntyminen ja että yhä useampi muutto tapahtuu seutukuntien ja työelämäntilaisuuksien sisällä. Kysymyksessä on valloiva muuttoliike, jossa keskuskaupungit vastaavat huono-osaisuuden sulkamisesta.

Näyttää siltä, että suurimpien kaupunkien välinen kilpailu laajenee entistä enemmän kehityskäytävien väliseksi kilpailuksi, jossa Turun kaupungin merkitys korostuu erityisesti Turun ja Helsingin, mutta myös Turun ja Tampereen kehityskäytävien pääkeskuksena.

Eteneminen Paras-hankkeen ensimmäisen vaiheen jälkeen

Kaupunkiseutusunnitelman arviointiryhmän työ valmistui tammikuun lopussa. Yleisarviona todetaan, että yhteistyö suunnitelman laatijalla seudulla on edistynyt, mutta monia ratkaisuvia asioita on vielä jäljellä ottamatta.

Johdopäätöksensä todetaan lisäksi mm., että kaupunkiseutusunnitelma ja kuntaliitos eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan kaupunkiseutusunnitelma voi olla askel yhdistyvässä seutuun. Yhteistyö on nähtävissä keinona lähentää kuntia toisiaan ja kasvattaa luottamuspiirää seudulla. Puiteleirin tavoitteiden saavuttamisessa keskeisessä asemassa ovat suuret kaupunkiseudut ja se, miten ne pystyvät parantamaan yhteistyötään. Nillä seudulla, joilla on tarpeita kuntarakennemuutoksiin vuoteen 2013 mennessä, on syytä käynnistää selvitys- ja valmistelutyöt jo nyt.

Merkittävässä osassa kaupunkiseudulla vielä olevista tai jo päätetyistä kuntaliitoksista seudun kehyskunnat ovat liittymässä yhteen keskenään tai jonkun kaupunkiseutuun rajoittuvan kunnan kanssa. Puiteleirin tavoitteiden saavuttaminen edellyttää lisää selkeitä kuntaliitoksia, joissa keskuskaupunki ja mahdollisimman moni merkittävä kehyskunnista on mukana.

Erityisenä seikkana kiinnitetään arviossa huomiota siihen, että työskentelyssä on noussut esille seutujen sisäisiä jännitteitä, kuntien välisiä kilpailusetoja ja luottamuspuolia, joiden hävittäminen vaikutuksia elinvoimaisen seudun kehittämiseen on jatkotyöskentelyssä pyrittävä vähentämään. Yhtenä konkreettisenä keinona voisivat olla pääkaupunkiseudun ja valtion väliset siesopimukset merkittävien rakenteellisten hankkeiden toteuttamiseksi esim. Turun seudulla.

Muun muassa näiden seikkojen johdosta Turun kaupunki on päättänyt tehdä esityksen suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen kustannusrakenneseelvityksen tekemiseksi. Tällaisella selvityksellä olisi epäilemättä vaikutusta sekä seutujen sisäisen luottamuksen vahvistamiseen että Paras-hankkeen toisen vaiheen edistymiseen.



Selvityksen sisällöstä

Vuosien mittaan ja myös Paras-hankkeen yhteydessä on käyty keskustelua optimaalisesta kuntakoosta tuottaen kuntalaisille palveluja. Useimmiten mekaanisia laskentatapoja käyttäen on eri taholla, myös tieteen nimissä, päädytty tiettyihin lopputuloksiin. Tyypillistä näille tuloksille on ollut suurten kaupunkien varsin raskas kustannusrakenne. Tämä on ollut odotettu lopputulos, kun selvityksissä ja tutkimuksissa ei ole otettu huomioon juurikaan suurten kaupunkien erityispiirteitä.

Nykyisessä Paras-tilanteessa olisi välttämätöntä selvittää erityisesti suurten kaupunkien kustannusrakenteiden erityispiirteitä, jotta voitaisiin mahdollisimman objektiivisella tavalla tarkastella keskuskaupungin ja "kaulakuntien" kustannuksia.

Turku ja Turun seutu voisivat toimia tällaisen selvityksen pirottina. Turku on kerännyt joitakin keskeisiä tunnuslukuja ja tehnyt alustavia arvioita erityiskustannuksista, joita Turulle koituu keskuskaupunkina.

Tunnuslukuja suurilla kaupunkiseuduilla

A. Työvoima ja työttömyys

Työttömyysaste Turussa, Tampereella ja Oulussa lähikuntineen joulukuun 2007



Työlliset, työpaikat ja työpaikkaomavaraisuus kuudessa suurimmassa kaupungissa vuonna 2005 (jennakkotieto)

Kaupunki	Työlliset henkilöä	Työpaikat kpl	Työpaikka- omavaraisuus %
Espoo	117.316	109.379	93,7
Helsinki	276.036	273.021	136,1
Vantaa	95.529	95.127	100,6
Turku	77.055	94.340	122,3
Tampere	92.355	111.557	120,7
Oulu	98.804	98.248	120,6

Lähde: Tilastokeskus

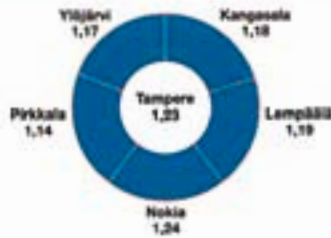


Työlliset, työpaikat ja työpaikkaomavaraisuus Parhaakaupunkiseudulla vuonna 2005
(ennakkotieto)

Kunta	Työlliset henkilöä	Työpaikat kpl	Työpaikka- omavaraisuus %
Aura	1,749	1,189	68,0
Kaarina	10,477	7,028	67,1
Lieto	7,983	4,886	61,2
Naantali	6,513	4,746	72,9
Raisio	11,209	9,438	84,2
Rusko	1,848	1,196	64,7
Turku	77,055	94,240	122,3
Vahva	890	512	57,5
Koko alue	116,904	123,235	105,4

Lähde: Tilastokeskus

Taloudellinen huoltosuhte vuonna 2004 Turussa, Tampereella ja Oulussa lähikuntineen: kuinka monta työvoiman ulkopuolella olevaa ja työttömää on yhtä työllistä kohden



Lähde: Tilastokeskus

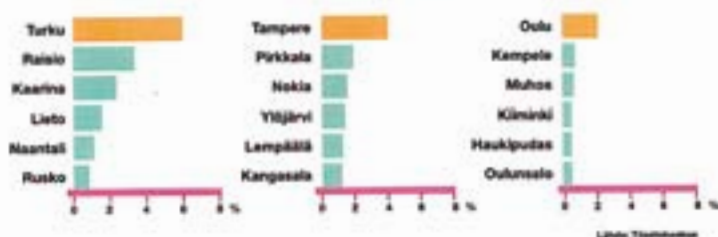


B. Väestömuutokset ja maahanmuuttajat

Keskuskunnan nettomuuttoilika kehystuntien kanssa 2006



Vieraskielisten osuus koko väestöstä Turussa, Tampereella ja Oulussa 31.12.2006



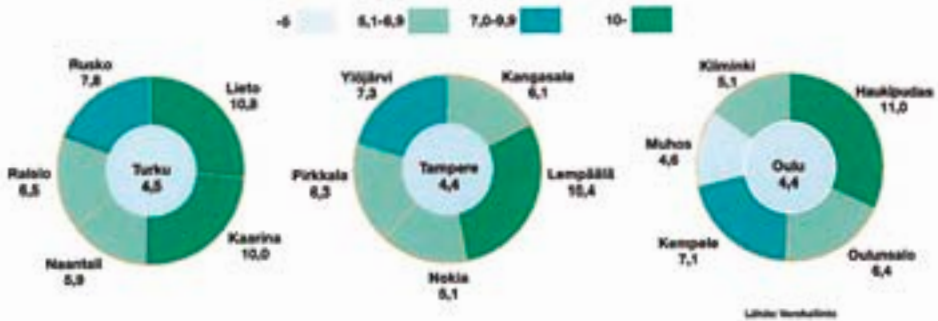
Turussa asuvien vieraskielisten määrä vuonna 2006 oli 10 451 eli 6 % koko väestöstä. Mikäli vieraskielisten määrä jatkaa kasvun edellisvuosien tapaan, vuonna 2015 osuus nousee 8,5 %:n koko väestöstä.

Turku huolehtii lähes yksin sosiaalisesta asuttamisesta Turun seudulla. Ympäristökunnat eivät ole merkittävästi ottaneet vastuuta sosiaalisesta asuttamisesta.



C. Verotulot ja muuttoliikkeen vaikutukset

Kunnallisverotilityksen muutos edellisvuoteen Turussa, Tampereella ja Oulussa
ihäkkuntien vuonna 2006, %

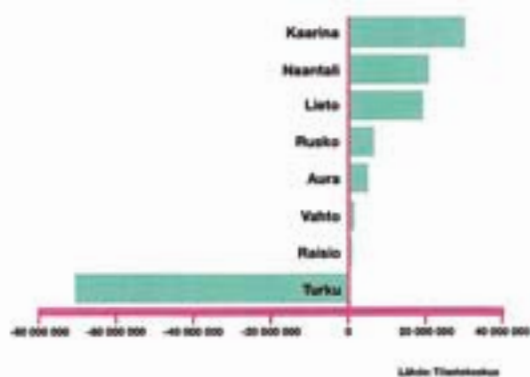


Valtionveronalaisten tulot Turussa, Tampereella ja Oulussa 2005, euroa per tulonsaaja



Tulo- ja lähtömuuttajien tulokertymien erotus Paras-kaupunkiseudulla 2000–2004, €

	Tulomuuttajat	Lähtömuuttajat	Netto
Aura	17 652 300	12 462 100	5 190 200
Kaarina	146 013 100	115 625 400	30 387 700
Lieto	75 436 700	56 221 900	19 214 800
Naantali	89 787 500	69 274 300	20 513 200
Raisio	126 503 100	127 794 600	708 500
Rusko	19 557 900	13 098 600	6 459 300
Turku	832 146 100	722 794 300	+109 351 800
Vahto	8 041 900	7 103 500	938 400
Muu alue yht.	484 992 500	401 580 400	83 412 100





Kehyuskuntien nettopendelöinti keskuskunnan kanssa vuonna 2004:
esim. Liedosta lähti Turussa työssä 2322 ihmistä enemmän kuin Turusta Liedossa



Turussa työssäkäyvien varsinaissuomalaisen ulkopäikkäkuntalaisten verotulovaikutukset vuonna 2005

Turku	
Tuloveroprosentti	18,00 %
Effekttiivinen tuloveroprosentti	14,44 %
Ansiotulo vuodessa keskimäärinistä turkulaista palkansaajaa kohti	21.268 €
Turussa työssäkäyvien ulkopäikkäkuntalaisten määrä v. 2004 – "nettopendelöinti"	17.585 henkilöä
Laskennallinen verotulomenetyt	n. 52 milj. €

Lähde: Tilastokeskus ja Turun kaupungin tilastokeskus

D. Turun kaupunki

Paras-puitelehti tarkoituksena on viihvistää kuntarakennetta yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Tavoitteena on elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne.

Kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta.

Maakuntakeskus Turku, 246 maanetäkilometriä, on muodoltaan epäedullinen. Turun kaupungin rajat ja esimerkiksi Turun työssäkäyntialue eivät kohtaa, kuten alla olevasta kuvasta ilmenee.



Turun työsekkäntialue, Turun seutukunta ja Turun seudun Pääs-kunnat



Kuntien keskinäinen kilpailu veronmaksajista pakottaa tekemään epärationaalisia maankäyttöratkaisuja. Turku joutuu ottamaan kilyttöön yhä vaikeammin rakennettavia alueita asuntorakentamiseen, esimerkiksi saaret. Saarille rakentamisen lasketaan olevan jopa 2,5 kertaa kallimpaa kuin hyvissä olosuhteissa manteeelle rakentaminen. Tähän kysymykseen liittyy myös se, että Turku kasvaa rajojensa ulkopuolelle, jolloin yhdyskuntasakenne hajoaa ja siitä aiheutuu lisäkustannuksia, esim. liikenteen ja ympäristöongelmia.

Maakuntakeskusten, tässä tapauksessa Turun ja sitä ympäröivän seudun, menestymisessä on muistettava vuorovaikutuksen logiikka: keskuksikaupungin elinvoimaisuus generoi menestystä kaupunkiseudulle. Lyhyellä tähtäimellä ympäristökunnat saattavat menestyä hyvin, mutta pidemmällä aikavälillä keskuksikaupungin elinvoimaisuuden heikentyminen merkitsee kasvavia ongelmia seudulle. Ympäristökunnat eivät ole valmiita ottamaan myöskään keskuksikaupungin nyt tarjoamia kaupunkiseutupalveluja hoitaakseen.

Turun seudun sektori- ja toimialakohtaisessa toimintojen kustannusten arvioinnissa on keskuksikaupungissa joissakin teollisuuskohteissa pöllästy varsin yksityiskohtaiseen tarkasteluun, toisissa taas määrät ja tarkastelut ovat enemmän suuntaa antavia. Näistä toiminnallisista asioista tulisi tarkastella laajasti mahdollisen asetettavan työryhmän toimesta ja päästä yhteiseen tulokantaan.



Liite 4



JYVÄSKYLÄN KAUPUNKI

25.3.2008

Valtiovarainministeriö

Turun kaupungin ehdotus suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen erityiskustannusten rakenneselivityksen tekemiseksi

Jyväskylän kaupunki tukee Turun kaupungin ehdotusta käynnistää suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen erityiskustannusten rakenneselivitys. Turun kaupunginjohtaja Mikko Pukkisen kirjeessä mainitut kaupunkiseutuongelmat ja epätarkoituksenmukainen kuntajako ovat tuttuja myös Jyväskylän seudulla.

Jyväskylän seudulla kuntien yhteistyötä hoidettiin seitsemän vuotta sitten aloitetulla verkostokaupunkiprosessilla, joka perustui kuntien vapaaehtoisuuteen. PARAS-hankkeen yhteydessä tehdyssä valmistelutyössä todettiin, että vapaaehtoisen yhteistyön perusongelma on kyvyttömyys tehdä välttämättömiä päätöksiä. Jyväskylän kaupunki totesi, että PARAS – uudistuksen mukaisiin tavoitteisiin päästään vain kuntarakenteen muutoksella. Kesällä 2007 kuntien päätöksiin perustuen käynnistettiin kuntajaon erityiselvitys, joka johti päätöksiin Jyväskylän kaupungin, Jyväskylän maalaiskunnan ja Korpilahden kunnan yhdistymisestä vuoden 2009 alussa.

Vaikka päätös merkittävästä kuntarakenteen eheytymiseen johtavasta kuntajaonmuutoksesta Jyväskylän seudulla on tehty, kuntajaotuksen muutostarve ei ole seudulla poistunut. Jyväskylä haluaa olla mukana mahdollisesti käynnistyvässä suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen erityiskustannusten rakenneselivityksessä. Rakenneselivitys on Jyväskylälle hyödyllinen myös siitä syystä, että se oletettavasti tuottaa tietoa, jota voidaan hyödyntää vuoden 2009 aloittavan Uuden Jyväskylän toiminnan, talouden ja yhdyskuntarakenteen suunnittelussa.

Jyväskylän kaupunki


 Markku Andersson
 kaupunginjohtaja


 Käsittökeskus
 Vapaudenkatu 32, Jyväskylä
 Postinro
 PL 193, 40101 Jyväskylä
 Puhelin (014) 624 211
 Faksi (014) 620 945
www.jyvaskyla.fi



**VM:N
JULKAISUSARJAN
TEEMAT:**

Budjetti
Hallinnon kehittäminen
Kunnat
Ohjaus ja tilivelvollisuus
Rahoitusmarkkinat
Taloudelliset ja
talouspoliittiset
katsaukset
Valtion työmarkkinalaitos
Verotus

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin (09) 160 01
Telefaksi (09) 160 33123
www.vm.fi

22/2009
Valtiovarainministeriön julkaisu
Toukokuu 2009

ISBN 978-951-804-961-9 (nid.)
ISSN 1459-3394 (nid.)

ISBN 978-951-804-962-6 (PDF)
ISSN 1797-9714 (PDF)