

JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

**JYVÄSKYLÄN KAUPUNGIN
ELINKEINOPOLITIIKAN
VAIKUTTAVUUS
1990-LUVULLA**

Pro gradu -tutkielma
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Yhteiskuntapolitiikka
Antti Nummi
Syksy 1999

SISÄLTÖ

JOHDANTO	1
1 KUNTA TEOREETTISENA ILMIÖNÄ	3
1.1 Kunnan käsite	3
1.2 Kunnan ja valtion suhde	4
1.3 Kunnan tehtävät ja toimialat	5
1.4 Jyväskylän kaupunki	10
1.4.1 Kaupungin kehitys	10
1.4.2 Kaupungin väestörakenne	11
1.4.3 Kaupungin elinkeinorakenne	12
1.4.4 Kaupungin hallinto	14
2 POLITIIKAN MERKITYS KUNNASSA	16
2.1 Kunnalliset palvelut osana yhteiskuntapolitiikkaa	16
2.2 Kunnallispolitiikan käsite prosessina	17
2.3 Elinkeinopolitiikan merkitys ja tavoitteet	18
2.4 Työllisyyspolitiikka	23
3 TUTKIMUSMENETELMÄT	24
3.1 Julkisen laadun mittaamisen erityispiirteet	27
3.2 Policy-analyysi	28
3.3 Evaluointitutkimus	30
3.3.1 Evaluointitutkimuksen kehitys ja perusteet	30
3.3.2 Systeemitheoria ja rationaalisen toimijan malli	31
3.3.3 Tavoitemalli	33
3.4 Vaikuttavuuden käsite	35
4 TUTKIMUSAINEISTO	36
5 TUTKIMUSTULOKSET	37
5.1 Vuosittainen tarkastelu	37
5.2 Primääristen mittareiden mukaiset tulokset	52
5.3 Sekundääristen mittareiden mukaiset tulokset	58

6 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	75
LÄHTEET	84
LIITTEET	87

JOHDANTO

Julkinen sektori – erityisesti kunnat – on kohdannut voimakkaita muutospaineita pian päättyvällä vuosikymmenellä. Perinteisten rahoituslähteiden ehtyminen, kuten valtionapujen supistuminen, on pakottanut kuntasektorin arvioimaan toimintaansa uudesta näkökulmasta. Kunnat ovat joutuneet harkitsemaan mitä palveluja ne tuottavat ja mikä on näiden palvelujen hinta. Toimintoja on siksi lakkautettu, niistä on alettu periä maksuja, tai niitä on siirretty yksityisen sektorin tuotettaviksi.

Vielä 1980-luvulla Suomi nautti keskimääräistä voimakkaammasta taloudellisesta ja tuottavuudellisesta kasvusta ja keskimääräistä vähäisemmästä työttömyydestä OECD-maissa. Tämä kehitys näkyi kiivaana julkisen sektorin laajentumisena 80-luvulla. Julkisen sektorin osuus työllisistä kasvoi vuodesta 1980 vuoteen 1991 17,8 prosentista 23,3 prosenttiin (Naschold 1995, 15, 20).

1990-luvulla useita toimintoja on jouduttu tehostamaan ja karsimaan, ja suoraan kunnan palveluksessa olevien työntekijöiden määrä on laskenut. Vuonna 1991 kunta-alan palkkaasaava henkilöstö oli 457 700 (lokakuu 1991), mutta vuonna 1996 se oli laskenut 64 700 henkilöllä 393 000:een (Kunnat työllisyyden edistäjinä – yhteistyön rakentajia 1996, 99). Lisäksi kunnat hankkivat nykyisin joitain ennen itse tuottamia palveluja ostopalveluina yksityisiltä ammatinharjoittajilta tai yrityksiltä. Kuntasektorin luonne työllisyyden hoitajana on osittain siirtymässä palkkaavasta roolista välittävään rooliin. Uudessa roolissa keskeisenä tekijänä on elinkeinopolitiikka, jolla edistetään alueen yritystoimintaa ja sitä kautta työllisyyttä.

Kunta kehittyy jatkossakin entistä enemmän aktivoijaksi, välittäjäksi, yhteistyön käynnistäjäksi ja koordinoijaksi. Elinkeino poliittisten tavoitteiden koordinointi, yritysilmaston parantaminen ja yhteistyö sidosryhmiin sekä verkostojen koordinointi tulevat jatkossa olemaan yksi kunnan tärkeimmistä tehtävistä. Käytännössä tämä on näkynyt kuntien muuttuneessa roolissa ja vastuun siirtymisessä alueellisille liitoille. Kuntien asemaa on muuttanut niiden vahvistunut rooli julkisen hallinnon perusyksikkönä. Valtion sitovaa normiohjausta on vähennetty, ja kunnallislain muutos on antanut kunnille autonomisemman aseman.

Nopea rakennemuutos ja kansainvälistymiskehitys on johtanut muutokseen myös yhteiskunnan alueellisessa kehityksessä. Kehittyvät alueet ovat yhä useammin maakuntakeskuksia, joiden kehittämisenä on tärkeä rooli luotaessa edellytyksiä kansainvälisesti kilpailukykyisen tuotantotoiminnan kasvulle.

Strategisen ajattelun myötä myös julkiset organisaatiot joutuvat antamaan yhä suuremman painoarvon hallinnon ulkopuolisille sidoksille ja ympäristön muutoksille. Paikalliset kehittämissstrategiat edistävät paikallisen ja globaalien tason integraatiota. Kehittämistoimenpiteet auttavat yrityksiä erikoistumaan ja integroitumaan maailmantalouden verkostoihin. Lisäksi paikalliset kehittämissstrategiat auttavat luomaan paikallista identiteettiä ja toimijoiden välistä yhteistyötä.

Kunnan ensisijaisen tavoitteena on asukkaidensa hyvinvoinnin edistäminen. Yhtenä välineenä tässä toiminnassa on elinkeinopolitiikka, koska sillä pyritään elinkeinotoiminnan aktivointiin, verotulojen kasvattamiseen, kerrannaisvaikutusten synnyttämiseen, palveluiden parantamiseen, ja tätä kautta kunnan elinvoimaisuuden lisäämiseen.

Jyväskylän kaupungin elinkeinopolitiikan päällimmäisinä tavoitteina ovat yritysten toimintaedellytysten parantaminen ja uusien pysyvien työpaikkojen luominen. Tätä kautta vahvistetaan alueen elinkeinorakennetta ja kuntalaisten työssäkäyntimahdollisuuksia. Alhainen työttömyys kunnassa merkitsee verotuloja palveluiden tuottamiseen. Elinkeinopolitiikalla tuetaan siis kaupungin valitsemaa terveen talouden ja peruspalvelujen turvaamisen strategiaa. Tavoitteena on myös vahvistaa kaupungin kuvaa vetovoimaisena ja virikkeellisenä elinympäristönä. Jyväskylän kaupunki on valinnut myös tutkimuksen ja tuotekehityksen strategian, joka perustuu alueen erityisosaamiseen eli korkeatasoiseen tutkimukseen ja teknologiaan. Jyväskylän seudun kuntien yhteisen elinkeinopolitiikan tehtävänä on parantaa kilpailukykyisten yritysten toimintaedellytyksiä yhteistoiminnan keinoin.

Tutkimukseni aiheena on kunnan elinkeinopolitiikan vaikuttavuus työllisyyden näkökulmasta. Tutkimuksessa arvioidaan kunnan elinkeinopolitiikan ja sen toimenpiteiden vaikuttavuutta muuttuneessa tilanteessa. Tutkimuksen tarkoituksena on kuvata sitä, onko asetetut tavoitteet kyetty saavuttamaan.

Tämän tutkimusraportin alkuosa muodostuu keskeisten käsitteiden määrittelystä ja tutkimusmenetelmien kuvauksesta. Ensimmäisessä luvussa keskitytään kuntaan teoreettisena ilmiönä. Aluksi selvitetään miten kunta määrittellään hallinnollisesti, minkä jälkeen kuvataan kunnan suhdetta valtioon, sekä sen tehtäviä. Luvun lopuksi määrittellään Jyväskylän kaupunki – sen kehitys, väestö, elinkeinorakenne ja hallinto.

Toisessa luvussa siirrytään käsittelemään kunnallis- ja elinkeinopolitiikkaa. Elinkeinopolitiikkaa koskevassa osassa hahmotellaan elinkeinopolitiikan tavoitteita ja mahdollisuuksia. Tutkimusmenetelmiä kuvataan tutkimusraportin kolmannessa luvussa, jonka aluksi selvitetään, mitkä elinkeinopolitiikan yksilöidyt toimijat

tutkimuksessa ovat mukana, ja pohditaan julkisen laadun mittaamisen erityispiirteitä. Tämän jälkeen kuvataan policy-analyysiksi kutsuttua tutkimussuuntausta, minkä jälkeen keskitytään evaluointitutkimuksen teoriaan. Tutkimuksessa noudatettava tutkimusmenetelmä pohjautuu systeemiteoriaan ja rationaalisen toimijan malliksi kutsuttuun teoriaan. Nämä molemmat korostavat juuri sen palautetiedon merkitystä, mitä arvioinnilla saadaan. Tutkimuksen arviointimenetelmää kutsutaan tavoitemalliksi, ja sitä käsitellään katsauksen päätteeksi. Aivan luvun lopussa selvitetään vielä vaikuttavuuden käsitettä. Tutkimusraportin neljännessä luvussa kuvataan tutkimuksessa käytettyä aineistoa. Tutkimuksen tulokset ja johtopäätökset esitetään raportin viidennessä ja kuudennessa luvussa.

1 KUNTA TEOREETTISENA ILMIÖNÄ

Anttiroikon (1993) mukaan teoreettiseen viitekehykseen kuuluu kaksi peruselementtiä, jotka rakentuvat kunnallispoliittisen tutkielman osalta sisällöllisesti seuraavasti:

1. Viitekehyksen kuntaa koskevat perusmääritykset, mihin kuuluu kuntakäsityksen määrittely, paradigma, kunnan tematisointi tutkimusalan pohjalta määrittelyssä kokonaisuudessa ja kunnan määrittely taustateorian mukaan.
2. Viitekehyksen teemalliset erityiselementit. Käsittely suunnataan nimen omaan niihin käsitteisiin, joita työssä todella käytetään, ja jotka sitten kaipaavat operationaalista määrittelyä ja selkiyttämistä.

Näiden peruselementtien pohjalta esitetään seuraavaksi tätä tutkimusta koskevaa tematisointia ja määrittelyä.

1.1 Kunnan käsite

Anttiroikon (1991) mukaan käsite kunta viittaa suomalaisessa kontekstissa ensisijaisesti hallinnollisesti järjestettyyn kokonaisuuteen, jonka ytimen muodostaa kunnan hallinto- ja palvelutuotanto-organisaatio, ja toissijaisesti tämän hallinnollisen alueen rajojen puitteissa toimivaan yhdyskuntaan tai paikallisyhteisöön. Yhdyskuntana kunta on passiivinen kokonaisuus, kun taas hallintoulottuvuuden osalta kunta on aktiivisen toiminnan ja järjestelyjen nimenomainen tulos.

Tämän hallinto- tai organisaatioulottuvuuden mukaisesti kunta voidaan määritellä tiettyjä tehtäviä hoitavien henkilöiden ja ryhmien yhteistyön järjestykseksi, joka määrittää sitä miten työ, toimivalta ja vastuu on jaettu, ja miten organisaation jäsenten yksi-

ölliset ja kollektiiviset toiminnot sovitetaan yhteen tiettyjen päämäärien toteuttamiseksi. (Anttiroiko 1991, 72.)

Edellä esitetty kunnan käsitteellistäminen on melko universaali kuvaus kunnasta, eikä se huomioi kunnan olemusta suhteessa valtioon. Kunnan olemukseen kuuluu keskeisesti suhde valtiovaltaan. Toisaalta kunta on myös ennen kaikkea paikallinen organisaatio, jota määrittävät sen sijainti, koko, asukkaat ja muut alueelliset tekijät.

Hyvä kunta

Kuntakäsitettä tarkasteltaessa voidaan myös yrittää määritellä jonkinlainen optimi, tavoiteltava tila. Toisin sanoen voidaan yrittää esittää hyvin toimivalle kunnalle kuuluvat ominaisuudet. Hyvälle kunnalle ominaisia kriteerejä ovat (Harisalo 1984, 3):

- toimintasuuntautuneisuus (action orientation)
- kansalaisläheisyys (closeness to citizens)
- innovatiivisuus (autonomy and entrepreneurship)
- henkilöstöorientaatio (employee orientation)
- perusfilosofia (hands-on, value driven)
- toiminta-ajatus, tavoitteet ja kompetenssi (stick to the knitting)
- rakenne (structure)
- vuorovaikutuksen tehostaminen ympäristön kanssa (political relationship)

Hyvä kunta on määritellyt toimintansa perustaksi toiminta-ajatuksen ja johtanut siitä tavoitteensa. Kompetenssiaan hyvä kunta kehittää toiminta-ajatuksen ja tavoitteidensa suunnassa. Toiminta-ajatus ja tavoitteet tukevat näin osaltaan kunnan osaamista. Tämän kriteerin komponentit ovat strateginen suunnittelu ja toiminnan eksplisiittinen arviointi ja standardit. Strateginen suunnittelu on viitekehys, jossa voidaan päättää toiminta-ajatuksista, tavoitteista ja niiden toteuttamisen edellyttämien kompetenssin kehittämisestä. Hyvä kunta myös arvioi toimintaansa. Arvioinnin avulla on mahdollista seurata toiminnan vaikuttavuutta ja tuottavuutta. Ilman arviointia ei ole mahdollista todeta, missä määrin kunta on onnistunut toteuttamaan ja saavuttamaan tavoitteensa. (Harisalo 1984, 9.)

1.2 Kunnan ja valtion suhde

Suomen muodollisessa hallintorakenteessa on kolme tasoa: valtion keskushallinto, valtion aluehallinto ja paikallishallinto. Kunnallishallinto sijoittuu aluehallinnon ja

paikallishallinnon tasoille. Kunnan ja valtion suhde on sisäkkäinen, ei vastakkainen, sillä kunnat kuuluvat valtioon itsehallinnollisina organisaatioina. Valtion viranomais-
ten oikeus ohjata ja valvoa perustuu aina yksilöidyn lain säännöksiin. Laissa sääde-
tystä tehtäväjaosta päättää eduskunta.

Kuntien itsehallinto ei ole vain valtion kunnille luovuttama oikeus, vaan myös kes-
keinen traditio ja kulttuuripiirre yhteiskunnassa. Valtion ja kuntien tehtäviä ei voida
täysin erottaa toisistaan, koska kuntien tehtäviin liittyy usein laaja yhteiskunnallinen
tavoite. Kuntien ja valtion tehtäväjako on käytännössä määrännyt se, että valtiolta on
puuttunut sopiva paikallistason toimeenpano-organisaatio ja kunnilla on sellainen ol-
lut. Kansalaisten hyvinvointiin merkittävästi vaikuttavien peruspalveluiden tuottami-
nen on näin ohjattu kunnille, mutta ongelmia on ilmennyt kustannusten jakamisessa,
mikä näkyy valtionosuusjärjestelmässä.

Valtio pyrkii seuraamaan kuntien palvelutuotantoa ja tasaamaan sen kustannuksia.
Tämän toiminnan ohjaamiseksi valtiovallalla on käytössään seuraavia keinoja:

- lait ja asetukset
- näitä alemmat normit
- suunnittelu
- valtionosuudet
- neuvottelu, sopiminen, informaatio
- alistus- ja valitusmenettely

Lääninhallituksilla on erityislakeihin perustuvia oikeuksia ohjata ja valvoa kuntia
muun muassa valtionosuuslainsäädännön nojalla. Hallitusmuodon mukaan "kuntain
hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niinkuin siitä erityisissä laeissa
säädetään."

1.3 Kunnan tehtävät ja toimialat

Kunnallislaissa on säädetty, että kunnan asiana on hoitaa "itsehallintoonsa
kuuluvat ... tehtävät" (yleinen toimiala) ja "sille laissa erikseen säädetty tehtävät"
(erityistoimiala). Sekä yleinen toimiala että erityistoimiala ovat jatkuvasti muuttuvia.
Enimmäkseen muutos on ollut laajenemista, koska kuntien tehtäväksi säädetään uusia
asioita, ja tämä laajeneminen kohdistuu erityisesti erityistoimialaan.
(Kunnallishallinnon tehtävät, 6.)

Kunnan tehtäviä voidaan tarkastella ainakin kahdesta lähtökohdasta. Ihmisen elämisen viitekehystenä yhdyskunta edellyttää sinänsä tiettyjä toimia, jotka pitävät sen koossa ja turvaavat sen säilymisen, mutta näitä funktioita täyttävän organisaation ei välttämättä tarvitse olla juuri kuntaorganisaatio. Toisaalta valtiot joutuvat huolehtimaan myös sellaisista toimista, jotka on toteutettava paikallisella tasolla. (Anttiroiko 1991, 92.)

Anttiroikon (1993) mukaan kuntaa voidaan funktionalistisesti tarkastella neljästä eri lähtökohdasta. Valtiokorosteisen käsityksen mukaan kunnallishallinto toteuttaa niitä valtiollisen toiminnan lohkoja, jotka keskushallinto on harkinnut soveliaaksi hallinoida paikallisesti. Tämän lisäksi kunnalla on joitain tehtäviä, joita paikalliset asukkaat ovat katsoneet tarpeellisiksi, ja joita keskushallinto ei ole lainsäädännöllisesti kieltänyt.

Kunnalla voidaan toiseksi katsoa olevan kaksi perustehtävää, jotka ovat poliittinen tehtävä ja palvelutehtävä. Ensiksi mainittu saattaa olla kunnan jäsenten kannalta tärkeä siitäkin huolimatta, että se tosiasiallisten vaikutustensa osalta rajoittuu ylemmillä aggregaattitasolla tehtyjen päätösten hienosäätöön, ja johon vaikuttavat huomattavassa määrin myös muut kunnan kontekstiin kuuluvat tahot. (Anttiroiko 1991, 93.)

Kuntaan voidaan analogisesti soveltaa myös Friedmannin ja Weaverin esitystä valtion roolista, jonka mukaisesti kunnalla olisi samanaikaisesti suojaava, kehittävä, helpotettava, säätelevä ja uudelleenjakava tehtävä. Kunta huolehtii paikallisten resurssien käyttöönotosta ja paikallisten tarpeiden tunnistamisesta, helpottaa ihmisten osallistumista, ehkäisee vieraantumista ja suojaa keskushallinnolta. Lisäksi kunnan tehtävät voidaan typologisoida yhteiskunnan osajärjestelmien mukaisesti taloudellisiin, hallinnollisiin, poliittisiin ja sosio-kulttuurisiin tehtäviin. (Anttiroiko 1991, 94.)

Hannus ja Hallberg (1995) määrittelevät kunnan toimialan niin, että se käsittää tehtävät, jotka kunnan tulee hoitaa ja jotka se voi ottaa hoidettavakseen. Edellisiä kutsutaan lakisääteisiksi ja jälkimmäisiä vapaaehtoisiksi tehtäviksi.

Kunnan tehtäviä tulee tarkastella myös pragmaattisella tasolla. Kunnallisoikeuden ja käytännön kunnallishallinnon keskeisiä kysymyksiä on, mitä kunta voi toimialansa puitteissa tehdä talouselämän ja yritystoiminnan parantamiseksi paikkakunnalla. Hannuksen ja Hallbergin (1995) mukaan oikeuskäytännössä tällaisille tukitoimille on suotu yhä joustavammat edellytykset.

Kunnan toimialan, johon palataan tarkemmin jäljempänä, kannalta saattaa aiheuttaa kysymyksiä osallistuminen niin sanottuihin kehitys- tai yrityspalveluyhtiöihin, joita on perustettu palvelemaan työllisyyden, elinkeinoelämän ja taloudellisen kasvun edistämistä. Niiden avulla voidaan välttyä erinäisistä rajoituksista, joita kunnallisessa päätöksenteossa ja hallinnossa vastaavasti olisi. Toisaalta tällainen yhtiö voi järkevästi johdettuna toimia menestyksellisesti elinkeinotoiminnan kehittämisorganisaationa alueellaan. (Hannus & Hallberg 1995, 75.)

Hannuksen ja Hallbergin (1995) mukaan työllisyyden turvaaminen on vanhastaan katsottu kunnan toimialaan kuuluvaksi asiaksi. Kunta voi pyrkiä edistämään työllisyyttä sekä yleisin että yksittäisin toimenpitein. Toimenpiteiden on silti rajoituttava siihen, mitä työllisyyden turvaaminen välttämättä vaatii, ja kunnalle tulee olla toimenpiteistä sellaista etua tai hyötyä, mikä on järkevässä suhteessa uhrattuihin kustannuksiin tai otettuihin riskeihin.

Käytännössä kuntiin voi kohdistua yritystoiminnan taholta voimakastakin painetta erilaisten etuuksien saamiseksi, ja siinä kilpailussa mitä kunnat käyvät yrityksistä, ne saattavat sitoutua huomattavien taloudellisten etujen myöntämiseen yrityksille. Kuntien yrityksille antamaan taloudelliseen tukeen on vanhastaan asennoiduttu kielteisesti. (Hannus & Hallberg 1995, 76.)

Kunnan yleinen toimiala

Kunnallislain määritelmä kunnan yleisestä toimialasta – "*kunnan asiana on hoitaa itsehallintoonsa kuuluvat tehtävät*" – on eräänlainen näennäismääritelmä. Se, mitä kunnan itsehallintoon katsotaan kuuluvaksi, määräytyy – voimassa oleviin lakeihin sisältyvien rajoitusten ohella – vallitsevien yhteiskunta- ja oikeuskäsitysten mukaan. Kunnallislain mukaan kunnan toimialan ulkopuolelle on nimenomaan suljettu asiat, jotka "voimassa olevien lakien ja asetusten mukaan" ovat "muun kuin kunnallisen viranomaisen käsiteltäviä". (Kunnallishallinnon tehtävät, 7.)

Eräänä yleisenä periaatteena on maassamme voimassa olevan yhteiskuntajärjestyksen mukaan pidetty hallinnon toissijaisuutta. On lähdetty siitä, että julkinen valta ottaa huolehtiakseen tehtävistä vain sitä mukaan ja siinä määrin kuin yleisen edun on katsottu vaativan. Kunnat eivät siis voisi laajentaa toimintaansa sellaisille aloille, jotka perinteisesti kuuluvat yksityiselle sektorille ellei yksityinen sektori pysty tyydyttävästi näistä tehtävistä huolehtimaan. Lisäksi tärkeänä kaikessa hallintotoiminnassa noudatettavana periaatteena on tasapuolisuuden vaatimus. (Kunnallishallinnon tehtävät, 7.)

Yleinen kehitys on ollut, että kunnan yhteisvastuullisesti tuottamat yleiset palvelut ovat määrällisesti lisääntyneet. Yleisimpiä kunnan palveluita kuten sosiaalitoimen ja teknisen huollon tuottamia palveluita pidetään usein itsestään selvyyksinä. Jotta palvelutuotanto olisi mahdollista, vaaditaan organisoivaa työtä, mihin viittaa juuri yleishallinto.

Kunnallishallinnon tehtävien laajeneminen on luonnollisesti näkynyt henkilökunnan määrän kehityksessä. Koko kunnallissektorin henkilökunnan lukumäärä on kasvanut vuodesta 1970 vuoteen 1986 noin kaksinkertaiseksi (Kunnallishallinnon tehtävät, 8).

Keskeisen osan kunnallishallintoa muodostaa kunnallisvaalit, jotka muodostavat valtiollisten vaalien ohella demokraattisen järjestelmän perustan. Vaaleissa valitaan ylin päätöksentekuelin kunnan päätöksentekojärjestelmässä. Kunnan hallinnon ja taloudenhuollon tarkastuksesta huolehtii puolestaan kunnallinen tarkastustoimi. Kunnanhallitus on valtuuston valitsema toimielin, jonka tehtävänä on johtaa kunnan hallintoa. Hallitus myös valmistelelee päätöksiä valtuustolle. Kunnan toimielinten apuna toimii kunnan keskusvirasto. (Kunnallishallinnon tehtävät, 12.)

Muita toimielimiä kuin valtuusto ja kunnanhallitus sekä tarkastuslautakunta ei kunnassa tarvitse lain mukaan olla. Käytännössä useimmissa kunnissa on kuitenkin lautakuntia, joiden tehtävät ovat säilyneet muuttumattomina lain muutosten jälkeenkin.

Kuntasuunnittelu perustuu kunnallislakiin ja se sisällytetään yleishallintoon. Laki edellyttää, että kunnat laativat kunnan olojen kehittämistä, hallinnon ja talouden hoitamista sekä toimintojen sijoittamista koskevan kuntasuunnitelman. (Kunnallishallinnon tehtävät, 12.)

Keskeiseksi tehtäväksi on kunnallispolitiikassa viime vuosina tullut elinkeinoelämän yleinen kehittäminen. Työllisyyden ja kunnan elinkeinotoiminnan parantamiseen tähtäävät toimet ovat saaneet enenevää huomiota osakseen. Näiden tehtävien suunnitteluun ja organisointiin liittyvät tehtävät sisällytetään myös kunnan yleiseen hallintoon. (Kunnallishallinnon tehtävät, 12.)

Kunnan yleiseen hallintoon voidaan lisäksi katsoa kuuluvaksi asuntotuotannon edistäminen siltä osin kuin merkitsee asuntolautakunnan työskentelyä ja sen harjoittamaa suunnittelua. Henkilöstöhallinto ja taloustoimisto ovat myös kunnan yleistä hallintoa.

Kunnan erityistoimiala

Merkittävimmät erityistoimialaan kuuluvat tehtäväryhmät koostuvat opetus- ja sivistystointa, terveyden- ja sairaanhoitoa, sosiaalihuoltoa sekä yhdyskuntarakentamista ja -huoltoa koskevista tehtävistä. Selviä perusteita, jotka jakaisivat julkisen hallinnon tehtävät laatunsa ja luonteensa puolesta toisaalta valtionhallinnolle ja toisaalta kunnallishallinnolle kuuluviin, ei juuri voida esittää. Tärkeimpänä näkökohtana, joka on johtanut jonkin tehtävän säätämiseen kunnallishallinnon hoidettavaksi, on ollut yksinkertaisesti se, että kunnallishallinto on käytännössä soveltunut parhaiten siitä huolehtimaan. (Kunnallishallinnon tehtävät, 7.)

Kuntalaisten toimeentulo ja yleinen taloudellinen kehitys riippuvat elinkeinojen kehityksestä sekä työpaikkojen määrästä, laadusta ja saatavuudesta. Kunnan palvelumahdollisuudet ovat pitkälti sidoksissa tulojen kanssa, joita kunta saa perimällä veroja ja maksuja kuntalaisilta. Siten elinkeinotoiminnan kehittäminen ja työpaikkojen luominen liittyvät kiinteästi toisiinsa. (Kunnallishallinnon tehtävät, 31.)

Tavoitteisiin pääseminen edellyttää, että päätöksenteossa elinkeinotoiminnan kehittäminen otetaan huomioon. Käytännössä elinkeinotoiminnan kehittämisestä kunnassa huolehtii elinkeinolautakunta tai muu vastaava elin sekä elinkeinoasiamies. On ilmeistä, että elinkeinoasiamiehen työssä tulee jatkossa korostumaan yritysneuvontaan liittyvät tehtävät.

Uudessa kuntalaissa (365/95) ei enää tehdä eroa kunnan yleisen ja erityisen toimialan välillä (Hannus & Hallberg 1995, 42). Viimeksi mainittuun kuuluvien tehtävien luonne on muuttunut etenkin valtiosuusjärjestelmän uudistumisen johdosta. Laissa on korostettu mahdollisuutta käyttää kunnan tehtävien hoitamisessa joustavasti sekä julkisia että yksityisiä palvelujen tuottajia.

Kuntien roolin muutos palvelujen tuottajasta omalla organisaatiollaan tai erityistehtävää varten perustetun kuntayhtymän toimesta palvelujen järjestäjäksi vaikuttaa merkittävästi myös kuntien rooliin työllistäjänä ja työnantajana. Kunnallisia palveluja tuotavasta henkilöstöstä kasvava osuus toimii palvelukuntaorganisaation ulkopuolella. Saman suuntaisesti on väitetty vaikuttavan kuntien toimintojen yhtiöittämisen. (Kunnat työllisyyden edistäjinä - yhteistyön rakentajia 1996, 9.)

Yli puolet maamme kunnista on sopinut yhdessä työvoimatoimistojen kanssa työttömyyden poistamiseen tähtäävistä toimista. Useissa kunnissa myös elinkeinoelämä ja monet kansalaisjärjestöt ovat olleet järjestelyissä mukana. Paikallinen kumppanuus

on toimintatapa, joka soveltuu erityisen hyvin työllisyysongelmien ratkaisemiseen. Sen avulla ei kuitenkaan muuteta julkisen sektorin sisäistä vastuunjakoja työllisyyden hoidossa. (Kunnat työllisyyden edistäjinä - yhteistyön rakentajia 1996, 9-10.)

1.4 Jyväskylän kaupunki

1.4.1 Kaupungin kehitys

Perustamisensa aikoihin Jyväskylän kaltaisia kaupunkeja ja pitäjiä oli maassa lukuisia. Alueella oli pidetty markkinoita jo pitkään ja kauppiaita ja käsityöläisiä oli vakiintunut alueelle asumaan. Vielä keskiajalla asutusta oli vähän ja Jyväskylän seutu oli lähinnä hämäläisten suurpitäjien eränkäynti- ja riistanpyyntialuetta. Runsaat kalavedet ja vihreät metsät houkuttelivat kuitenkin vakituista asutusta aluksi hämeestä ja savosta ja myöhemmin muualta. Asukasmäärän lisääntyminen ja markkinoiden kehittyminen johti vuonna 1837 kaupunkioikeuksien saamiseen, ja seuraavien 25 vuoden aikana 179 kauppiasta, värjäriä, nahkuria, suutaria, räätäliä, puuseppää ja seppää sai porvarioikeudet. Vuosisadan puolivälissä kaupungissa asui reilut 500 asukasta.

1800-luvun loppupuoliskolla alueen liikenneyhteydet ja teollisuus kehittyivät vilkkaasti. Säännöllinen laivaliikenne alkoi 1850-luvulla, kun yhteys Päijänteeseen oli avattu Äijälänsalmen kautta. 1860-luvulla asukasmäärä kasvoi yli tuhannen. Vaurauden ja sivistyksen leviäminen näkyi Jyväskylässä erityisesti oppilaitosten perustamisena. Samaan aikaan toteutettiin monia muita hankkeita kuten kaupunginkirjaston, maistraatin ja raastuvanoikeuden perustaminen.

Ensimmäinen suuri teollisuuslaitos oli vuonna 1872 aloittanut Kankaan paperitehdas, jota seurasi vasta 1900-luvun puolella aloittaneet Wilhelm Schaumanin Faneeritehdas, Valmetin teollisuuslaitokset sekä sähkö- ja vesilaitos.

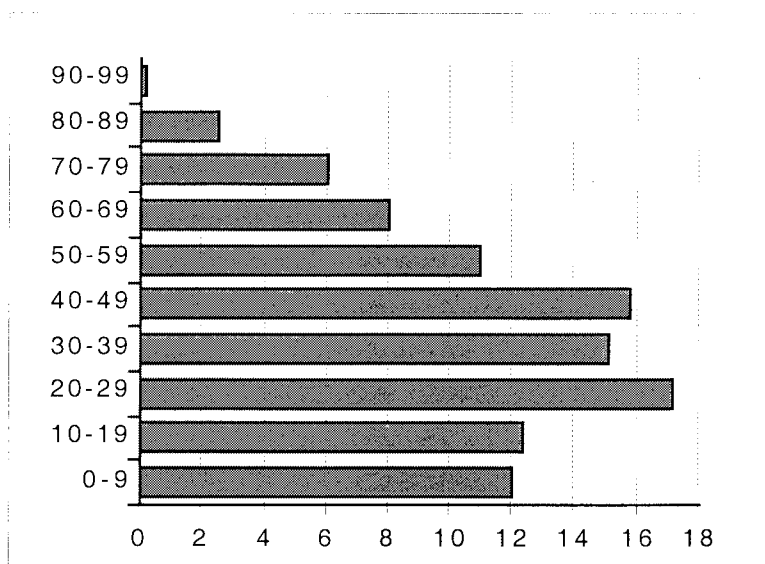
Vuosisadan vaihteessa kehittyi etenkin kaupungin hallinto. Kaupunginvaltuusto aloitti toimintansa 1875, ja muutamaa vuotta myöhemmin siirrettiin sosiaalitoimi seurakunnalta kaupungin vastuulle. Puhelin- ja rautatieyhteyksien saaminen vielä ennen vuosisadan vaihdetta varmisti sen, että Jyväskylästä oli kehittynyt hallinnollisesti, liikenteellisesti ja teollisesti elävä keskus. Vuosisadan vaihteessa kaupungissa asui noin 3 000 asukasta. Myöhempiä vuosikymmeniä leimasi teollisuuden laajentuminen ja monien kulttuuritapahtumien syntyminen. Lisäksi opettajaseminaari ja kesäyliopisto kehittyivät Kasvatusopilliseksi korkeakouluksi ja myöhemmin yliopistoksi.

Kun Jyväskylän kaupunki perustettiin 22.3.1837, sen pinta-ala oli 6,6 neliökilometriä. Alueellinen laajentuminen oli hyvin hidasta useita vuosikymmeniä kunnes vuonna 1941 alueliitoksen kautta kaupungin pinta-ala ylitti 30,0 neliökilometriä. Siihen asti kaupungin väkiluku oli kasvanut tasaisesti mutta pysynyt alle 10 000 asukkaan. Alueliitoksen myötä väkiluku yli kaksinkertaistui. Vuonna 1965 toteutettiin jälleen merkittävä alueliitos, jonka ansiosta kaupungin koko kasvoi reiluun 115,0 neliökilometriin ja väkiluku ylitti 50 000 asukkaan rajan. Viimeisin huomattava laajentumishanke oli vuonna 1993, jolloin Säynätsalon kunta liitettiin Jyväskylään. Vuonna 1990 kaupungin pinta-alasta oli vesistöä 16,1 prosenttia, mutta vuoden 1993 alueliitoksen jälkeen 136,9 neliökilometriin kasvaneesta pinta-alasta vesistöä oli 23,0 prosenttia. Kaupunki omisti maa-alasta 53,4 prosenttia.

Vuonna 1993 kaupunkilaisia oli Jyväskylässä jo yli 70 000. Nykyisin heitä on noin 76 000 ja kaupungin pinta-ala on noin 137,0 neliökilometriä. Maa-aluetta tästä on 106,0 ja vesialuetta 31,0 neliökilometriä. Kaupunki omistaa maa-alasta lähes 56,0 prosenttia.

1.4.2 Kaupungin väestörakenne

Jyväskylän kaupungin väkiluku on kasvanut koko sen historian ajan. Pian kaupungin perustamisen jälkeen, vuonna 1840, väkiluku oli 256. Tämän tutkimuksen tarkastelujakson alussa, vuonna 1990, kaupungissa oli asukkaita 66 431 henkilöä, ja lukumäärä oli kasvanut 75 353:een vuonna 1997. Seuraavasta kuviosta nähdään vuoden 1997 väestö ikäryhmittäin ja sukupuolijakauman mukaan. Ikäryhmiä on muodostettu kymmenen, jolloin yhden ikäryhmän väkiluku on aritmeettisena keskiarvona 7 535 henkilöä ja osuus kymmenen prosenttia.



Kuvio 1. Jyväskylän kaupungin väestörakenne vuonna 1997.

Aineistosta havaitaan, että pienimmät ikäryhmät löytyvät väestön ikäjakauman vanhimmasta päästä, mutta suurin ikäryhmä, johon kuuluu 12 869 henkilöä, on 20-29 vuotiaat. Heitä on väestöstä 17,1 prosenttia eli huomattavasti yli 10 prosentin keskiarvon.

20-29 –vuotiaiden keskimääräistä suurempi lukumäärä selittynee Jyväskylän lukuisista opiskelijoista, joista moni on vaihtanut 1994 tehdyn lakimuutoksen jälkeen kotikaupungikseen opiskelupaikkakuntansa. Samasta syystä kaupungin koko väestön kehityksessä onkin havaittavissa selvä nousupiikki vuoden 1994 kohdalla.

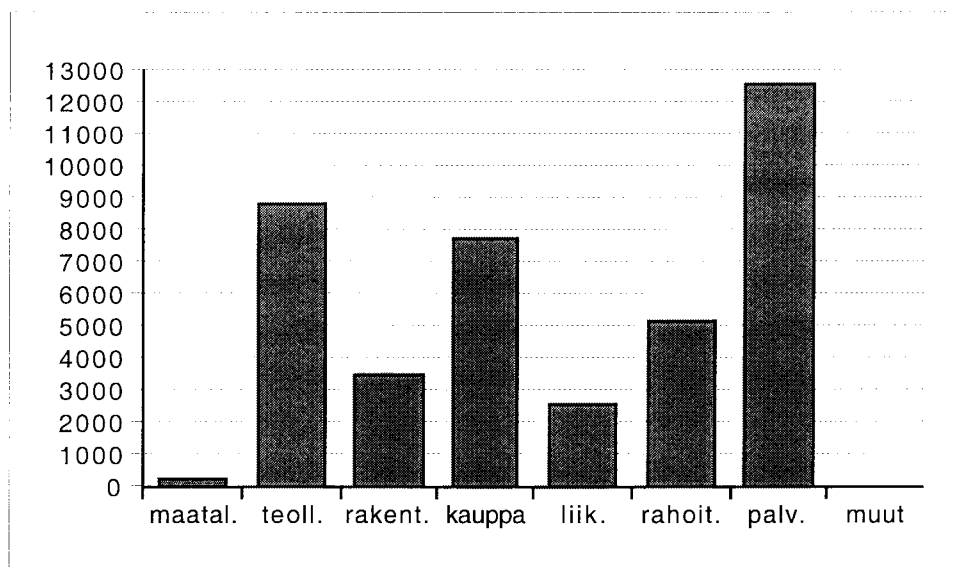
Ulkomaalaisia Jyväskylän väestöstä on 1 370 henkilöä. Yli 20-vuotiaista jyvaskyläläisistä on naimattomia 33,2 prosenttia, naimisissa 47,6 prosenttia, leskiä 7,3 prosenttia ja eronneita 11,9 prosenttia.

1.4.3 Kaupungin elinkeinorakenne

Eniten työllistävät toimialat ovat Jyväskylässä jo pitkään olleet palvelut ja teollisuus. 90-luvulla palveluiden osuus on kasvanut entisestään kun taas teollisuuden osuus on vuosikymmenen alun lamasta johtuen pienentynyt. Suurimmat työnantajat Jyväskylässä ovat Jyväskylän kaupunki, Keski-Suomen sairaanhoitopiirin kuntayhtymä, Valmet Paperikoneet ja Jyväskylän yliopisto. Pelkästään ne työllistävät reilusti yli 10 000 ihmistä.

Tarkastelujakson alussa eli vuonna 1990 Jyväskylässä oli noin 41 000 työpaikkaa ja työllisiä reilut 31 000. Työpaikat jakautuivat toimialoittain seuraavasti:

- maa- ja metsätalous	244
- teollisuus	8 814
- rakennustoiminta	3 514
- kauppa	7 744
- liikenne	2 579
- rahoitus	5 195
- palvelut	12 578
- muut	32



Kuvio 2. Jyväskylän kaupungin elinkeinorakenne vuonna 1990. Työpaikkojen jakautuminen toimialoittain.

Suurimpia työnantajia vuonna 1990 olivat:

- Jyväskylän kaupunki	4 866
- Valmet Paperikoneet	2 343
- K-S sairaanhoitopiiri	2 235
- Jyväskylän yliopisto	1 468
- Posti- ja telelaitos	950
- Metsä-Serla Oy	744
- Keski-suomalainen Oy	617
- Valmet Oy	496
- Keskimaa Oy	424
- Schauman Wood Oy	423

Nykyisin Jyväskylässä on edelleen elinvoimaista metalli- ja paperiteollisuutta sekä voimakkaasti kasvavaa tietoliikennealan yritystoimintaa. Nykyisin vallitsevaan elinkeinorakenteeseen palataan myöhemmin. Merkittäviä kaupunkikuvan rakentajia ovat teollisuuden ohella edelleen monipuoliset liikenneyhteydet, yliopisto ja monet kulttuurilaitokset. Voidaan sanoa, että kaupunki nojaa edelleen niihin erityispiirteisiin, joiden mukaisesti kaupunki alkoi kehittyä yli sata vuotta sitten. Kaupunki tunnetaan kehittyvästä teollisuudesta, runsaista koulutus- ja kulttuuripalveluista ja hyvistä yhteisistä.

1.4.4 Kaupungin hallinto

Suomalainen hallintorakenne muodostuu valtion keskushallinnosta, valtion aluehallinnosta ja paikallishallinnosta. Kunnallishallinnon voidaan ajatella sijoittuvan aluehallinnon ja paikallishallinnon väliin. Hallitusmuodon mukaan kunnallishallinnon “tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niinkuin siitä erityisissä laeissa säädetään”. Kuntien itsehallinto tuntuu nykypäivänä suomalaisessa yhteiskunnassa itseltään selvältä, ja on jopa vaikea kuvitella sellaista kuntaa, jonka hallinto ei noudattaisi voimassa olevia lakeja. Toki voidaan löytää lukuisia esimerkkejä monista toimista ja tavoista, jotka eivät ole uusimpien lakien ja asetusten tasalla, ja varsinkin jos asiaa katsotaan muusta kuin hallinnon näkökulmasta.

Suomen kuntien hallinto on kuitenkin kaikissa kunnissa vakiintunut ja perustuu kuntalaisten itsehallintoon. Kaikissa kunnissa on vähintään lain vaatimat hallintoelimet eli valtuusto, hallitus ja tarkastuslautakunta. Useimmissa kunnissa on lisäksi muita lautakuntia, kunnan omistamia tuotantolaitoksia ja yhtiöitä takaamassa riittävät palvelut kuntalaisten tarpeisiin nähden.

Kuntalaiset valitsevat kunnallisvaaleissa kaupunginvaltuuston, johon kuuluu Jyväskylässä 59 jäsentä. Valtuuston valitsema kaupunginhallitus koostuu 12 jäsenestä, jotka johtavat kunnan hallintoa. Säynätsalon kuntaliitoksen yhteydessä muodostettiin erillinen kaupunginosavaltuusto, johon kuuluu 11 jäsentä. Tarkastuslautakunnan lisäksi kaupungin hallintoon kuuluivat vuonna 1997 seuraavat lautakunnat:

- holhouslautakunta
- kaavoituslautakunta
- keskusvaalilautakunta
- koulutuslautakunta
- kulttuurilautakunta

- liikuntalautakunta
- rakennuslautakunta
- sosiaali- ja terveyslautakunta
- tekninen lautakunta ja
- ympäristölautakunta

Keskushallintoon kuuluvien lautakuntien ohella kaupungin palveluita on katsottu järkeväksi eriyttää omiksi yksiköiksi ja laitoksiksi sekä kaupungin omistamiksi tytäryhtiöiksi. Keskeinen taustatekijä julkisen sektorin toimintojen yhtiöittämiselle on ollut vuosikymmenen alun tulosjohtamisajattelu. Vaatimukset julkisen sektorin toimivuuden ja tuloksellisuuden parantamisesta saivat aikaan tulosohjauksen ja tulosjohtamisen leviämisen myös kuntiin.

Tulosohjauksen käyttöönoton vahvoja puolia ovat olleet hallinnon hajauttaminen ja tulosvastuu yhdistettynä virastojen ja laitosten suurempaan itsenäisyyteen. Tulosohjaus on näkynyt lisääntyneenä tuloshakuisuutena ja kustannustietoisuutena. Lisäksi pyrkimys strategiseen johtamiseen on voimistunut. Vuosien 1987-1995 aikana julkisella sektorilla toteutettiin kolme merkittävää hallintouudistusta, tulosohjaus-tulosjohtamisuudistus sekä valtionosuus-vapaakuntaudistus ja liikelaitoksiin liittyvä organisaatorakenteiden uudistus. (Temmes & Kiviniemi 1997, 7-8.)

Tulosohjaus-tulosjohtamisuudistus liittyy läheisesti hallinnon toimintojen delegointiin operationaaliselle tasolle. Kuluvalla vuosikymmenellä Jyväskylässä on monia toimintoja yhtiöitetty näiden hallinnonuudistusten mukaisesti. Vuonna 1997 näitä kaupunginhallintoon kuuluvia olivat seuraavat hallintoelimet:

- Jyväskylän Tilapalvelu
- Jyväskylän Vesilaitos
- Liikunnan ja kansanterveyden edistämisseätiö
- Jyväskylän Energia Oy
- Jyväskylän Pysäköintitalo Oy
- Jyväskylän Seudun Puhdistamo Oy
- Jyväskylän Seudun Kehittämissyhtiö Jykes Oy
- Jykes Kiinteistöt Oy
- Jyväskylän Orkesteri Oy
- Jyväskylän Teatteri Oy
- Jyväskylän Teknillinen Oppilaitos Oy
- Jyväskylän Teknologikeskus Oy
- Jyväskylän Vuokra-asunnot Oy
- Jyväskylän Messu- ja kongressisäätiö

Voidaan perustellusti todeta, että Jyväskylä on aiemmin esitetyn hallintoulottuvuusmääritelmän mukaisesti hallinnollisesti järjestetty kokonaisuus, jonka ytimen muodostaa kunnan hallinto- ja palvelutuotanto-organisaatio. Kuten edellä on todettu, kuntakäsitteen toisen ulottuvuuden, yhdyskuntaulottuvuuden viitekehys on kuntalaisille vain väljästi määritelty sosiaaliseen olemiseen kuuluva muoto. Yhdyskuntaulottuvuuden puitteet syntyvät edellä kuvatuista alueellisista, historiallisista ja teollisista seikoista ja rajoista.

Huttunen (1994) nimittää uutta yhtiöihin perustuvaa julkisen sektorin johtamismallia yhtymäjohtamiseksi. Yksityisellä sektorilla yhtymä-organisaatiota vastaa konserni, joka muodostuu useista yhtiöistä, joista yhdellä – emoyhtiöllä – on määräysvalta konsernin muihin yhtiöihin.

Huttusen (1994) mukaan tulosjohtamisessa on saatu näyttöjä onnistumisesta, mitä selkeämpi tulosityksikkö, sitä paremmin tulosjohtaminen onnistuu. Sen sijaa ongelmia syntyy organisaatiotasojen ja hallinnonalojen väliin. Tulosjohtamista olisi siten kehitettävä organisaatiorajojen yli.

Miten julkinen sektori pystyy vastaamaan yhteiskunnan muutokseen, kun tämä modernisoituu kiihtyvällä vauhdilla? Kun sodan jälkeisestä Suomesta käytettiin nimitystä hyvinvointivaltio, on nyt kyse hyvinvointiyhteiskunnasta. Tapahtunut muutos on perusteellinen ja edellyttää julkisen sektorin johtamiselta uusia keinoja. Mainittu yhtymäjohtaminen on toimiva ratkaisu hajautetun, itseohjautuvan hallinnon johtamiseen. Yhtymäjohtaminen on verkostojohtamista. (Huttunen 1994, 32.)

2 POLITIIKAN MERKITYS KUNNASSA

2.1 Kunnalliset palvelut osana yhteiskuntapolitiikkaa

Palvelu on toimintaa, joka muodostuu monimutkaisista vuorovaikutussuhteista, ja jonka keskipisteenä on asiakas. Palvelun tasoa voisi siten mitata asiakkaan tyytyväisyydellä. Suhtautuminen julkisiin palveluihin ei ole aina ollut kovin myönteistä, mihin vaikuttavat sekä julkisen palvelun erityisluonne, hallinnon omat käytännöt että vaateiden suhde resursseihin. Koko palvelutuotannosta Suomessa julkinen sektori kattaa nykyään noin kaksi kolmasosaa palvelujen rahallisella arvolla mitattuna. Huomattava osa palveluista on siten kuntien hoidossa.

Julkiset palvelut eroavat tietyiltä ominaisuuksiltaan yksityisistä. Harisalon ym. (1992) mukaan julkisilla palveluilla on seuraavia ominaisuuksia:

- Julkiset palvelut ovat osa yhteiskuntapolitiikkaa, ne ovat poliittisen ohjauksen alaisia.
- Julkiset palvelut ovat säännöspohjaisia, ne perustetaan ja niiden määrää ja laatua ohjataan säännöksin.
- Julkisten palvelujen voimavarat ovat budjettisidonnaisia.
- Julkiset palvelut ovat usein valtakunnallisesti ohjattuja ja niiden hallinto on siksi moniportainen.
- Julkisten palvelujen tavoitteet ovat pääasiassa yhteiskuntapoliittisia.
- Julkisten palvelujen hallintoa ja ohjausta hoidetaan useilla eri hallinnonaloilla, minkä takia palvelurakenteet ovat lohkoutuneet ja erikoistuneet sekä valtion että kuntien sisällä.

2.2 Kunnallispolitiikan käsite prosessina

Harisalo ym. (1992) määrittelevät kunnallispolitiikan kuntaa ja kuntalaisia koskevien ristiriitojen käsittelyn ja ratkaisun prosessiksi. Tällainen politiikan prosessilähtöinen määrittely ei välttämättä pidä sisällään sellaisia moraalisia arvoja ja päämääriä, joita politiikalla voitaisiin edistää. Arvot ja moraalikoodit sisältyvät kuitenkin tähän kunnallispolitiikan määrittelyyn, sillä todellisuudessa yksilöt ja ryhmät eivät ole niistä yhtä mieltä, joten ne heijastuvat prosessien eri vaiheisiin.

Kunnallispolitiikan määrittely prosessina tarkoittaa sitä, että kiinnostus kohdistuu niihin vaiheisiin, joissa yhteisölliset konfliktit syntyvät, kehittyvät ja joissa niihin etsitään ratkaisuja. Kunnallispoliittinen prosessi voidaan jakaa viiteen eri vaiheeseen. Ensimmäistä kutsutaan ongelman tunnistamiseksi, joka alkaa tavallisesti siitä, kun joku tai jotkut kokevat jonkin asian ongelmaksi, sellaista ratkaisua kaipaavaksi, joka edistäisi tai helpottaisi heitä tai heidän yhteisöään. (Harisalo, Rajala & Ståhlberg 1992, 43.)

Ongelmaa koskevien julkisten vaatimusten esittäminen käynnistää toisen vaiheen kunnallispoliittisessa prosessissa. Koska vaatimusten esittäminen ei useinkaan saa jakamatonta hyväksyntää, vastavaatimusten esittäminen käynnistää kolmannen vaiheen kunnallispoliittisessa prosessissa. Kun ongelman ratkaisua esittävä vaatimus synnyttää vastavaatimuksia, ongelmasta muodostuu kiistakysymys. (Harisalo, Rajala & Ståhlberg 1992, 44.)

Kun ryhdytään muotoilemaan keinoja eli vaihtoehtoja kiistakysymyksen ratkaisemiseksi, on edessä vaihtoehtojen generointi ja kehittäminen. Tämän neljännen vaiheen jälkeen seuraa prosessin viimeinen vaihe eli poliittisen ohjelman päättäminen ja toteuttaminen. Kunnan aikanaan ottamaa kantaa voidaan sitten luonnehtia poliittiseksi ohjelmaksi tai linjaukseksi. Tällainen voi olla esimerkiksi elinkeinopoliittinen ohjelma. (Harisalo, Rajala & Ståhlberg 1992, 44.)

2.3 Elinkeinopoliitiikan merkitys ja tavoitteet

Kunnallisen elinkeinopoliitiikan aktivoituessa 1970-luvulla kunnat perustivat elinkeinolausakuntia ja elinkeinotoimistoja. Elinkeinoasiamiehet yleistyivät sen jälkeen kun heidän toimintansa liitettiin valtionavun piiriin 1976. 1980-luvun lopulta ovat lisääntyneet kuntien perustamat kehitys- ja yrityspalveluyhtiöt, joille on siirretty elinkeinotoimen tehtäviä. Suuntaus on myös elinkeinopoliittiseen yhteistyöhön muiden työsäkäyntialueen kuntien ja sidosryhmien kesken. Vuonna 1994 voimaan tullut uusi aluepoliittinen lainsäädäntö ja EU-jäsenyys 1.1.1995 edellyttävät seutukunnittaista yhteistyötä ja maakunnittain koordinoitua kehittämistä.

Kunnat ovat pyrkineet monipuolistamaan elinkeinopoliittisia välineitään. Pelkän teollisuustilojen rakentamisen sijasta on otettu käyttöön erilaisia yrittäjyyttä edistäviä kehittämisspalveluja ja perustettu esimerkiksi useamman kunnan ja alueen elinkeinoelämän käsittäviä projekteja yritystoiminnan ja pk-yritysten viennin kehittämiseksi.

Yritysten vaihtoehtojen määrän lisääntyminen sijaintipaikkaa valitessaan on saanut aikaan sen, että alueet ovat viime vuosina ryhtyneet aktiivisesti kehittämään elinkeinopoliittisia strategioitaan ja markkinointiaan houkutellessaan yritystoimintaa. Alueiden kilpailukyvyistä on tullut muun muassa työllisyyskehityksen kannalta keskeinen tekijä. (Valtioneuvoston elinkeinopoliittinen selonteko 1996, 49.)

Yritystoimintaa palvelevien selvitysten, suunnitelmien ja kehittämissohjelmien laatiminen ja elinkeinoasiamiehen yrityksille antamat konkreettiset palvelut hyödyttävät yrityksiä ja myös kaikkia kuntalaisia.

Kunnan elinkeinopoliitiikka ylipäänsä on Ollilan (1987) mukaan usein tullut ajankohitaiseksi, kun kunnan elinkeinoelämä on syystä tai toisesta joutunut vaikeuksiin. Kunnan päättävissä elimissä on pantu merkille verotulojen lasku, työttömyyden nousu ja lisääntyvä kunnasta poismuutto. Kyseessä on tällöin edellä mainittu kunnallispoliittisen prosessin ensimmäinen vaihe.

Harjoitetun elinkeinopolitiikan onnistumisen välittöminä mittareina voidaan luonnollisesti pitää muutoksia seikoissa, jotka ovat johtaneet elinkeinopolitiikan tehostamisen tarpeellisuuden havaitsemiseen. Jos työttömyys kääntyy laskuun, kunnan verotulot nousevat ja kunnasta muutto pysähtyy, voidaan elinkeinopolitiikan katsoa olleen menestyksellistä. Harvoin voidaan kuitenkaan osoittaa tai edes uskoa näiden muutosten johtuneen vain elinkeinopolitiikasta. Esimerkiksi työttömyys saattaa johtua valtakunnallisista ja kansainvälisistä suhdanteista. (Ollila 1987, 129.)

Kunnan verotulojen kasvua voidaan kunnallistalouden kannalta pitää jonkinlaisena elinkeinopolitiikan onnistuneisuuden mittarina. Verotulojen kehittymiseen vaikuttavia tekijöitä on luonnollisesti muitakin, jotka eivät kaikki suinkaan ole sidoksissa elinkeinopolitiikkaan. Seuraavassa esitetään viitteenomaisesti seikkoja, joita voitaisiin pitää elinkeinopolitiikan tulosten mittareina. On syytä huomata, että mittareiden painoarvot ovat arvostuskysymyksiä, ja niiden antamat tulokset voivat saada aikaan myös ristiriitaisia tulkintoja. Tässä tutkimuksessa käytettyihin mittareihin palataan jäljempänä. (Ollila 1987, 130.)

Yleisiä elinkeinopolitiikan onnistumisen tai epäonistumisen mittareita ovat muun muassa kunnan työttömyysaste, verotulojen kehitys, palveluiden riittävyys, kuntaan ja kunnasta pois muuton kehitys ja riittävä perusasutus kunnan eri osissa. (Ollila 1987, 33.)

Kunnan elinkeinopolitiikan tulokset ovat mitattavissa muutoksina kunnan rakenteessa, joka muuttuneena toimii perusolosuhteissa tapahtuvien muutosten ohella lähtökohtana käyttäytymisen muutoksille. Kun tunnetaan rakenne ja käyttäytyminen, voidaan tehdä päätelmiä toiminnan tuloksista. (Ollila 1987, 33-34.)

Taloustieteen piirissä tunnetaan käsite komparatiivinen statiikka, joka tarkoittaa yksinkertaistetusti kysynnän ja tarjonnan tasapainon tutkimista eri ajankohtina. Tarjonta muodostuu tuotannontekijöiden eli pääoman, työvoiman ja luonnonvarojen perusteella. Vastaavasti voidaan määritellä kunnan tarjonnan muodostavat tuotannontekijät, joita Ollila (1987) kutsuu sijaintitekijöiksi. Kunnassa on tietyt luonnonolosuhteet, luonnonvarat, liikenneyhteydet, palveluvarustus, väestö jne. Kunnalla on siis tarjottavanaan tietty sijaintitekijöiden kombinaatio, jota kohtaan kohdistuu tietty kysyntä.

Tarve kunnalliseen elinkeinopolitiikkaan on syntynyt tilanteessa, jossa kunnan tarjoamat sijaintitekijät ovat olosuhteiden muutosten seurauksena ajautuneet epätasapainoon vallitsevan kysynnän kanssa. Elinkeinopolitiikka voitaisiin siten määritellä

myös kunnassa olevien sijaintitekijöiden yhteensovittamiseksi. Hyvin yleinen tilanne on sellainen, että työvoiman kysyntä on laskenut, mikä on johtanut kunnan verotulojen laskuun ja sosiaalimenojen kasvuun. Kunta on katsonut velvollisuudekseen kuntalaisten hyvinvoinnin nimissä vaikuttaa myös elinkeinoelämään työllisyyden parantamiseksi. (Ollila 1987, 57.)

Elinkeinopoliittikka on keskeinen välinen kunnan työllisyyden parantamiseksi. Alueelliset erot ovat Suomessa selvät. Alikehittyneiden alueiden tunnuspiirteitä ovat maa- ja metsätalous, harva asutus, pysyvä rakenteellinen työttömyys ja vinoutunut väestörakenne. Tukemalla elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä kunnat ovat pyrkineet parantamaan asukkaidensa työnsaanti- ja tulonsaantimahdollisuuksia. Keskeisenä tavoitteena on ollut juuri työttömyyden vähentäminen houkuttelemalla kuntaan lisää yrityksiä, työpaikkoja ja veronmaksajia. Kun elinkeinoelämän voimistuminen lisää kunnan verotuloja, kunta pystyy myös itse lisäämään palvelutarjontaansa ja työpaikkoja.

Elinkeinotoiminnan yleisten edellytysten luomisen on katsottu vakiintuneesti kuuluvan kunnan toimialaan. Kunnalla on tällöin käytettävissään muun muassa seuraavat keinot:

- maapolitiikka
- työvoiman tarjontaan ja koulutukseen vaikuttaminen
- asuntotuotannon edistäminen
- tieyhteydet ja kunnallistekniikka
- julkisten palvelujen kehittäminen
- elinkeinoelämää palveleva neuvonta
- yrittäjäkurssit
- elinkeinojen kehittämissohjelmien laadinta
- teollisuustilojen rakentaminen

Kuntien asema työllisyyden hoidossa on voimakkaan muutoksen kohteena, mutta kuntien rooli vaihtelee voimakkaasti kunnittain. Yhteistä on kuntien merkityksen kasvu. Erityisesti tarve paikallisten ja seudullisten toimintatapojen aktiiviseen kehittämiseen ja koordinointiin on korostumassa. Painopiste on siirtymässä tukityöllistämisestä elinkeinojen kehittämiseen ja ammattikoulutuksen ja elinkeinoelämän vuorovaikutussuhteen parantamiseen. (Kunnat työllisyyden edistäjinä - yhteistyön rakentajia 1996, 5.)

Timo Kietäväinen jakaa kuntien roolin työllisyyden hoidossa kolmeen osioon (Kunnat työllisyyden edistäjinä - yhteistyön rakentajia 1996, 5):

1. Kunnan aktiivinen työvoimapolitiikka, joka sisältää paikallisen aloitteellisuuden ja kumppanuuden, elinkeinoelämän ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten kehittämisen, ammatillisen koulutuksen ja työosuuskunnat, työpajat ja suojatyökeskukset ja räätälöidyt ratkaisut työttömien työmarkkinakelpoisuuden kohentamiseksi.
2. Kunnan oma henkilöstöpolitiikka, joka sisältää henkilöstön kilpailuky-
vystä huolehtimisen, koulutuksen ja työn jakamisen mallit (sisäiset toi-
menpiteet).
3. Kunnan oma tukityöllistäminen ja rajaukset kunnan henkilöstöpolitiik-
kaan.

Paikallisista olosuhteista on hyvin ajankohtaista tietoa juuri kunnilla, ja ne pystyvät nopeasti ja joustavasti reagoimaan esiin tulleisiin ongelmiin. Kuntatasolla havaitaan ensimmäisenä myös yritystoiminnassa tai sen edellytyksissä tapahtuvat muutokset ja niiden vaikutukset työllisyyteen. Tämä korostaa paikallisen kumppanuuden ja aloitteellisuuden merkitystä työllisyyden hoidossa. (Kunnat työllisyyden edistäjinä - yhteistyön rakentajia 1996, 8.)

Painopiste on välttämätöntä vähitellen siirtää tukityöllistämisestä työpaikkojen rakentamiseen. Kuntien rooli työllisyyden hoidossa on entistä enemmän muodostumassa aloitteellisen koordinaattorin rooliksi.

Kietäväisen (teoksessa Kunnat työllisyyden edistäjinä - yhteistyön rakentajia 1996) mukaan elinkeinoelämän toimintaedellytysten kehittämisessä kuntien rooli on niin ikään muuttunut. Yritysten verkottumisen edistäminen, alueen kehittämisstrategioiden terävöittäminen yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa ja niiden pohjalta nousevien yritysideoiden eteenpäinvienti, ammattitaitoisen työvoiman riittävyuden varmistaminen, yritystoiminnan tarvitseman infrastruktuurin toimintakyvyn turvaaminen, alueellisen omaleimaisuuden hakeminen sekä oman kunnan ja seutukunnan markkinointi ovat eräitä keskeisimpiä kunnan elinkeinopolitiikan haasteita.

Yritykset yhtäältä tuovat kuntaan veromarkkoja ja toisaalta työllistävät kunnan asukkaita. Yrityksen varallisuus ja toimintamahdollisuudet ovat ennen kaikkea sidottu sen kykyyn saada tuotteitaan ja palvelujaan kaupaksi. Kuluttajien kysynnän lisäksi yritysten liiketoimintaan vaikuttaa yleismaailmallinen taloudellinen tilanne ja suhdanteet. Yritykset voivat kohdata vaikeuksia johtuen esimerkiksi raaka-aineiden maailmanmarkkinahintojen muutoksista tai kuluttajien käyttäytymisestä riippuen siitä onko

kyse vientiteollisuuden yrityksestä vai paikallisesta palveluyrityksestä. Ylipäänsä yritysten mahdollisuuteen työllistää ja maksaa veroja vaikuttavat siis hyvin paljon muutkin kuin vain kunnalliset olosuhteet.

Kuluttajien käyttäytyminen on merkittävä taloudellinen ilmiö, jolla on kansantalouteenkin suuria vaikutuksia. On luonnollista, että taloudellisen taantuman vallitessa kuluttajien ostokäyttäytyminen on hillittyä. Tämä on usein seurausta korkeasta työttömyydestä, jolloin kuluttajien käytävissä oleva varallisuus on vähäistä. Kulutuskysynnän laskiessa hintojen nousu on hidasta, mikä heikentää yritysten tuloksia ja edelleen työllistämismahdollisuuksia. Tämän lisäksi kuluttajilla on epävarmassa taloudellisessa tilanteessa taipumus vähentää lainanottoa ja usein pienentää jo olemassa olevaa lainan määrää. Kun samaan aikaan säästämisaste nousee johtuen kuluttajien pessimistisistä tulevaisuuden odotuksista, voidaan perustellusti todeta, että kuluttajat ovat hyvin merkittävä tekijä taloudessa.

Kunnat ovat siis vahvasti riippuvaisia kansantalouden suhdanteista, valtion budjetti- ja veropolitiikasta sekä yritystoiminnan ja kuluttajien mahdollisuuksista. Ei myöskään sovi unohtaa, että valtion harjoittama elinkeinopolitiikka ulottuu koko maahan. Mitkä ovat sitten kunnan keinot ylipäänsä vaikuttaa kuntalaisten elinolosuhteisiin? Ja onko kunnallinen elinkeinopolitiikka siihen lainkaan oikea väline? Pohdittaessa sitä mihin kunnan on pyrittävä kaikessa toiminnassaan ja kuinka se siihen tavoitteeseen etenee, on muistettava kysymys hallinnon toissijaisuudesta. Julkisen sektorin on hoidettava vain sellaisia tehtäviä, jotka yleinen etu vaatii ja jätettävä yksityisen sektorin huoleksi ne tehtävät, joista yksityinen sektori pystyy huolehtimaan. Lisäksi hallintotoiminnassa noudatettava tärkeä periaate on tasapuolisuuden vaatimus.

Kunnan tehtävänä ei siis ole kasvaa ja tehdä hyvää taloudellista tulosta. Kunnan rooliin ei kuulu menestyä kuntalaisten kustannuksella. On selvää, että kunnan pitää pyrkiä toimimaan kannattavasti ilman jatkuvaa velkaantumista, mutta peruseriaattena tulee olla palveluiden tarjoaminen kuntalaisille siten kuin kunnan talous antaa myötä. Kunnan hallinnon tehtävänä on huolehtia kunnan toiminnasta niin, että kunnan talous, kunnalliset palvelut ja kuntalaisten tarpeet ovat tasapainossa. Kunnan tehtävä on siis ennen kaikkea tarjota kuntalaisille hyvät elinolosuhteet.

Yleisen talouskehityksen, valtion harjoittaman politiikan sekä yritysten ja kuluttajien ohella kunta on luonnollisesti avainasemassa kehitettäessä kunkin kunnan elinolosuhteita. Kunnilla on hyvin paljon toisistaan poikkeavia erityispiirteitä ja niiden elinkeinorakenteet vaihtelevat suuresti. Kuntien asukaslukuissa on suuria eroja, samoin kuntien kuntaan sijoittuneella yritystoiminnalla. Yleisesti ottaen kunnat ovat keskenään

hyvin erilaisia. Siksi kunnalla on huomattava rooli alueen kehittämisessä. Se miten taloudelliset suhdanteet koskettavat kuntaa, riippuu muun muassa alueen elinkeino- ja yritys rakenteesta. Kuluttajien tulevaisuuden odotukset voivat puolestaan olla keskimääräistä positiivisemmat mikäli paikallinen toiminta on vireätä ja alue ei kärsi voimakkaista talous- ja työllisyysongelmista.

Lainsäädäntö ja valtion budjetti- ja veropolitiikka antavat kuntien toiminnalle tietyt raamit, mutta jättävät runsaasti pelivaraa muun muassa siinä kuinka kunta palvelunsa tuottaa. Kunnalla on siten mahdollisuuksia osallistua alueen kehittämiseen ja sitä kautta kuntalaisten elinolojen kohentamiseen. Aktiivinen elinkeinopolitiikka on oiva väline elinkeinorakenteen muokkaamiseksi ja virkeän yritystoiminnan ylläpitämiseksi. Tietyt peruspalvelut kunnan on aina kyettävä takaamaan kuten riittävät terveydenhoito- ja sosiaalipalvelut. Voitaisiin ajatella, että tämä olisi passiivista velvollisuuden täyttämistä, minkä lisäksi kunta panostaisi aktiivisesti elinkeinopolitiikkaan ja esimerkiksi asunto- ja liikuntamahdollisuuksiin. Näin yksisilmäisesti asiaa ei kuitenkaan sovi katsoa, vaan kaikkia peruspalvelujakin pitää pystyä kehittämään aktiivisesti ja jopa sitomaan ne yhteen elinkeinojen kehittämisen kanssa. Tämä on mahdollista esimerkiksi tukemalla yksityisiä terveystalouksia tarjoavia yrityksiä.

Kuten edellä todettiin, elinkeinopolitiikka on hyvin monien osien summa. Myös kunnan kehittäminen on sitä, ja tällöin elinkeinopolitiikka on yksi osa. Kunta toimii osana suurempaa kokonaisuutta, jossa sillä on merkittävä rooli omalla alueellaan. Vastaavasti elinkeinopolitiikka voi olla myös kunnallisesti toimiva ja aktiivinen väline. Voidaan vielä lisätä, että myös elinkeinopolitiikka toimii parhaiten jos se nähdään pitkäjänteisenä strategisena ohjauskeinona. Tehokas elinkeinopolitiikka edellyttää strategista suunnittelua, jossa huomioidaan niin kunnan väestörakenteen kuin sen työpaikkojen, verotulojen, yritys rakenteen ja palvelujen tarpeen kehitys. Suunnitelmallisella ja aktiivisella elinkeinopolitiikalla yhdessä muun politiikan kanssa voidaan kunnan kehitystä ohjata haluttuun suuntaan.

2.4 Työllisyyspolitiikka

Työmarkkinat määritellään mekanismeiksi, joiden kautta työvoiman osto ja myynti on järjestetty. Työmarkkinoihin katsotaan siis kuuluviksi sekä työllisyys- että työttömyysmarkkinat. Kysynnällä tarkoitetaan työnantajan työvoiman etsintää ja tarjonnalla työvoiman työpaikkojen etsintää. (Räisänen 1992, 3.)

Työllisyyspolitiikan erittelemisessä itse politiikan sekä kohteiden kannalta mielekäs tapa on jako aktiiviseen ja passiiviseen politiikkaan. Jako koskee nimenomaan työllisyyspolitiikan luonnetta. Poliitiikan toiminta-alue voidaan jakaa tarjontaan, kysyntään ja yhteensovitukseen, jolloin aktiivinen politiikka kohdistuessaan tarjontaan muodostuu koulutuksesta. Kysyntäorientoitunut aktiivinen politiikka sisältää työllistämistoimet ja yhteensovitukseen tarkoitettu politiikka työnvälityksen ja alueellisen liikkuvuuden. (Räisänen 1992, 64.)

Esimerkkinä tarjontaan kohdistuvasta passiivisesta politiikasta on työttömyystuki, kysyntään kohdistuvasta yritystuki ja yhteensovitukseen kohdistuvasta muut työvoimapalvelut (Räisänen 1992, 64). Passiivinen työllisyyspolitiikka voidaan siis nähdä julkisena rahanjakopolitiikkana ja vastaavasti aktiivinen politiikka on julkisella rahoituksella tuotettuja kvalifikaatioita lisääviä tai työvoimaa aktivoivia toimia.

Työmarkkinapolitiikan painotukset voivat siis olla koulutuspolitiikassa, työllisyyspolitiikassa, sosiaalipolitiikassa tai elinkeinopolitiikassa kohdistuessaan tarjontaan tai kysyntään, tai sitten politiikkojen koordinoinnissa kohdistuessaan yhteensovitukseen.

3 TUTKIMUSMENETELMÄT

Tutkimukseni aiheena on kunnan elinkeinopolitiikan vaikuttavuus työllisyyden näkökulmasta. Tutkimuksessa arvioidaan kunnan elinkeinopolitiikan ja sen toimenpiteiden vaikuttavuutta muuttuneessa tilanteessa. Työllisyyden alueellinen rooli korostuu kaupungeissa muun muassa siksi, että työttömyys on niissä noussut voimakkaasti. Jyväskylässä työttömyysaste oli vuonna 1991 13,5 prosenttia, mutta nousi 20,5 prosenttiin jo seuraavana vuonna ja edelleen 24,4 prosenttiin elokuuhun 1993 mennessä (Helin 1994, 40).

Tutkimuksessa kuvataan Jyväskylän kaupunkia toimijana, jolla on tiettyjä sille säädettyjä tehtäviä, jotka määritellään jäljempänä, ja tämän lisäksi kaupungilla katsotaan olevan tiettyjä tavoitteellisia tehtäviä sen omista lähtökohdista käsin. Vaikutuksien tai vaikuttavuuden käsitettä kuvataan niin ikään jäljempänä, mutta vaikuttavuus toimijan näkökulmasta tarkoittaa tässä yhteydessä vaikutusten arviointia suhteessa päätöksentekijöiden asettamiin tavoitteisiin.

Vaikuttavuuden arviointi kunnallisten toimien osalta on jäänyt melko vähäiseksi. Sen sijaan kustannuksiin suhteutettua tuloksellisuutta tai taloudellisuutta on tutkittu. Myös

elinkeinopolitiikan vaikuttavuuden arviointi on jäänyt kunnissa vähäiseksi. Esimerkiksi kunnalliskertomuksissa kuvataan yleisesti suoritteita ja niiden kehitystä, mutta harvoin kerrotaan systemaattisella tavalla, ovatko toiminnalle asetetut tavoitteet toteutuneet. Kuntien suunnitelma- ja tavoitetietoja ja seurantatietoa ei ole kytketty riittävästi toisiinsa. (Kuinka kunta toimii 1996, 151-152.)

Keskeinen ongelma päämääräsuuntautuneissa vaikuttavuusarvioinneissa liittyy päämäärien spesifioinnin kysymyksiin. Tässä suhteessa kysymys päämäärien asettajista on ratkaiseva. On pohdittava minkä tahon asettamat päämäärät priorisoidaan arviointikriteerejä muodostettaessa. Päämääräorientoituneessa tutkimusotteessa tämä ongelma on tiedostettukin. Tutkijat ovat pyrkineet muotoilemaan arviointikriteerinsä niin sanottujen avainryhmien operatiivisten päämäärien mukaan, joilla on huomattavaa vaikutusta organisaation toimintaan. Ongelmaksi voi tosin muodostua ryhmien konsensuksen puute.

Tarkasteltaessa elinkeinopolitiikkaa kunnallisena toimintana, on ensiarvoisen tärkeää pystyä määrittelemään elinkeinopolitiikkaan vaikuttavat eri toimijat. Kokonaisuutena elinkeinopolitiikka on hyvin monien osien summa, ja merkittäviä toimijoita ovat tällöin kunnan lisäksi muun muassa valtio, yritykset ja kuluttajat. Valtio säätelee kansantaloutta harjoittamallaan finanssipolitiikalla sekä työmarkkina- ja elinkeinopolitiikalla. Myös valtion kunnille jakamat avustukset rajoittavat kuntien omaa pelivaraa.

Kohdassa 2.3 – Elinkeinopolitiikan merkitys ja tavoitteet – kuvattiin elinkeinopolitiikan kehittymistä viimeisten vuosikymmenien kuluessa. Nykyisin ovat yleistyneet kuntien perustamat kehitys- ja yrityspalveluyhtiöt, jotka hoitavat entisiä elinkeinolautakuntien tehtäviä. Lisäksi kunnat ovat monipuolistaneet elinkeinopoliittisia välineitään esimerkiksi yhdistämällä seutukuntien voimia yhteisiin projekteihin. Myös elinkeinopoliittisia strategioita on hiottu yritystoiminnan ja asukkaiden houkuttelemiseksi alueelle.

Jyväskylässä elinkeinopolitiikan koordinointi on keskitetty Jyväskylän Seudun Kehittämisyhtiö Jykes Oy:öön. Jykes Oy aloitti toimintansa vuonna 1996 Jyväskylän, Jyväskylän maalaiskunnan, Laukaan ja Muuramen yhteisenä elinkeinoelämän toimintaedellytysten kehittäjänä. On korostettava, että tässä tutkimuksessa tarkastellaan vain Jyväskylän kaupungin elinkeinopolitiikkaa siitä huolimatta, että Jykes Oy:n toiminnassa on mukana muitakin seudun kuntia. Kuitenkaan ei voida sivuuttaa sitä seikkaa, että Jykes Oy:n tehtävänä on kehittää koko seudun elinkeinoja. Tämä pyritään ottamaan huomioon tutkimuksen tuloksia analysoitaessa, mutta tarkastelu suoritetaan Jyväskylän kaupungin näkökulmasta.

Vielä 1990-luvun alussa Jyväskylän elinkeinoasioista vastasi käytännössä kaupunginhallitus, joka muun muassa jakoi määrärahoja ja antoi elinkeinonharjoittajia koskevia myyntilupalausuntoja. Samaan aikaan alkoi kuitenkin lisääntyä seudun kuntien välinen yhteistyö ja strateginen suunnittelu. Seudun kuntien yhteisestä elinkeinopolitiikan kehittämistä tehtiin useita selvityksiä, joissa oli mukana myös nykyisen Jykes Oy:n edeltäjä Jyvässeudun Kehittämisyhtiö Jykes Oy. Vuosina 1994 ja 1995 valmistui Jyväskylän seudun aluekehitysohjelmat seuraavaksi viideksi vuodeksi sekä päätökset kaupungin elinkeinopolitiikan johdosta ja Jyvässeudun nimen muuttamisesta Jyväskylän seuduksi.

Kaupunginhallituksen elinkeinopoliittisten päätösten määrä laski muutamassa vuodessa ja painopiste siirtyi määrärahapäätöksistä ja lupahakemusten lausunnoista selvästi elinkeinopolitiikan kokonaisvaltaista kehittämistä koskeviksi päätöksiksi. Vuonna 1996 kaupunginhallitus teki enää kuusi elinkeinopoliittista päätöstä, joista yksikään ei ollut yksittäistä elinkeinon harjoittajaa koskeva päätös. Sen sijaan kaupunginhallitus päätti Jyväskylän Seudun Kehittämisyhtiö Jykes Oy:n perustamisesta. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuodesta 1996 Jykes Oy on toteuttanut kaupungin elinkeinopolitiikan kehittämistä kaupunginjohton asettamien suuntaviivojen mukaisesti. Yhteistyössä Jykes Oy:n kanssa työhön osallistuvat alueen muut elinkeinoyhtiöt kuten Jykes Kiinteistöt Oy, Jyväskylän Teknologiakeskus Oy, Tuhansien Järvien Uusyrityskeskus r.y. sekä Jyväskylän Seudun Matkailupalvelu.

Koska tutkimuksessa tarkastellaan Jyväskylän kaupungin elinkeinopolitiikkaa, on tarkastelun kohteena edellä mainitut tahot – Jykes Kiinteistöt Oy, Jyväskylän Teknologiakeskus Oy, Tuhansien Järvien Uusyrityskeskus r.y. ja Jyväskylän Seudun Matkailupalvelu.

Tutkimuksen tarkoituksena on kuvata sitä, onko asetetut tavoitteet kyetty saavuttamaan. Tutkimusmenetelmät perustuvat jo edellä mainittuun systeemiteoriaan ja rationaalisen toimijan malliin. Keskeistä tässä ajattelumallissa on palautetiedon tärkeys, jotta rationaalinen toimija voi korjata ja kehittää toimintaansa. Mallin eri lähestymistavoista sovelletaan tässä tutkimuksessa niin sanottua tavoitemallia, jolloin arvioinnissa selvitetään kuinka tavoitteet on kyetty saavuttamaan.

Jotta tavoitteiden ja tulosten mittaaminen ylipäänsä olisi järkevää, on voitava määrittellä riittävän selvät ja yksiselitteiset mittarit. Ei olisi mielekäästä yrittää vastata kysy-

mykseen: Onko elinkeinopolitiikka onnistunut? Vastaus olisi lähempänä arvausta tai mielipidettä kuin perusteltua väittämää. Perusteltukin väittäjä on vain eräs näkökulma asiaan, jota vastaan voidaan esittää hyvinkin perusteltuja vastaväitteitä ja kritiikkiä. Voidaan kuitenkin valita yleisesti hyväksytyjä mittareita ja ainakin näin varmistua tulosten hyväksyttävyydestä. Siksi seuraava kysymys on edellistä mielekkäämpi: Onko elinkeinopolitiikalla onnistuttu luomaan uusia työpaikkoja Jyväskylään? Tähän on löydettävissä huomattavasti yksiselitteisempi vastaus, koska voidaan ensinnäkin selvittää tarvittavat luvut rajatulta alueelta ja voidaan todeta, että työpaikkojen määrä on yleisesti hyväksytty kriteeri ja soveltuu siten mittariksi. Sen sijaan sen osoittaminen, onko mahdollinen lisäys työpaikkojen määrässä tapahtunut elinkeinopolitiikan ansiosta, on enemmän tulkinnallinen seikka.

Tähän tutkimukseen soveltuviksi elinkeinopolitiikan mittaamisen välineiksi on valittu seuraavat mittarit, jotka voisi nimetä primäärisiksi mittareiksi:

- työpaikkojen määrä
- työttömyysaste
- verotulot
- investoinnit
- kaupunkiin ja kaupungista pois muutto
- väkiluku

Työpaikkojen määrän lisääntyminen, verotulojen kasvu, ja väkiluvun kasvu ovat kunnan myönteistä kehitystä kuvaavia mittareita. Alhainen työttömyysaste, riittävän korkea investointitaso ja positiivinen nettomuutto edustavat niin ikään positiivista kehitystä. Mainitut mittarit ovat verrattain yksiselitteisiä ja yleisesti hyväksytyjä positiivisen kehityksen mittareita ja ne soveltuvat siten kunnallisen elinkeinopolitiikan arviointiin. Mainittuja mittareita voidaan myös vertailukelpoisesti tarkastella valitulta ajanjaksolta. Tarkasteluajanjakso on vuosilta 1990-1998.

3.1 Julkisen laadun mittaamisen erityispiirteet

Julkista laatua voidaan tarkastella kolmella tasolla (Laatuhaaste 1993, 28). Nämä tasot ovat mikrotaso, välitaso ja makrotaso, joita kaikkia voidaan lähestyä soveltuviksi valituista tarkastelukulmista riippuen muun muassa tutkimuksen kohteesta. Tässä tutkimuksessa tutkimuksen kohteena on kunnallinen elinkeinopolitiikka, jolloin käsiteltävä laadun taso on makrotaso. Näkökulma makrotasossa on yleinen verrattuna mikrotason sisäiseen ja välitason ulkoiseen näkökulmaan. Tavoitteena mikrotasolla

on tehokkuus, välitasolla kustannukset ja makrotasolla vaikutukset, kuten tässäkin tutkimuksessa.

Syvänen (teoksessa Uudistumisen voimavarat 1994, 72.) kuvaa kunnallisten palvelujen tuotantoprosessimallia erittelemällä tuotantoprosessin, kunnallisen palvelutoiminnan erityispiirteet ja tuloksellisuuden osa-alueet. Tuotantoprosessi muodostuu tuotantontekijöistä, prosessista, tuloksista ja vaikutuksista, joista voidaan löytää kunnallisia erityispiirteitä verrattuna esimerkiksi yrityksen tuotantoprosessiin. Tuotantontekijät muodostavat yhdessä prosessin kanssa tuloksellisuuden osa-alueista sisäisen palvelukyvyyn, taloudellisuuden ja tuottavuuden. Tuloksista muodostuu vaikuttavuus, yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja asiakasvaikuttavuus.

Vaikuttavuus tuloksellisuuden osa-alueista kuvaa sitä, onko palveluyksikkö kyennyt toteuttamaan ne halutut vaikutukset, joita sen toiminnalle on asetettu. Sisäinen palvelukyky, tuottavuus ja taloudellisuus sekä vaikuttavuus, yhteiskunnallinen ja asiakasvaikuttavuus muodostavat yhdessä kokonaistuloksellisuuden (Uudistumisen voimavarat 1994, 73). Vaikuttavuuden käsitteeseen palataan myöhemmin.

3.2 Policy-analyysi

Aiemmin politiikan tutkimuksessa yleisesti hyväksyttyä tutkimustraditiota eli behavioraalista tutkimusta kohtaan alkoi esiintyä kritiikkiä 1960-luvulla, kun Yhdysvaltain sisäinen ja ulkoinen poliittinen kehitys alkoi muuttaa politiikan tutkimuksen luonnetta. Syntynyt kriittinen keskustelu sai nimen jälkibehavioraalinen tutkimus, jossa voitiin erottaa lähinnä kolme suuntausta: poliittinen filosofia, yhteiskuntakriittinen tutkimus ja niin sanottu policy-analyysi. Yhteistä jälkibehavioristeille oli vain luonnontieteellisen tutkimusotteen vastustaminen politiikan tutkimuksessa. (Berndtson 1993, 66-67.)

Näistä suuntauksista policy-analyysi on vähiten poikennut behavioralismista. Policy-analyysi tarkoittaa tutkimusta, joka suuntautuu poliittisten päätösten syntymisen ja niiden yhteiskunnallisten vaikutusten tutkimiseen. Eräät tutkijat ovat puhuneet poliittis-hallinnollisesta lähestymistavasta. (Berndtson 1993, 71.)

Antiroiko (1994) sisällyttää policy-analyysin hallinto-opillisen lähestymistavan piiriin. Hänen mukaansa policy-analyysi pyrkii kytkemään poliittisen kokonaisprosessin tarkasteluun erilaisia käytännöllisiä toimia, kuten suunnittelua, budjetointia ja tehokkuuden analysointia. Se voi siis konkreettisten tapausten kautta tuottaa yksityis-

kohtaista tietoa hallinnon toiminnasta ja varsinkin poliittis-hallinnollisten toimenpiteiden vaikutuksista.

Juuri toimeenpanoa sekä vaikutuksia koskeva evaluointi on ollut tyypillistä policy-analyysille. Anttiroikon (1994) mukaan policy-analyysiin liittyy teoreettisesti evaluointitutkimus, jonka hän määrittelee olevan yhteiskuntatutkimuksen menettelytapojen systemaattista soveltamista julkisten hyvinvointiohjelmien käsitteellistämisen, muotoilun, toimeenpanon ja hyödyllisyyden jäsentämiseen, arviointiin ja parantamiseen.

Sinkkosen ja Kinnusen (1994) mukaan policy-analyysi voidaan suomentaa politiikan sisällön ja toimeenpanon tutkimukseksi. Policy-analyysissa tarkastelun kohteena ovat muun muassa poliittisten päätösten toteutuminen ja vaikutukset yhteiskunnassa, julkinen päätöksenteko sekä julkisten organisaatioiden merkitys politiikassa ja talouden toiminnassa.

Sinkkonen ja Kinnunen (1994) toteavat, että julkisella sektorilla eli politiikassa ja hallinnossa toteutettavan ja siihen kohdistuvan arviointitiedon hankinnan ja käytön muotoja voidaan jäsentää kolmella ulottuvuudella.

Ensimmäinen ulottuvuus muodostuu poliittishallinnollisen ohjausprosessin vaiheesta tai vaiheista, joihin arvioinnilla on tarkoitus hankkia tietoja ja joissa niitä ehkä eri tarkoituksissa käytetään tai jätetään myös tietoisesti käyttämättä. Toinen täsmennävä tekijä on arvioinnin toteuttamisen ajankohta suhteessa tarkasteltavaan poliittiseen päätökseen tai muuhun toimintaan. Kolmanneksi on täsmennettävä ja otettava huomioon konkreettinen poliittishallinnollisen ohjausjärjestelmän hierarkian taso, jolla arviointitietoja tarvitaan, josta niitä hankitaan ja jossa niitä mahdollisesti käytetään. (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 37.)

Suomessa yksittäiset kunnat sekä niiden yhteistyöelimet ja kuntien palveluja tarjoavat organisaatiot ovat tärkeitä arviointitiedon tarvetta ja käyttöä määrääviä tekijöitä. (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 38.)

3.3 Evaluointitutkimus

3.3.1 Evaluointitutkimuksen kehitys ja perusteet

Evaluoinnin eli arvioinnin tarkoitus on tuottaa tietoja hankkeen ohjausprosessiin. Kapean näkemyksen mukaan arvioinnin tuottamaa tietoa käytetään jo tehtyjen päätösten toimeenpanon valvontaan ja seurantaan ja vaikutusten arviointiin. Laajan näkemyksen mukaan jo suunnittelu- ja päätösvaiheessa hyödynnetään arvioinnin tietoa. (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 41-43.)

Evaluointitutkimuksen kehitysvaiheista on useita käsityksiä, mutta niillä on myös monia samoja piirteitä. Yleisen käsityksen mukaan varsinainen arviointitutkimus on kehittynyt viimeisen kolmenkymmenen vuoden aikana. Kehityksessä erotetaan usein myös kaksi aaltoa, joista ensimmäinen käynnistyi 1960-luvulla Yhdysvalloissa ja toinen 1970- ja 1980-lukujen taitteessa Euroopassa. Keskeisiksi arviointitutkimuksen kehitystä määrääviksi tekijöiksi esitetään yleensä taloudelliset ja poliittiset muutokset sekä niihin liittyvät valtioiden ohjausjärjestelmien ja arviointitiedon kysynnän muutokset. (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 61-63.)

Sinkkonen ja Kinnunen (1994) mukaan ensimmäisen aallon aikainen arviointitiedon lisääntynyt tarve liittyi erityisesti uuden ohjauskäytännön, suunnittelu-, ohjelmointi- ja budjetointijärjestelmän käyttöönottoyrityksiin. Arviointitiedon hankinnan motiiveina olivat siis valtioiden ohjausintressit. Ensimmäisen aallon käynnistäneissä maissa olivat vallassa laajaa julkista sektoria ja voimakasta valtiota eli poliittista interventiota korostaneet puolueet. Toisen aallon maille oli ominaista voimistuva uusliberalismi. Konservatiivit ja liberaalit korostivat markkinoiden vapautta, heikkoa valtiota ja suppeaa julkista sektoria. (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 65-67.)

Arviointitutkimuksen teoriaperusta on monitieteinen. Kaikki yhteiskuntatieteet ovat edistäneet niiden kehittymistä ja tarjoavat niille jatkuvasti uusia teoreettisia ja menetelmällisiä välineitä. Taloustieteissä kehitetystä rationaalisen päätöksenteon teoriasta on tullut kuitenkin toimijan perusmalli monissa arvioinnin lähestymistavoissa.

Yksinkertaistaen voisi sanoa, että evaluatiiviselta tutkimukselta vaaditaan tavallisesti vastausta siihen onko jotakin tärkeäksi ymmärrettyä seikkaa Y pystytty saavuttamaan, ja onko joku ohjelma X hyvä ja tehokas keino Y:n saavuttamiseen.

Arviointitutkimuksen keskeisen vaiheen ja sisällön muodostaa niiden kriteereiden valinta, joilla hanketta tai politiikkaa arvioidaan. Purolan ym. (1987) mukaan arviointi-

kriteereiden valinta on sekä poliittisesti relevantti asia että evaluaatiotutkimuksen väistämätön ja perusteellisin metodologinen ongelma.

Kriteerien valintaan vaikuttavat väistämättä valitsijoiden arvokäsitykset. Jos arvioidaan onko jokin hanke tärkeä saavutettavaksi, joudutaan myös kysymään kenelle se on tärkeä ja mitkä ovat sen tärkeyden kriteerit. Tavallisin ratkaisu tässä arvoja koskevassa dilemmassa on se, että nojaututaan jonkin poliittisen päätöksentekofoorumin ilmaisemaan arvokonsensukseen tai tavoiteratkaisuun. Siinä tapauksessa voitaisiin tietysti kysyä, voidaanko yksilöidä sitä päätöksentekijää, päätöstilannetta ja päätöksen sisältöä, joka ilmaisisi tavoitteet evaluaation edellyttämällä yksiselitteisyydellä. (Purola, Urponen & Sintonen 1987, 27.)

Vaikuttavuuden arviointijärjestelmän laatimiseen avautuu lähinnä kaksi lähestymisotetta, tekninen ja rakentava lähestymisote. Teknisessä lähestymisotteessa arviointijärjestelmän laatiminen perustuu aiemmin luodulle teoreettiselle perustalle, jolloin painopiste on arviointijärjestelmän siirtämisessä uudelle sovellutusalueelle ja sen muokkaamisessa ja täsmentämisessä. Rakentava lähestymistapa lähtee liikkeelle tilanteesta, jossa ei ole käytettävissä valmista järjestelmää vaan on luotava koko arviointijärjestelmän perusteet. (Purola, Urponen & Sintonen 1987, 35.)

3.3.2 Systemiteoria ja rationaalisen toimijan malli

Arvioinnin käsitteen ohella käsite rationaalisuus on ongelmallinen. Max Weber erottaa kaksi rationaalisuuden perusmuotoa, päämäärarationaalisuus ja arvorationaalisuus. Arvorationaalisuudella Weber tarkoittaa lähinnä toimintaa, jota ohjaa tietyn arvon tinkimätön noudattaminen. Päämäärarationaalisuudesta voidaan taas puhua silloin, kun toiminta on suuntautunut päämääriin.

Rationaalisuuden käsitteen kompleksisuuteen liittyy Purolan ym. (1987) mukaan useita näkökohtia. Arvorationaalisuuden yksinomaisen noudattaminen saattaa johtaa ahdasmieliseen tilaan. Toisaalta luovienkaan arvojen korostaminen ei aina johda toimittavaan olotilaan. Jokin arvo yksin ei siten ilmeisestikään voi edustaa rationaalisuutta. Päämäärarationaalisuuteen taas liittyy se, että tavoitteet eivät ole käytännön toimintatilanteissa täysin pysyviä. Weber tuo esille myös sen, että tiettyjen elämänaalueiden rationaalisuus ei välttämättä ole rationaalisuutta toisen elämänaalueen näkökulmasta.

Evaluointiin voidaan soveltaa lukuisia eri lähestymistapoja. Monet lähestymistavoista ovat systeemiteoriaperusteisia ja ne on kehitetty taloustieteiden alueella. Esimerkiksi kustannus-hyöty –analyysi eri variaatioineen on yleistynyt eri alueiden arvioinnin välineenä. Operaatiotutkimuksen avulla taas arvioidaan keinoja päästä optimaaliseen tilanteeseen. Systeemianalyysi on tätä vielä laajempi lähestymistapa ja sitä voidaan käyttää ongelmakentän jäsentämiseen, jolloin osa-alueita tarkastellaan erikseen. (Purola, Urponen & Sintonen 1987, 44-45.)

Vaikka arvioinnin kohteeseen käytettäviin kriteereihin liittyvät ongelmat voitaisiin ratkaista, törmätään joka tapauksessa laskentateknisiin ongelmiin. Merkittävimpiä ongelmia ovat laajuus-, mittaamis-, ja jakamisongelma. Laajuus liittyy käytettävien tarkasteluerien rajaamiseen. Mittaamiseen liittyvät ongelmat tulevat esiin mukaan otettavien erien ja tekijöiden yhteismitallisuutena ongelmana ja mittaustarkkuuden problematiikkana sekä mitta-asteikon valintaongelmana. Jakamisongelman yhteydessä tarkoitetaan kohdistamisongelmasta vastuualueelle ja jaksotusongelmasta aika-akselille. (Purola, Urponen & Sintonen 1987, 51.)

Arvioinnin monien lähestymistapojen taustateoria on avointen systeemien malli siihen liittyvine ohjausajatteluineen. Systeemi- ja ohjausajattelu korostavat palautetiedon tärkeyttä jopa niin, että tiedosta on tullut keskeinen ohjauksen väline. Rationaalinen toimija muuttaa eli korjaa, parantaa tai kehittää toimintaansa saamansa tiedon pohjalta.

Rationaalisen toimijan malli

Arviointia ohjaava rationaalinen toimintamalli perustuu Sinkkosen ja Kinnusen (1994) mukaan tietyille oletuksille. Tavoitteet ja keinot muodostavat kausaalisesti toisiinsa liittyvän hierarkisen järjestelmän siten, että toimija asettaa ensin päätavoitteet ja etsii sitten tehokkaimmat keinot niiden saavuttamiseksi. Rationaalisen toimijan oletetaan etsivän ainakin oleelliset päätös- tai toimintavaihtoehdot ja niiden vaikutukset sekä valitsevan tältä pohjalta edullisimman ja parhaiten tavoitteisiin johtavan toimintatavan.

Arvioinnin eri malleja voidaan kuvata eri lähestymistavoiksi, jotka ovat luokiteltavissa kolmeen päätyyppiin: panos-tuotos, tavoite-keino –suhteita korostaviin ja päätöksentekijään kytkeytyviin tyyppisiin. Usein on kuitenkin erotettu viisi tai kuusi arvioinnin perustyyppiä, jotka ovat seuraavat (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 78):

1. Yksinomaan panoksia eli voimavaroja mittaavat mallit.
2. Yksinomaan tuotoksia mittaavat mallit.

3. Tavoitteiden saavuttamisen arvioinnin mallit, jotka vastaavat tavoite-keino-suhdetta korostavaa tyyppiä.
4. Tehokkuusmallit, jotka vastaavat panos-tuotos -suhteita korostavia taloudellisen arvioinnin malleja.
5. Luonnolliset, laadullista otetta ja tapaustutkimusta soveltavat mallit.
6. Käyttäjään kuten päätöksentekijään liittyvä lähestymistapa.

Seuraavaksi esitettävä tavoitemalli perustuu olettamukseen rationaalisesta toimijasta, joten sillä on huomattavia yhtymäkohtia esiettyyn rationaalisen toimijan malliin. Tämän tutkimuksen kannalta keskeinen on tavoitemalli.

3.3.3 Tavoitemalli

Tavoitemalli kehittyi arvioinnin ensimmäisen aallon kaudella 1960-luvulla ja on ollut siitä lähtien keskeinen ja ehkä käytetyin arvioinnin lähestymistapa. Tavoitemallin lähtökohdiana on olettamus, että tavoitteet ovat erotettavissa muusta toiminnasta. Arvioinnissa selvitetään kuinka asetetut tavoitteet on saavutettu. Juuri tästä lähtökohdasta tarkastellaan elinkeinopolitiikkaa tässä tutkimuksessa. Tavoitteiden saavuttamisen aste on toiminnan onnistuneisuuden mittari. Taustalla on edellä kuvattu rationaalisen toimijan malli. Rationaalisen mallin mukaan toimija asettaa ensin päämäärät ja etsii sitten niihin parhaiten johtavat keinot. (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 82-83.)

Rationaalisuutta koskevan olettamuksen lisäksi mallin perusolettamuksiin kuuluu, että kaikki tärkeät päämäärät on mahdollista täsmentää ja asettaa ennen arvioitavaa toimintaa. Lisäksi arvioinnin kriteerit on mahdollista johtaa asetetuista tavoitteista ja operationalisoida niille mittarit tavoitteiden saavuttamisen toteamiseksi. Edelleen oletetaan myös, että valitut keinot johtavat tehokkaimmin tavoitteiden saavuttamiseen. Kun valtaosa tavoitteista on saavutettu, toiminta on menestyksellistä, ja kun niitä ei ole saavutettu, toiminta on epäonnistunutta. Ongelmaksi muodostuu rajan määrittely sille, millainen tavoitteiden saavuttamisen aste osoittaa toiminnan onnistuneisuutta. (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 83.)

Tavoitemallin etuja on selkeys, täsmällisyys, konkreettisuus, yksinkertaisuus eli ymmärrettävyys. Jo tavoitemallin soveltamisen edellyttämä päämäärien ja tavoitteiden täsmentäminen sekä mittarien kehittäminen niiden saavuttamisen toteamiseksi hyödyttää usein arvioitavaa toimintajärjestelmää. Ongelmallista tavoitemallin käytössä on tavoitteiden ristiriitaisuus, epämääräisyys, abstraktisuus, laajuus, määrittelemättömyys

tai vaikea mitattavuus. Tavoiteasettelu on aina arvopohjaista ja subjektiivista, sillä siihen vaikuttaa aina myös erilaiset toimijoiden erilaiset intressit.

Keskeinen ratkaistava ongelma tavoitemallin soveltamisessa on valita kenen asettamat päämäärät otetaan perustaksi johdettaessa kriteerejä. Yleensä on käytetty virallisesti asetettuja, laeista, asetuksista ja muista normeista sekä hyväksytyistä suunnitelmista saatuja tavoitteita. Usein korostetaan myös ulkopuolelta tulevia tavoitteita. Tavoitemallin heikkoudeksi voi myös lukea mahdollisen rajoittumisen toivottuihin vaikutuksiin, jolloin esimerkiksi haitalliset, mutta tärkeät sivuvaikutukset jäävät huomiotta. (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 84.)

Arvioinnin kolme perinteistä muotoa ovat normatiivinen arviointi, jossa puntaroidaan toimintaa ohjaavia peruseriaatteita, yhteiskuntapoliittinen arviointi, joka tarkastelee julkisyhteisöjen toimenpiteiden vaikutuksia sekä päätöksentekoteoreettinen arviointi, joka tarkastelee päätöksentekoprosessia ja päätösten vaikutuksia. Tämä tutkimus noudattaa tämän jaon mukaista yhteiskuntapoliittista arviointia. (Hakuli, Katajamäki & Vartiainen 1995, 19.)

Kunnallisten toimintojen mittaamiseen voidaan käyttää tiettyjä mittareita ja niiden kuvaamiseen tiettyjä tunnuslukuja. Kunnallisen laskentatoimen uudistustoimikunta (teoksessa Kunnallisten toimintojen mittarit ja tunnusluvut 1988) on luonut kolmijakoisen mittariston, jonka ensimmäinen ryhmä muodostuu kunnallisen hallinto-, palvelu- ja tuotantotoiminnan välittömiä tuotoksia kuvaavista suoritteista ja yksikkökustannusten laskentaan soveltuvista mittareista. Toisen ryhmän muodostavat toiminnan laajuutta, toimintakapasiteettia sekä toiminnan kohdeväestön kokoa tms. ilmentävät tunnusluvut. Kolmantena ryhmänä ovat osittain edellisten mittareiden avulla, osittain itsenäisesti muodostettavat asiointilaa, saavutettua palvelutasoa, toimintakapasiteetin käyttöastetta jne. ilmentävät tunnusluvut.

Toiminnan laajuuden ja kapasiteetin mitat ilmaisevat toimintakapasiteetin ja erilaisten omaisuusvarantojen absoluuttisen määrän sekä kuvaavat toiminnan laajuutta ja kohdejoukon kokoa. Nämä mittaluvut muodostetaan pääsääntöisesti vuoden lopun poikkileikkaustilanteessa rekisteröidystä tarkasteltavien ilmiöiden määrästä. Asiointilaa ja palvelutason mittaluvut ovat pääsääntöisesti suhdelukuja, jotka muodostetaan esimerkiksi suhteuttamalla toiminnan kapasiteetin mittaluku kyseisen toiminnan kohdeväestön määrään, laskemalla kapasiteetin käyttöaste jne. (Kunnallisten toimintojen mittarit ja tunnusluvut 1988, 10.)

Järviö ja Luoma (teoksessa Tutkimaton uudistus 1994) määrittelevät tuottavuuden toimintaan käytettyjen panosten ja toiminnan aikaansaamien tuotosten suhteena. Tuotosten ja panosten rahallisen mitan eli kustannusten välinen suhde kuvaa toiminnan taloudellisuutta. Vaikuttavuus taas määritellään toiminnan ansiosta aikaansaaduksi nettomuutokseksi toiminnan tavoitteessa. Tehokkuutta puolestaan mitataan vaikuttavuuden ja panosten välisellä suhteella.

Suppeimmillaan tulosarviointi yhdistelee laatua ja määrää koskevia tunnuslukuja, ja laajimmillaan se tähtää kaikkien olennaisten määrää, laatua ja kustannuksia kuvaavien tunnuslukujen samanaikaiseen ja kombinoivaan tarkasteluun. Sekä laatua että tuottavuutta voidaan indeksoida korkealla ja matalalla. Niin sanotussa monikriteerissä mittaamismallissa pyritään yhden keskimääräisindikaattorin rakentamiseen. (Tutkimaton uudistus 1994, 91-92.)

3.4 Vaikuttavuuden käsite

On tärkeää, että vaikuttavuus ymmärretään kokonaan eri käsitteeksi kuin tuloksellisuus. Vaikuttavuus muodostaa osan kokonaistuloksellisuudesta, mutta tuloksellisuus sisältää myös tuottavuuden ja taloudellisuuden. Taloudellisuus tuo mukanaan kustannuselementin, johon saavutettuja tuloksia voidaan suhteuttaa.

Syvänen (teoksessa Uudistumisen voimavarat 1994, 88) kuvaa vaikuttavuuden arvioinnin kolmenlaista vertailuprosessia. Huomiota voidaan kiinnittää vaikutusten arviointiin suhteessa poliittisten päätöksentekijöiden tai hallintokunnan asettamiin tavoitteisiin (suppea näkökulma), vaikutusten arviointiin suhteessa toimintaan kohdistuviin vaatimuksiin tai tarpeisiin (laaja näkökulma) tai luovuuteen tähtäävien muutosprosessien arviointiin. Tässä tutkimuksessa sovelletaan tämän jaon mukaista suppeaa näkökulmaa, jonka tavoitteena on arvioida toimijoiden asettamien tavoitteiden toteutumista, mutta kuitenkin niin, että toimia peilataan muuttuneisiin olosuhteisiin.

Vaikuttavuudella tarkoitetaan palvelun vastaavuutta käyttäjien tarpeisiin sekä palvelun aiottujen yhteiskunnallisten vaikutusten toteutumista käytännössä. Vaikuttavuuden arviointi on yleensä huomattavasti monimutkaisempaa kuin tuottavuuden ja taloudellisuuden mittaaminen. Se on myös toistaiseksi jäänyt kunnissa vähäiseksi. Esimerkiksi kunnalliskertomuksissa kuvataan yleisesti suoritteita ja niiden kehitystä, mutta harvoin kerrotaan systemaattisella tavalla, ovatko toiminnalle asetetut tavoitteet toteutuneet. Kuntien suunnitelma- ja tavoitetietoja ja seurantatietoa ei ole kytetty riittävästi toisiinsa. (Kuinka kunta toimii 1996, 151-152.)

Vaikuttavuus ilmaistaan saavutettujen tavoitteiden suhteena suunniteltuihin tavoitteisiin tai tyydytettyjen palvelutarpeiden suhteena todettuihin palvelutarpeisiin. Vaikuttavuus voidaankin määritellä tavoitteiden saavuttamisen asteena, joka on saavutettujen tavoitteiden ja suunniteltujen tavoitteiden suhde. Vaikuttavuus tarpeiden tyydyttämisen asteena kertoo puolestaan tyydytettyjen palvelutarpeiden ja todettujen palvelutarpeiden suhteen. (Kuinka kunta toimii 1996,152.)

Sisäisellä palvelukyvyllä tarkoitetaan palvelujen tuottamisen katkeamattomuutta, sujuvuutta ja joustavuutta sekä organisaation sisäistä toimintakykyä. Ulkoinen palvelukyky ilmaisee palvelun vastaanottajan ja sen tuottajan välisen vuorovaikutussuhteen laatua.

4 TUTKIMUSAINEISTO

Aineisto on kerätty Jyväskylän kaupungin virallisista asiakirjoista kuten talousarvioista, tilinpäätöksistä ja vuosikertomuksista. Näiden asiakirjojen tukena on käytetty muuta kaupungista kertovaa materiaalia kuten kuntasuunnitelmia ja esitteitä. Tämän lisäksi on tutkittu kaupunginhallituksen päätösluetteloita elinkeinopolitiikan osalta, minkä avulla ei pyritä kartoittamaan suoria toimenpiteitä vaan lähinnä selvittämään muutoksia elinkeinopolitiikan suunnittelussa ja organisoinnissa.

Tutkimusaineisto sisältää kaupungin virallisten asiakirjojen lisäksi edellä mainittujen elinkeinoyhtiöiden eli Jyväskylän Seudun Kehittämisyhtiö Jykes Oy:n, Jykes Kiinteistöt Oy:n, Jyväskylän Teknologiakeskus Oy:n, Tuhansien Järvien Uusyrityskeskus r.y:n ja Jyväskylän Seudun Matkailupalvelun virallisia asiakirjoja. Näistä tutkimuksessa on käytetty toimintasuunnitelmia, talousarvioita, toimintakertomuksia ja tilinpäätöksiä. Kaikkien yhtiöiden osalta aineisto ei kata koko tarkastelujaksoa 1990-1998, koska osa tutkimukseen kuuluvista yhtiöistä on perustettu tänä aikana. Esimerkiksi Jykes Oy aloitti toimintansa vuonna 1996 ja Tuhansien Järvien Uusyrityskeskus r.y. vuonna 1994. Näiden osalta tutkimusaineisto sisältää mainittuja asiakirjoja siitä lähtien kuin niitä on saatavilla vuoteen 1998 asti. Aineisto on eritelty tarkemmin tutkimusraportin liitteissä.

Primääristen mittareiden lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan sekundäärisiä mittareita eli kaikkia niitä tavoitteita, joita kyseiset tahot ovat itse määritelleet toimintasuunnitelmissaan ja talousarvioissaan.

Tutkimuksessa on toistaiseksi määritelty kunnan käsite ja tehtävät sekä Jyväskylän kaupunki tutkimuskohteena olevana kuntana. Sen lisäksi on määritelty elinkeinopolitiikka ja kuvattu kunnan mahdollisuuksia kehittää elinkeinopolitiikan avulla kunta-laisten elinolosuhteita. Kolmannessa luvussa määriteltiin ne toimijat, jotka tutkimuksessa ovat mukana sekä ne mittarit, joilla näiden toimijoiden tavoitteita ja tuloksia selvitetään. Edelleen on esitetty tutkimusmenetelmien perustuvan arviointitutkimuksen teoriaan ja noudattavan lähestymistavaltaan tavoite-keino –suhteita korostavaa mallia.

Jatkossa tarkastellaan sekä primääri- että sekundäärimittareita koko tarkastelujaksolta edeten ajallisesti. Toteutuneita tuloksia verrataan suoraan asetettuihin tavoitteisiin ja lopuksi tuloksia tulkitaan suhteessa toteutettuun elinkeinopolitiikkaan.

5 TUTKIMUSTULOKSET

Tässä luvussa tutkimusaineiston tarkastelu suoritetaan käymällä läpi mainitut primääriset mittarit koko tarkastelujaksolta. Aluksi kuvataan jokaista tarkasteluvuotta ja nostetaan esiin mitattavissa seikoissa tapahtuneet muutokset. Tämän jälkeen tarkastellaan kutakin mittaria erikseen ja kuvataan niissä ajallisesti tapahtuneita muutoksia. Kohdassa 5.3 keskitytään sekundääristen mittareiden tulosten kuvaamiseen. Tämä tarkastelu suoritetaan mainittujen elinkeinoyhtiöiden ja -tahojen mukaisesti eriteltyinä. Niiden toiminnan arvioinnissa nostetaan esiin lähinnä työllisyysvaikutus sen ollessa keskeinen näiden yhtiöiden itse määrittelemissä tavoitteissa. Tutkimusraportin kuudennessa luvussa – Yhteenveto ja johtopäätökset – esitetään tarkempia tulkintoja saaduista tuloksista.

5.1 Vuosittainen tarkastelu

Vuosi 1990

Työvoiman kysyntä oli kasvanut voimakkaasti nopean talouskasvun ansiosta 80-luvun puolella ja vuonna 1990 kaupunki odotti työpaikkojen määrän edelleen lisääntyvän. Voimakkaita kasvutoimialoja korkeasuhdanteessa olivat rakentaminen, kauppa ja ravintola-ala sekä liike-elämän palvelut. Työpaikkojen määrä oli kasvussa myös muilla toimialoilla kuten teollisuudessa sekä liikenteen ja rahoituksen aloilla. Väkiluvun ennustettiin kasvavan noin 300 hengellä 66 700 asukkaaseen. Vuonna 1990 työttömyysasteen koko maassa ennustettiin laskevan 3,6 prosenttiin ja

Jyväskylässä 5,5 prosenttiin. Vuonna 1989 työttömyysaste Jyväskylässä oli 5,7 prosenttia. Väkiluvun ja työpaikkojen kehitys oli ollut kaiken kaikkiaan positiivista ja sen odotettiin jatkuvan. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Myös verotulojen odotettiin kasvavan noin 8,3 prosenttia. Veroäyrin hinta oli 17,0 penniä, millä arvioitiin kerättävän 712,8 miljoonaa markkaa verotuloja. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuonna 1990 kaupungin väkiluvun kasvu oli toivottua heikompaa. Väkiluku oli vuoden alussa 66 431 ja se kasvoi muuttotappion takia vain 126 asukkaalla. Jyväskylän kärsiessä muuttotappiosta ja siitä johtuvasta vaatimattomasta väestönkasvusta, naapurikunnat sen sijaan nauttivat voimakkaasta muuttovoitosta. Koko Jyväskylän seudun muuttoliikenne oli alueelle voitollista, mutta pientalovaltaisesta asuntotuotannosta johtuen siitä hyötyivät vain Jyväskylän ympäristökunnat. Jyväskylässä rakennettiin vuonna 1990 982 asuntoa, josta kerrostaloasuntoja oli noin 700. Ympäristökunnissa uusien asuntojen määrä oli yhteensä saman suuruinen, mutta kerrostaloja niistä oli vain reilut 200. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuoden lopulla taloudellinen kehitys koko maassa alkoi hiipua. Jyväskylässä työttömiä oli keskimäärin 5,5 prosenttia eli kuten oli odotettukin, mutta vuoden lopun työllisyys tilanne oli huonompi. Työttömien työnhakijoiden määrä kasvoi ensi kertaa sitten vuoden 1986. Tulevaa taantumaa enteili selvästi 7,0 prosentin työttömyysaste. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Koska kokonaistuotannon kasvu oli ennakoitua hitaampaa, myös palkkasumman kasvu oli odotettua pienempi. Verotulot olivat siten 9,6 miljoonaa arvioitua pienemmät. Odotettu kasvu oli 8,3 prosenttia, mutta verotulot kasvoivat edelliseen vuoteen nähden vain 7,7 prosenttia. Kaiken kaikkiaan kaupungin tulot kasvoivat 11,7 prosenttia. Vuoden investointitaso oli aiempien vuosien lailla korkea, 208,9 miljoonan markan nettoinvestoinnit rahoitettiin aikaisempaa suuremmalla lainanotolla. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Kunnan palveluksessa olevan henkilöstön määrä lisääntyi ja kunnan palkkamenot kasvoivat odotettua reilusti enemmän. Kunnan käyttötalouden menot ylittivät budjetin 36,0 miljoonalla markalla, mutta vastaavasti tulot ylittyivät lähes 42,0 miljoonalla. Eniten menot lisääntyivät sosiaalitoimessa, missä kasvua oli 20,6 prosenttia. Pääomatalouden tulos oli 35,4 miljoonaa alijäämäinen, joten kunnan kokonaismenot kasvoivat edellisestä vuodesta 13,2 prosenttia ja alijäämää kertyi lähes 30 miljoonaa. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että kunnan menojen kasvuvauhti oli tulojen kasvuvauhtia nopeampaa. Lisäksi osa menoista rahoitettiin velkarahalla. Verotulot olivat arvioitua pienemmät, samoin kuin kaupungin väkiluvun kasvu. Kunta koki myös muuttotappion. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuosi 1991

Vuonna 1991 talouden korkeasuhdanteen uskottiin taittuvan ja työttömyysasteen kääntyvän nousuun. Verotuloihin vaikuttavan palkkasumman kasvun odotettiin pienenevän. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Kaupungin väkiluvun odotettiin kasvavan noin 67 000 asukkaaseen. Työttömyysprosentin ennakoitiin talousarviossa nousevan 6,2 prosenttiin edellisen vuoden 5,5 prosentin tasosta. Työttömyyden kasvuvauhti oli todellisuudessa huomattavasti nopeampaa, sillä jo talousarvion valmistumisen jälkeen kunnan työttömyysprosentti nousi reilussa kuukaudessa 7,0 prosenttiin. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Veroäyrin hinta oli edellen 17,0 penniä. Verotuloja ennakoitiin kertyvän 8,0 prosenttia edellisvuotta enemmän eli 778,3 miljoonaa markkaa. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuodesta 1991 muodostui laskukauden ensimmäinen kokonainen lamavuosi, mikä näkyi myös kuntien talouksissa. Kokonaistuotanto laski yli 5 prosenttia ja inflaatiovauhti hidastui. Työttömyys kasvoi voimakkaasti ja konkurssien määrä yritystoiminnassa kasvoi. Työttömyysprosentti nousi peräti 13,5:een. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Kaupungin väkiluku oli vuoden alussa 66 557 ja se kasvoi 487 asukkaalla vuoden aikana. Kasvu oli odotetun kaltainen, mutta ei johtunut lainkaan positiivisesta muuttoliikenteestä vaan kuolleisuutta suuremmasta syntyvyydestä. Itse asiassa kaupunki kärsi vielä edellisen vuoden lailla tappiollisesta muuttoliikenteestä. Vuoden 1990 muuttotappio oli ollut peräti 344 asukasta, ja vuonna 1991 muuttotappio oli vielä 54 asukasta. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Asuntotuotanto oli alkaneesta lamasta huolimatta edellistäkin vuotta vilkkaampaa ja valmistuneita asuntoja oli 1 040, joista suurin osa kerrostaloasuntoja.

Ympäristökunnista Laukaaseen ei valmistunut yhtään kerrostaloasuntoa, joten väkeä veti edelleen naapurikuntiin ainakin pientalovaltainen asuntotuotanto. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Arvioidut verotulot olivat talousarviossa 778,3 miljoonaa markkaa, mutta arviota laskettiin lisätalousarviossa 744,1 miljoonaan markkaan. Veroja kertyi siitäkin huolimatta vain 662,9 miljoonaa eli 81,2 miljoonaa alle arvioidun ja peräti 115,4 miljoonaa alle alkuperäisen arvion. Kunnan käyttötalouden menot toteutuivat budjetin mukaisesti ja tulot ylittyivät lähes 20,0 miljoonalla. Kaupunki otti lainaa 52,6 miljoonaa yli budjetoidun määrän, millä katettiin lähinnä verotulojen vajausta. Huomattavasta verotulojen laskusta huolimatta kaupungin toiminnan volyyymi säilytettiin edellisvuoden tasolla. Tämä toteutettiin lisäämällä ennestäänkin korkeita investointeja, minkä lopputuloksena kaupungin talous oli 48,5 miljoonaa alijäämäinen. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Nettoinvestoinnit olivat 234,0 miljoonaa. Nettoinvestoinnit lisääntyivät 43,2 miljoonaa markkaa eli 14,2 prosenttia. Suurin osa investoinneista kohdistui kiinteän omaisuuden hankintaan sekä kuntainliittoihin ja kuntien yhteistoimintaan. Rakentamiskohteista merkittävimmät olivat vuokra-asuntojen ohella harjoitusjäähalli, liikunta- ja tutkimushalli sekä Ylistön silta, joka toteutettiin yhdessä valtion kanssa. Kaupunkiliiton tekemän kyselyn mukaan kuntien toteuttamat investoinnit supistuivat nimellisesti keskimäärin 7,0 prosenttia vuonna 1991. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuoden 1991 osalta voidaan yleisesti todeta, että verotulojen romahtaminen oli kunnan taloudelle raskasta. Kunta velkaantui entisestään. Silti asialla oli myös myönteinen puoli. Investoinnit pysyivät korkealla tasolla, ja ne kohdistuivat hyvin työllistävään rakentamiseen. Investointeihin käytetyn velan vaihtoehtona olisi ollut vieläkin korkeampi työttömyys ja alhaisemmat verotulot. Samaan aikaan oli aloitettu pitkäjänteinen elinkeinopolitiikan kehittäminen yhdessä muiden seutukuntien kanssa. Tämän suunnitteluvaiheessa olevan toiminnan tulokset eivät vielä näkyneet. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuosi 1992

Kansantalouden ikävä kehitys jatkui vuonna 1992. Yritysten kannattavuus heikkeni, koska sekä vienti että kotimainen kysyntä olivat supistuneet. Tuotannon odotettiin kääntyvän kasvuun jo vuoden toisella puoliskolla, mutta sen ei uskottu näkyvän myönteisenä työllisyyskehityksenä. Kokonaistuotannon uskottiin jäävän edellisvuo-

den tasolle. Tulopoliittisen ratkaisun takia palkkasumman odotettiin pienentyvän 2,5 prosenttia ja sen puolestaan laskevan kuntien verotuloja keskimäärin 5,0 prosenttia. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Jo edellisvuonna kaupunki oli noudattanut tiukkaa henkilöstöpolitiikkaa menojen hillitsemiseksi ja nyt nähtiin, että henkilöstön määrää ei voitu enää lisätä. Muina tiukan talouden toimenpiteinä veroäyrin hinta haluttiin pitää 17,0 pennissä ja palvelujen maksullisuutta lisätä. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Asuntorakentaminen nähtiin edelleen yhtenä toiminnallisena painopistealueena. Lisäksi työllisyyden hoitoon panostettiin korottamalla määrärahaa 31,1 miljoonaan markkaan. Verotuloja arvioitiin kerättävän 675,1 miljoonaa markkaa. Nettoinvestoinneiksi arvioitiin 156,3 miljoonaa. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuodelle 1992 kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt pöytäkirjan, jonka mukaan hallituksen tuli asettaa työryhmä selvittämään kaupungin työllisyys-, koulutus- ja elinkeinopoliittisia ongelmia. Työryhmän tehtäväksi tuli laatia esitys työllisyys-, koulutus- ja elinkeinopoliittisiksi toimenpiteiksi. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Kaupungin elinkeinopoliittiset toimepiteet olivat aiempina vuosina olleet verrattain vähäisiä. Toimet olivat pitkään jatkuneesta myönteisestä talouskehityksestä johtuen keskittyneet käytännön elinkeinopoliittikan hallintointiin. Vuosikymmenen alussa kaupunki omaksui aktiivisemmän roolin elinkeinopoliittikan kehittämisessä ja alkoi selvittää yhdessä muiden seutukuntien kanssa elinkeinopoliittista strategiaa. Valtuuston edellyttämä työryhmän perustaminen oli laman aikaan saama lisäys asiassa.

Bruttokansantuotteen oli oletettu kääntyvän sellaiseen kasvuun vuoden puolivälissä, että tuotanto olisi vuoden lopussa edellisvuoden tasolla. Tämä oletus ei kuitenkaan toteutunut, vaan kokonaistuotanto jäi 1,5 prosenttia alle vuoden 1991 tason. Myös työllisyyden kehitys oli toivottua heikompi. Edellisvuoden 13,5 prosentin työttömyys kasvoi huimaan 20,5 prosenttiin. Palkkasumma laski 3,0 prosenttia edellisvuodesta. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Verotulot kasvoivat edellisvuodesta 696,8 miljoonaan markkaan, mikä oli 21,7 miljoonaa arvioitua enemmän. Lisätalousarviossa verokertymän odotettiin kuitenkin nousevan yli 707,4 miljoonaan, joten verotulot jäivät 10,6 miljoonaa tätä pienemmäksi. Syynä tähän oli odotettu talouden koheneminen loppuvuodesta, mikä ei toteutunut. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Kaupungin käyttötaloudessa saavutettiin talousarvion mukainen 30,0 miljoonan säästötavoite. 11,3 miljoonalla markalla ylittyneet investoinnit ja aiempien vuosien alijäämien kattaminen aiheuttivat kuitenkin sen, että tilinpäätös oli lopulta vain 0,5 miljoonaa ylijäämäinen. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Kaupungin väkiluku kasvoi alkuvuoden 67 044 asukkaasta enemmän kuin pariin vuosikymmeneen. Nettomuutto kääntyi myös positiiviseksi. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että vuonna 1992 työttömyys lisääntyi arvioitua huomattavasti voimakkaammin. Työttömyyden kasvu olisi saattanut olla vieläkin rajumpaa ilman suuria rakentamiseen kohdistuneita investointeja. Loppuvuodesta ei nähty odotettua talouden elpymistä ja verotulot jäivät siksi alle arvioidun. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuosi 1993

Vuonna 1993 taloudessa alkoi esiintyä elpymisen merkkejä, mutta epävarmuus kasvusta oli suurta. Metsäteollisuuden ja sitä tukevan teollisuuden vienti kasvoi reippaasti, toisin kuin yksityiseen kulutukseen nojaava yritystoiminta. Elpyvä teollisuus oli siten hyvin pääomavaltaista, kun taas työvoimavaltainen teollisuus jatkoi supistumistaan. Työttömyyden odotettiin siksi säilyvän korkealla tasollaan. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Veroäyrin hintaa nostettiin pennillä 18,0 penniin. Verotuloja ennakoitiin kerättävän kaikkiaan 738,0 miljoonaa markkaa, josta kunnallisveron osuus oli 697,5 miljoonaa. Vuoteen 1993 asti kerätystä koiraverosta luovuttiin verokertymän pienen määrän takia. Vastaavasti alettiin kerätä kiinteistövero, jolla arvioitiin kerättävän reilut 40,0 miljoonaa. Kaupungin väkiluvun kasvu oli myönteisellä uralla ja kehityksen odotettiin jatkuvan. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

1.1.1993 tuli voimaan Jyväskylän ja Säynätsalon yhdistyminen, mikä aiheutti useita muutoksia kaupungin hallinnossa. Säynätsaloon perustettiin kaupunginosavaltuusto ja kunnan työntekijät siirtyivät Jyväskylän kaupungin palvelukseen. Yhdistymisen johdosta kaupungin talousarvion loppusumma kasvoi 89,1 miljoonaa markkaa. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuosikymmenen alun suuria investointeja oli supistettu jo edellisellä vuonna reiluun 160,0 miljoonaan ja niitä supistettiin edelleen. Nettoinvestointien määrä arvioitiin 133,9 miljoonaksi markaksi. Investointeja supistettiin kaikilla alueilla paitsi rakentamisessa, jonka osuus nousi lähinnä Kuokkalan yläasteen rakentamiseen varatun määrärahan seurauksena. Kaupunki ei ylläpitänyt enää korkeaa investointitasoa edes rakentamisessa. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Kaupungin väkiluku olikin vuoden alussa peräti 4 166 asukasta suurempi kuin edellisen vuoden vastaavaan aikaan. Poikkeuksellisen suuri asukasmäärän lisäys johtui lähinnä Säynätsalon liittymisestä kaupunkiin. Väkiluku joka tapauksessa ylitti 70 000 rajan vuoden alussa ollen tarkalleen 71 210 asukasta. Vuoden aikana kaupungin väkiluku kasvoi 632 asukkaalla ja nettomuutto oli toisena vuonna peräkkäin positiivinen. Aiempien vuosien voimakkaampi muuttoliike naapurikuntiin näytti pysähtyvän ja nettomuutto kaikkiin seutukuntiin oli tasaista. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Kun vuonna 1990 työpaikkoja kaupungissa oli ollut vielä noin 41 000, nyt niitä oli enää noin 33 200. Työttömyysaste nousi keskimäärin 22,9 prosenttiin ja vuoden lopulla peräti 26,3 prosenttiin. Työllisten määrä putosi 1960-luvun lopun tasolle. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Kunnan käyttötalous oli 12,2 miljoonaa alijäämäinen. Verotulot kasvoivat edellisestä vuodesta 69,1 miljoonalla eli 9,9 prosentilla, mikä oli lähes kokonaan kiinteistöveron ja kuntaliitoksen tuomien lisä-äyrien ansiota. Verotulot myös ylittivät muutetun talousarvion 26,1 miljoonalla, ja vaikka kaupunki lyhensi lainoja suunniteltua enemmän, oli tilinpäätös positiivinen 0,2 miljoonaa. Nettoinvestoinnit olivat 136,2 miljoonaa mikä oli vain 2,3 miljoonaa enemmän kuin budjetoitu määrä. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Kokonaisuutena kaupungin tilanne oli hyvin vaikea. Raskaimmin taloutta rasitti suuren lainakannan hoitokustannukset ja vakavaraisuus heikkeni rajusti. Valtionapujen ja verotulojen odotettua suurempi määrä muodostui merkittäväksi tekijäksi kaupungin taloudelle. Muussa tapauksessa kaupunki olisi joutunut suorastaan taloudelliseen kriisiin. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuosi 1994

Kansantalous kärsi lamasta jo neljättä vuotta. Vienti kasvoi edelleen, ja niin kansantaloudessa kuin kuntataloudessakin oli positiivisia merkkejä – niin kuin oli ollut joiltain

osin jo edellisenä vuonna. Tämä näkyi pääasiassa siinä, että talous alkoi tasapainotua, kun menojen kasvu saatiin pysäytettyä. Silti kokonaistuotanto oli laskenut ja työttömyys lisääntynyt. Vuonna 1994 lähinnä vientiteollisuuden kasvusta johtuen kokonaistuotannon muutoksen odotettiin kääntyvän positiiviseksi ja vaihtotaseen ylijäämäiseksi. Positiiviseksi kääntynyt trendi ei ulottunut vieläkkään kotimarkkinoille ja työttömyyden uskottiin entisestään kasvavan. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Kuntien rahoitusaseman arvioitiin kokonaisuudessaan heikkenevän etenkin valtionosuusleikkausten takia. Kansantalouden palkkasumman arvioitiin alenevan 1,0-2,0 prosenttia ja kunta-alan palkkasumman peräti 5,0 prosenttia. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Veroäyri säilytettiin edellisvuoden tasolla eli 18,0 pennissä. Kunnallisveron tuotoksi arvioitiin siten 715,5 miljoonaa, joka oli 22,8 miljoonaa suurempi kuin edellisen vuoden muutetussa talousarviossa. Kiinteistöveron tuotoksi arvioitiin 47,3 miljoonaa eli yhteensä verotulojen uskottiin kohoavan 762,8 miljoonaan markkaan. Kaupunki laski investointitasoan edelleen päättäen 88,6 miljoonan nettoinvestoinneista. Ennätysvuoden 1991 investoinnit olivat 234,0 miljoonaa. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Käyttötalouden nettomenojen arvioitiin laskevan edellisestä vuodesta 313,5 miljoonaa, mutta vastaavasti tulojen olevan 411,1 miljoonaa pienemmät. Syynä tähän oli kunnallisten liikelaitosten perustaminen. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuodesta 1994 lähtien opiskelijat olivat saaneet muuttaa henkikirjoituskunnakseen opiskelupaikkakunnan, vaikka asuminen siellä olisikin tilapäistä. Siksi nettomuutto kaupunkiin nelinkertaistui edellisvuoden 176 henkilöstä 719 henkilöön. Osittain tämän lakimuutoksen ansiosta kaupungin väkiluku kasvoi ensi kertaa reaalisesti yli tuhannella asukkaalla ja yli prosentilla vuodessa. Väkiluku kasvoi 1 214 hengellä eli 1,69 prosentilla. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Myös kaupungin taloudessa tapahtui positiivista kehitystä. Lainakantaa pystyttiin pienentämään ja käyttötalouden nettomenoja laskemaan. Vakavaraisuus tosin heikkeni hiukan. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Työttömyys nousi korkeimmalle tasolleen koko vuosikymmenellä eli 25,4 prosenttiin. Verotuloja kertyi 830,9 miljoonaa markkaa, joka oli 64,9 miljoonaa ja 8,5 prosenttia enemmän kuin edellisenä vuonna. Arvio sen sijaan oli 762,8 miljoonaa, joka ylittyi 68,1 miljoonalla. Kiinteistöveron osuus verotuloista oli 45,5 miljoonaa eli lä-

hes arvioitu. Liikelaitokset mukaanlukien investointeihin käytettiin nettomääräisesti 167,8 miljoonaa. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

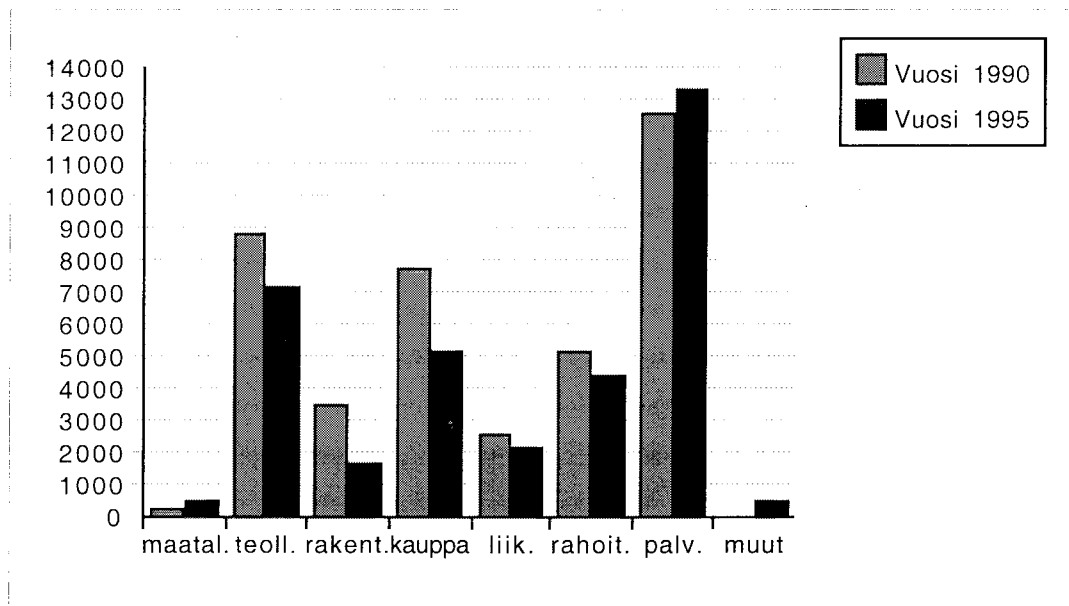
Kokonaisluvuilla arvioiden talousarvio toteutui kohtalaisen hyvin. Käyttötalouden nettotulos oli lähes nolla. Investoinnit ylittivät arvioidun määrän, mutta odotettua paremmat verotulot mahdollisivat lainakannan pienentämisen ja 0,7 miljoonaa ylijäämäisen tilinpäätöksen. Kokonaisuutena kaupungin talous oli edelleen huonossa kunnossa, mutta kääntymässä paremmaksi. Ikävänä puolena oli korkea työttömyys. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuosi 1995

Työvoiman määrä Jyväskylässä oli vuosien 1990 ja 1995 välillä säilynyt lähes samana, noin 35 000 henkilössä. Viidessä vuodessa kaupungista oli hävinnyt lähes kuusi tuhatta työpaikkaa. Työllisten määrä oli laskenut yli neljällä tuhannella vajaan 27 000:een. Vastaavasti työttömien määrä oli noussut yli kuudella tuhannella henkilöllä. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Työpaikat jakautuivat vuonna 1995 toimialoittain seuraavasti:

- maa- ja metsätalous	480
- teollisuus	7 160
- rakennustoiminta	1 664
- kauppa	5 162
- liikenne	2 141
- rahoitus	4 406
- palvelut	13 326
- muut	518



Kuvio 3. Jyväskylän kaupungin elinkeinorakenne vuonna 1995. Työpaikkojen jakautuminen toimialoittain.

Suhteellisesti suurimmat muutokset ovat tapahtuneet maa- ja metsätaloudessa sekä rakennustoiminnassa. Ensin mainitulla alalla työpaikkojen määrä on lisääntynyt kaksinkertaiseksi ja rakennusalalla puolestaan vähentynyt alle puoleen. Teollisuuden työpaikat ovat vähentyneet yli 1 600 ja kaupan alan työpaikat yli 2 500. Rakennusalan määrällinen työpaikkojen vähentyminen on ollut yli 1 800 työpaikkaa. Maa- ja metsätalouden lisäksi työpaikat ovat lisääntyneet palvelualalla, mihin on syntynyt reilut 700 uutta työpaikkaa. Tämän lisäksi uusia työpaikkoja on syntynyt lähes 500 luokkaan muut, mikä on mielenkiintoinen havainto ottaen huomioon työpaikkojen kokonaismäärän tässä luokassa. Selitys lienee se, että laman aikana syntyi paljon sellaisia työpaikkoja, joita ei aiemmin tunnettu. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuosi 1995 oli kansantaloudessa ensimmäinen laman jälkeinen selkeän kasvun vuosi. Kokonaistuotanto oli kääntynyt kasvuun jo edellisenä vuonna, ja nyt sen ennustettiin kasvavan jo 4,5 prosenttia. Työttömyyden odotettiin kääntyvän laskuun ensi kertaa moneen vuoteen. Yksityisen kulutuksen ennustettiin lähtevän kunnolla nousuun vasta seuraavana vuonna. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Talouden elpyminen vaikutti positiivisesti myös kuntatalouteen. Äyrimäärien ennustettiin kasvavan, vaikka korkea työttömyys pitikin verotulojen kasvun vähäisenä. Verotulojen ennakoitiin kasvavan 3,0 prosenttia, mutta myös kunnallisen toiminnan kustannustason odotettiin nousevan saman verran. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Koska veroäyrin hinta säilytettiin 18,0 pennissä, lisävelkaa ei aiottu ottaa, eikä rahastojen varoja käyttää, niin käyttömenoja oli leikattava noin 18,0 miljoonalla ja investointeja supistettava noin 35,0 miljoonalla. Liikelaitokset mukaan lukien nettoinvestointien arvioitiin laskevan 114,7 miljoonaan kun ne edellisellä vuonna olivat 153,0 miljoonaa. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Kunnallisveron tuotoksi arvioitiin 755,8 miljoonaa, yhteisöveron 24,5 miljoonaa ja kiinteistöveron 47,8 miljoonaa markkaa. Kokonaisverotuloksi arvioitiin talousarviossa 828,3 miljoonaa ja lisätalousarviossa 880,4 miljoonaa markkaa. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Verotulojen kasvu oli joka tapauksessa odotettua suurempi. Kokonaisverotulot olivat 885,1 miljoonaa eli 6,5 prosenttia edellisvuotta enemmän. Odotettu verotulojen kasvu oli 3,0 prosenttia. Kunnallisveroa kertyi 776,0 miljoonaa, mikä oli 31,8 miljoonaa vähemmän kuin lisätalousarviossa oletettiin. Yhteisöveroa kertyi huomattavasti arvioitua enemmän eli 59,0 miljoonaa, ja kiinteistöveroa 49,7 miljoonaa markkaa. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Kaupungin väkiluku oli vuoden alussa 73 083 ja se lisääntyi vuoden aikana 989 asukkaalla. Toisena vuonna peräkkäin väkiluvun kasvu oli yli prosentin, nyt kasvu oli 1,35 prosenttia. Nettomuutto näytti kääntyneen pysyvästi positiiviseksi. Vuonna 1995 kaupunkiin muutti 483 uutta asukasta. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Kaupungin työttömyys oli edelleen korkealla tasolla ja valtakunnallista keskiarvoa korkeampi, vaikka se kääntyiikin lopulta laskuun. Työttömyysprosentti oli vuoden aikana keskimäärin 24,6. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Kaupungin nettoinvestoinnit ilman liikelaitoksia oli 104,1 miljoonaa ja liikelaitokset mukaan luettuina 192,4 miljoonaa markkaa eli reilusti budjetoitua enemmän. Nettoinvestointeja lisäsi Jyväskylän Energiatuotanto Oy:n perustaminen. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vaikka kokonaisverotulot kasvoivat, niin kunnallisverotulot kasvoivat odotettua vähemmän johtuen synkistä työttömyysluvuista. Lainakanta ja käyttömenot osittain kääntyivät laskuun. Tilinpäätös oli 11,8 miljoonaa alijäämäinen. Talouden kannalta vuosi ei ollut kaupungille hirvittävä, vaikka alijäämää ei varmasti osattu odottaa. Elinkeinopolitiikan ohjauksen kannalta vuosi oli merkittävä. Seudulliset elinkeinoyhtiöt päätettiin koota uuden kehittämissyhtiön alle. Seudun kunnat päättivät myös yksi-

tuumaisesti korottaa elinkeinopoliittista rahoitusta mittavasti. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuosi 1996

Kansantaloudellisten tunnuslukujen valossa talouden ennustettiin kehittyvän myönteisesti. Vuonna 1996 bruttokansantuotteen kasvun odotettiin olevan 4,5 prosenttia ja työttömyyden laskevan 14,5 prosenttiin. Elinkeinopoliittikkaan kaupunki budjetoiti 13,9 miljoonaa ja tavoitteena oli elinkeinopoliittikan tehostaminen erityisesti seudullisen yhteistyön avulla. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Niissä kunnissa, joissa työttömyys oli keskimääräistä korkeampi, verotulojen kasvu oli muita hitaampaa. Näin oli esimerkiksi Jyväskylässä. Investointitaso kunnissa oli laskenut voimakkaasti ollen jo pitkään erittäin alhainen. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Veroäyrin hinta oli edelleen 18,0 penniä. Palkkasumman arvioitiin kohoavan kaikkiaan 7,0 prosenttia. Kunnallisveron tuotoksi arvioitiin 850,5 miljoonaa, mikä oli 7,5 prosenttia enemmän kuin vuoden 1995 kunnallisveron ennustettiin tuottavan talousarviota laadittaessa. Kiinteistöveron ennustettiin tuottavan 49,0 miljoonaa ja yhteisöveron 41,4 miljoonaa markkaa. Kokonaisverotuloksi ennustettiin siten 949,9 miljoonaa markkaa. Nettoinvestoinneiksi ennustettiin 128,7 miljoonaa liikelaitokset mukaan luettuina. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Kaupungin väkiluku oli vuoden alussa 74 072 asukasta ja sen uskottiin edelleen kasvavan. Vuoden aikana väkiluku lisääntyikin peräti 1 281 asukkaalla, sillä kaupunkiin muutti yli 700 uutta asukasta. Vuosi oli tässä mielessä hyvin samalainen kuin vuosi 1994. Runsaan kaupunkiin muuton lisäksi molempina vuosina syntyneitä jyväskyläläisiä oli yli tuhat. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Työpaikkojen määrä kasvoi yli 35 000:n. Eniten työpaikkoja tuli lisää palvelusektorille. Lisääntyneiden työpaikkojen ansiosta työttömyys laski 23,4 prosenttiin. Tästä huolimatta kunnallisveron tuotto jäi alle talousarviossa esitetyn eli 809,2 miljoonaan markkaan, mikä oli kuitenkin 4,3 prosenttia edellisvuotta suurempi. Yhteisöveron tuotto oli 76,9 miljoonaa ja kiinteistöveron 49,9 miljoonaa markkaa. Kaiken kaikkiaan verotulot kasvoivat 5,8 prosenttia edellisvuodesta 936,0 miljoonaan markkaan. Markkamääräinen kasvu oli 50,9 miljoonaa. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Investointeina kaupungille tuloutui noin 392,7 miljoonaa vuokra-asuntojen yhtiöityksestä, minkä ansiosta nettoinvestoinnit liikelaitokset mukaan luettuina kirjattiin poikkeuksellisesti 273,4 miljoonaa positiiviseksi. Tämän tuloutuksen vaikutus pois luetuna nettoinvestoinnit olivat 119,3 miljoonaa eli hieman alle budjetoidun. Kaupungin tilinpäätös oli 4,9 miljoonaa alijäämäinen. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuonna 1996 Jyväskylä teki yhdessä naapurikuntien kanssa irtioton lamavuosien näköalattomuudesta. Seudun kuntien, asukkaiden, asiantuntijoiden ja elinkeinoelämän välille luotiin uutta ilmapiiriä. Konkreettisimpana tuloksena tästä aloitti helmikuussa Jyväskylän Seudun Kehittämissyhtiö Jykes Oy. Vaikka lainataakka oli suuri ja menoista jouduttiin säästämään, niin kaupungin talous oli saatu vakiintumaan ja elinkeinopolitiikkaa lähdetty aktiivisesti kehittämään. Kaupunki käytti elinkeinopolitiikkaan kaikkiaan 12,2 miljoonaa markkaa. Elinkeinoelämän valtuuskunnan teettämän tutkimuksen mukaan Jyväskylä sijoittui neljän suosituimman seudun joukkoon. Seudun toimeentulomahdollisuuksiin uskottiin ja elinoloja arvostettiin. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuosi 1997

Kansantalouden arvioitiin kehittyvän myönteisesti myös vuonna 1997. Kokonaistuotannon ennustettiin lisääntyvän 3,9 prosenttia ja työttömyysasteen laskevan 15,4 prosenttiin. Inflaatio oli edelleen hidasta, mutta ansiotason arvioitiin nousevan ja siten myös koko kansantalouden palkkasumman. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Koska työttömyyden odotettiin laskevan 19,6 prosenttiin, palkkasumman odotettu kasvu Jyväskylässä oli 5,0 prosenttia. 18,0 äyripennin hinnalla kunnallisveron tuotoksi arvioitiin 854,7 miljoonaa markkaa, mikä oli 34,4 miljoonaa eli 4,2 prosenttia enemmän kuin vuoden 1996 tuotoksi talousarviota tehtäessä arvioitiin. Yhteisöveron tuotoksi arvioitiin 76,2 miljoonaa ja kiinteistöveron tuotoksi 50,5 miljoonaa markkaa. Kokonaisverotuloiksi arvioitiin 982,1 miljoonaa markkaa. Nettoinvestointien määräksi arvioitiin 99,7 miljoonaa markkaa, josta 53,9 miljoonaa oli poliisi- ja oikeustalon rakentamisesta aiheutuvaa nettoinvestointia. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuoden aikana kansantalous kehittyi odotettua paremmin. Bruttokansantuote kasvoi peräti 6,0 prosenttia ja työttömyysaste maassa laski 14,5 prosenttiin. Jyväskylässä työpaikkojen määrä jatkoi kasvuaan ja kaupungissa oli jo neljä tuhatta työpaikkaa enemmän kuin vuonna 1993. Tuolloin niitä oli noin 33 000. Työllisten määrä oli

kasvanut vain 2 500 hengellä ja työttömien määrä laskenut 1 200 hengellä. Syynä tähän oli se, että Jyväskylässä käytiin työssä entistä kauempaa, ja työpaikkakasvusta 1 500 valuihin muiden kuntien hyväksi. Työttömyysprosentti oli 21,7 eli 2,1 prosenttiyksikköä odotettua korkeampi. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Aktiivinen elinkeinopolitiikka oli nostanut työpaikkojen määrän kasvuun, mutta koska työmahdollisuudet Jyväskylässä olivat selvästi naapurikuntia paremmat, oli luonnollista, että työssäkäynti suuntautuu laajaltakin alueelta sinne missä työpaikkoja oli. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuoden alussa kaupungin väkiluku oli 75 353 ja uusia asukkaita kaupunkiin tuli lähes tuhat. Kaupungin verotulot olivat 956,2 miljoonaa eli 25,9 miljoonaa vähemmän kuin arvioitiin. Nettoinvestointien määrä oli 131,9 miljoonaa. Kun lisäksi kaupungin menot ylittivät budjetin erityisesti sosiaali- ja terveystoimessa, niin tilinpäätös oli alijäämäinen 54,2 miljoonaa. Kaupungin lainakanta pieneni reilulla sadalla miljoonalla. Reaalinen velkataakka ei kuitenkaan pienentynyt, sillä perustetun Jyväskylän Energia Oy:n vastattavaksi oli siirtynyt kaupungin lainoja. Elinkeino- ja talouspolitiikan menot olivat 18,5 miljoonaa markkaa. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Kokonaisuudessaan vuosi oli kaupungin talouden kannalta edelleen odotettua heikompi. Talouden kehitystä kuvaavat tunnusluvut olivat laman jälkeen parantuneet jo useana vuonna peräkkäin, mutta Jyväskylän kaupungin talous oli vakiintumisestaan huolimatta heikossa jamassa. Käytännössä menot olivat edelleen tuloja suuremmat eikä kaupunki päässyt toteuttamaan talouden rakenteellista korjausta. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuosi 1998

Kansantalouden kokonaistuotannon kasvuvauhdin ennakoitiin hidastuvan vuonna 1998 ja toteutuvan 3,5 prosentin suuruisena. Työttömyyden ennakoitiin laskevan 13,5 prosenttiin. Palkkasumman odotettiin kasvavan noin 5,5 prosenttia. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Kaupungin käyttötalouden nettomenojen arvioidaan laskevan 0,3 prosenttia eli 3,3 miljoonaa markkaa. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Veroäyrin hinta oli 18,0 penniä. Kunnallisveron tuotoksi kaupunki arvioi 854,4 miljoonaa, mikä oli 49,5 miljoonaa ja 6,1 prosenttia enemmän kuin vuoden 1997

ennustettu kunnallisveron tuotto. Yhteisöveron tuotoksi arvioitiin 94,2 miljoonaa ja kiinteistöveron 51,2 miljoonaa. Näin ollen kokonaisverotuloiksi arvioitiin 999,8 miljoonaa markkaa. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Viime vuosien väestönkasvu oli ollut keskimäärin tuhat asukasta vuodessa. Jyväskylän imago oli tehtyjen tutkimustenkin perusteella positiivinen ja kaupunki kuului maan merkittävimpiin työssäkäyntialueisiin ja kaupallisiin keskuksiin. Väestönkasvun ohella myös työpaikkojen määrä oli kasvussa. Jyväskylä nähtiin vilkkaana kokous- ja messukaupunkina, jossa oli myös maan suhteellisesti vetovoimaisin yliopisto. Väkiluvun ei kuitenkaan uskottu enää kasvavan aivan samaa tahtia. Väkiluku oli vuoden alussa 76 194 ja sen odotettiin jatkossa kasvavan runsaalla 500 asukkaalla vuosittain. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Työttömyyden ennakoitiin edelleen vähenevän, vaikka työpaikkojen lisäys ei ole ollut aivan toivotun suuruista. Tavoitteena on ollut noin 1 500 työpaikan lisäys vuodessa, mikä laskisi työttömien määrää vain vajaalla tuhannella vuosittain. Kolmena edellisenä vuonna työpaikkojen nettolisäys on ollut keskimäärin 634 työpaikkaa vuodessa. Elinkeinopolitiikkaan kaupunki arvioi panostavansa 18,3 miljoonaa markkaa. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Työttömyysprosentti ei odotuksista huolimatta laskenut alle 20 prosentin, vaan se jäi 20,9 prosenttiin. Verotulot sen sijaan olivat huomattavasti ennakoitua suuremmat ja ne ylittivät ensi kertaa miljardin markan rajan. Verotuloja kertyi 62,3 miljoonaa arvioitua enemmän eli 1 062,1 miljoonaa. Kunnallisveroa kertyi 28,8 ja yhteisövero 33,1 miljoonaa enemmän. Kaikkiaan verotulot olivat 105,9 miljoonaa eli 11,0 prosenttia enemmän kuin edellisenä vuonna. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Nettoinvestoinneiksi ilman poliisi- ja oikeustaltoa arvioitiin 92,6 miljoonaa markkaa. Nettoinvestoinnit olivat 112,3 miljoonaa markkaa. Luvussa ei ole mukana yhtiötetty Jyväskylän Energia Oy. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuoden aikana kaupungin väkiluku kasvoi noin 750 asukkaalla. Työpaikkojen määrä kasvoi reilulla tuhannella ja nousi 38 000:een. Elinkeinopolitiikan toimintamenoihin käytettiin 15,7 miljoonaa markkaa. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Talousarvio ennakoi 53,6 miljoonaa markkaa alijäämäistä tilinpäätöstä, mutta tilikauden tulos oli 37,9 miljoonaa ylijäämäinen. Syynä tähän oli lähinnä verotulojen suuruus ja hallintokuntien pysyminen talousarviossa aiempaa selvästi paremmin.

Kaupungin lainakantaa saatiin hieman pienennettyä, mutta muihin suuriin kaupunkeihin verrattuna lainaa oli edelleen paljon. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Myönteistä vuodessa oli asukasluvun ja työpaikkojen lisääntyminen sekä yhteisöveron tuoton parantuminen. Yhteisöveron määrän odotettiin jatkossakin kasvavan edellyttäen, että kaupungin alueella toimivat yritykset menestyvät. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

5.2 Primäärysten mittareiden mukaiset tulokset

Seuraavassa esitetään primäärysten mittareiden mukaiset tutkimustulokset. Kuten aiemmin todettiin, positiivisia kehityksen mittareita tässä tutkimuksessa ovat:

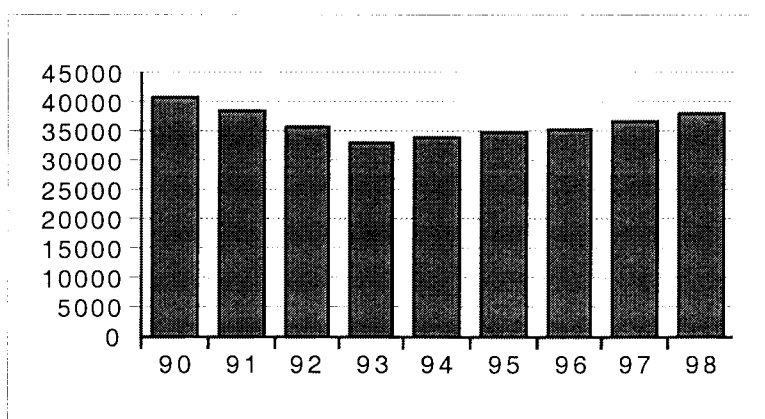
- työpaikkojen määrän lisääntyminen
- työttömyysasteen alhaisuus
- verotulojen kasvu
- riittävä investointien määrä
- kaupunkiin ja kaupungista pois muutto
- väkiluvun kasvu

Tutkimustulosten valossa voidaan sanoa, että vuosina 1990-1993 lähes kaikilla mittareilla mitattuna positiivista kehitystä ei tapahtunut tai se oli hyvin heikkoa. Vuodesta 1994 eteenpäin kaupungin kehitys on ollut selkeällä kasvu-uralla niin työllisyyden, verotulojen kuin väkiluvunkin osalta. Vuosikymmenen alun hyvien lukujen heikentyminen oli kuitenkin niin raju, että saman tason saavuttaminen vie kauan. Esimerkiksi työpaikkoja Jyväskylässä ei ole vielä kukaan yhtä paljon kuin niitä oli vajaa kymmenen vuotta sitten. Työttömyysprosentin lasku alle kymmenen ei ole vielä edes näköpiirissä. Toisaalta työmarkkinoilla tapahtui laman takia voimakas rakenteellinen muutos, minkä johdosta monet työpaikat katosivat lopullisesti. Jos nämä samat työpaikat olisivat jälleen laman jälkeen olemassa, kyse olisikin ollut pelkästään taloudellisesta suhdanteesta, ja siihen vaikuttaminen kaupungin elinkeinopolitiikan keinoin olisi vaikeaa. Koska tuhannet työpaikat siis katosivat, on elinkeinopolitiikalla ollut edessään mittava haaste luotaessa täysin uusia työpaikkoja.

Kaiken kaikkiaan ansio siitä, että kaupungin kehitys viimeisen viiden vuoden aikana on ollut positiivinen, kuuluu osittain kasvaneelle kokonaistuotannolle ja vahvistuneelle taloudelliselle tilanteelle. Sitä kautta yritysten työllistämismahdollisuudet ovat parantuneet, ja se on lisännyt myös kunnan kunnallisveron kertymää. Osittain positiivinen kehitys on seurausta pitkäjänteisestä elinkeinopolitiikan kehittämisestä, jonka

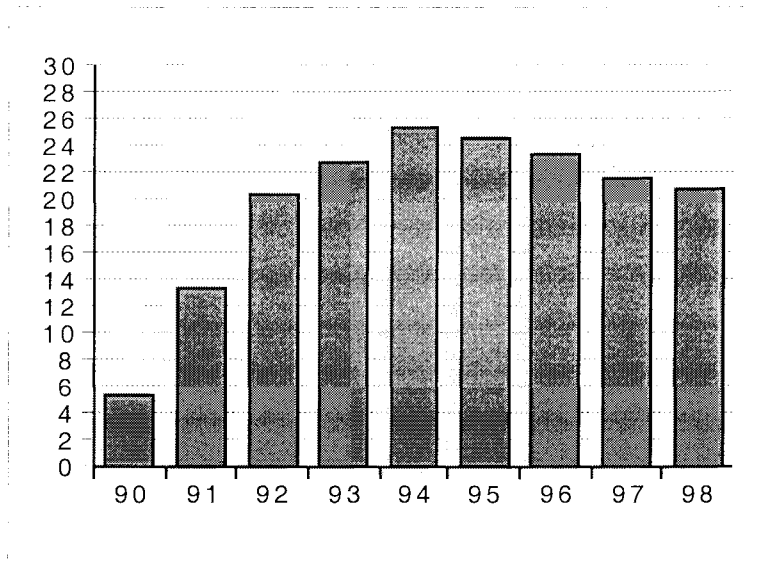
tulokset näkyvät selvimmin vuodesta 1996 alkaen. Tarkastelujakson viimeisen kahden vuoden aikana työpaikkoja on syntynyt noin 2 500, kun niitä vuosina 1994-1996 syntyi noin 1 500. Vastaavasti työttömyysprosentti laski vuosina 1996-1998 2,5 prosenttiyksikköä, ja vuosina 1994-1996 2,0 prosenttiyksikköä. Jyväskylän kaupungin kunnallisveron tuotto kasvoi 1996-1998 74,0 miljoonaa markkaa ja vuosina 1994-1996 kasvua oli 40,1 miljoonaa markkaa. Tarkastelujakson kahden viimeisen vuoden kehitys on siis ollut koko kasvujaksoon nähden nopeaa.

Jykes Oy:n kautta on vuosina 1996-1998 syntynyt noin 2 630 työpaikkaa, ja nämä työpaikat ovat syntyneet koko Jyväskylän seudulle. Johtuen Jyväskylän keskeisestä asemasta ja muita kuntia suuremmasta koosta, huomattava osa tästä on syntynyt Jyväskylään. Joten pelkästään Jyväskylään vuosina 1996-1998 syntyneistä 2 500 työpaikasta on suuri osa Jykes Oy:n kautta syntyneitä. On lähestulkoon mahdotonta osoittaa kuinka paljon työpaikkoja on syntynyt pelkästään elinkeinopolitiikan ansiosta ja kuinka paljon uusista työpaikoista olisi syntynyt aktiivisesta elinkeinon kehittämisestä huolimatta. Jos oletetaan, että vuosien 1996-1998 ripeästä kasvusta puolet olisi suoraan seurausta elinkeinopolitiittisista toimista, voidaan sanoa että näin on luotu Jyväskylään toista tuhatta työpaikkaa. Tai jos oletetaan, että kasvu olisi ollut vuosina 1996-1998 samaa luokkaa kuin 1994-1996 ja vain kasvun lisäyksestä puolet olisi elinkeinopoliittisten toimien ansiota, näin olisi aktiivisesti luotu noin 500 uutta työpaikkaa. Kun kaupunki käytti samana aikana elinkeinopoliittikkaa 34,2 miljoonaa markkaa, saadaan laskennallisesti yhden työpaikan hinnaksi 68 400 markkaa.



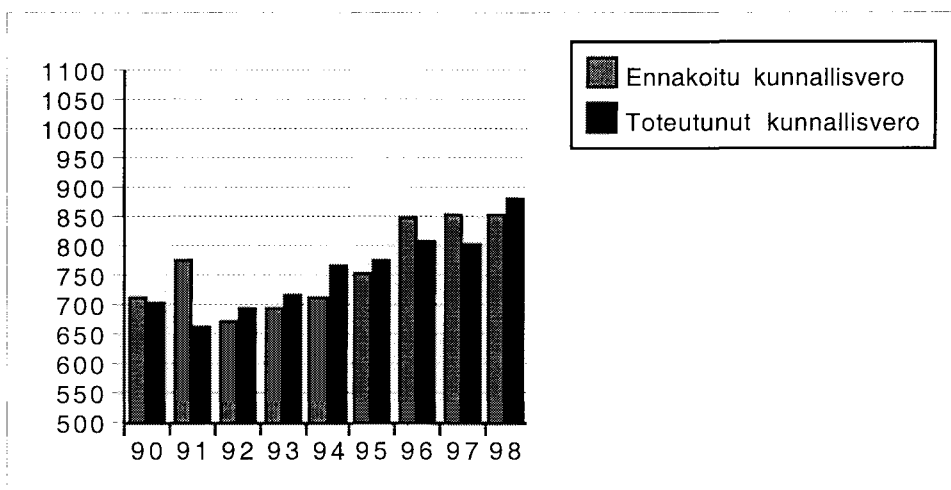
Kuvio 4. Työpaikkojen lukumäärän kehitys Jyväskylässä vuosina 1990-1998.

Vuosina 1990-1993 Jyväskylässä katosi noin 8 000 työpaikkaa eli viidennes vuoden 1990 tasosta. Viisi vuotta jatkuneen nousukauden aikana uusia työpaikkoja on syntynyt 5 000. Tarkastelujakson lopussa työpaikkojen määrä Jyväskylässä oli noin 38 000 eli 3 000 vähemmän kuin jakson alussa. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)



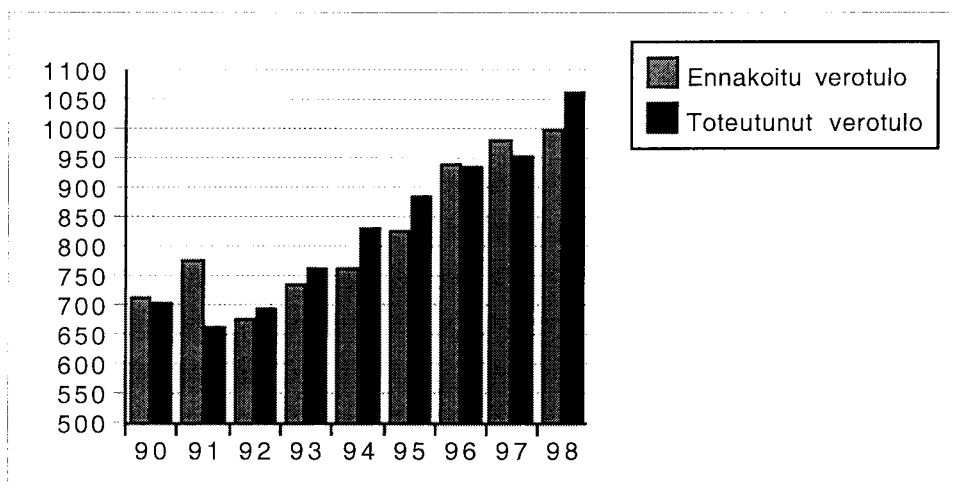
Kuvio 5. Työttömyysprosentin kehitys Jyväskylässä vuosina 1990-1998.

Työttömyysprosentti on Jyväskylässä ollut koko tarkastelujakson valtakunnallista keskiarvoa korkeampi. Myös työttömyyden lisääntyminen on ollut nopeampaa. Työpaikkakehityksen lailla työttömyysprosentin osalta voidaan sanoa, että vuodesta 1994 alkanut myönteinen kehitys johtui suuresti parantuneesta kansantalouden tilasta. Mikäli vuosien 1996-1998 edellistä kahta vuotta nopeammasta kehityksestä puolet olisi ollut elinkeinopolitiikan ansiota, voidaan sanoa että työttömyysprosentti on laskenut tuona aikana 0,5 prosenttiyksikköä enemmän.



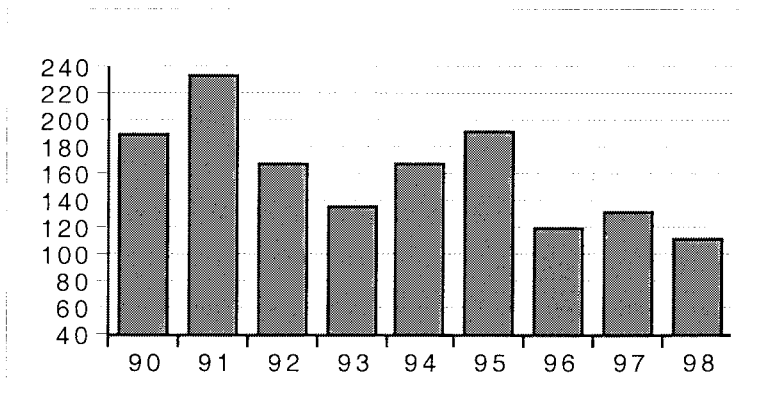
Kuvio 6. Jyväskylän kaupungin ennakoitut ja toteutuneet kunnallisverot vuosina 1990-1998.

Kunnallisverotulot ovat kaiken kaikkiaan kehittyneet melko tasaisesti koko vuosikymmenen. Toki markkamääräiset erot yksittäisten vuosienkin välillä vaihtelevat suuresti ja voivat aiheuttaa kunnan talouteen alijäämää. Ainoa suuri notkahdus tapahtui vuonna 1991, ja silloin kunnallisveroa kertyi peräti 115,5 miljoonaa markkaa vähemmän kuin ennakoitiin. Välittömästi talousarvioissa huomioitiin pienentyneet verotulot ja seuraavina vuosina kunnallisveroa kertyikin odotuksia enemmän. Verotulot lähtivät myös kasvuun heti seuraavasta vuodesta. Lama aiheutti kuitenkin kunnan talouden velkaantumisen ja rakenteellisen alijäämän, jota on päästy korjamaan vain vaikein. Vuosien 1996 ja 1997 kertyneet verot olivat lisäksi arvioitua pienemmät, vaikka kasvun vuosia oli jo takana. Mielenkiintoista sinänsä on, että laskukaudella Jyväskylä näyttää olleen talousarvioissaan liian pessimistinen - pois lukien vuosi 1991, jolloin taantuma vasta havaittiin – ja nousukaudella liian optimistinen.



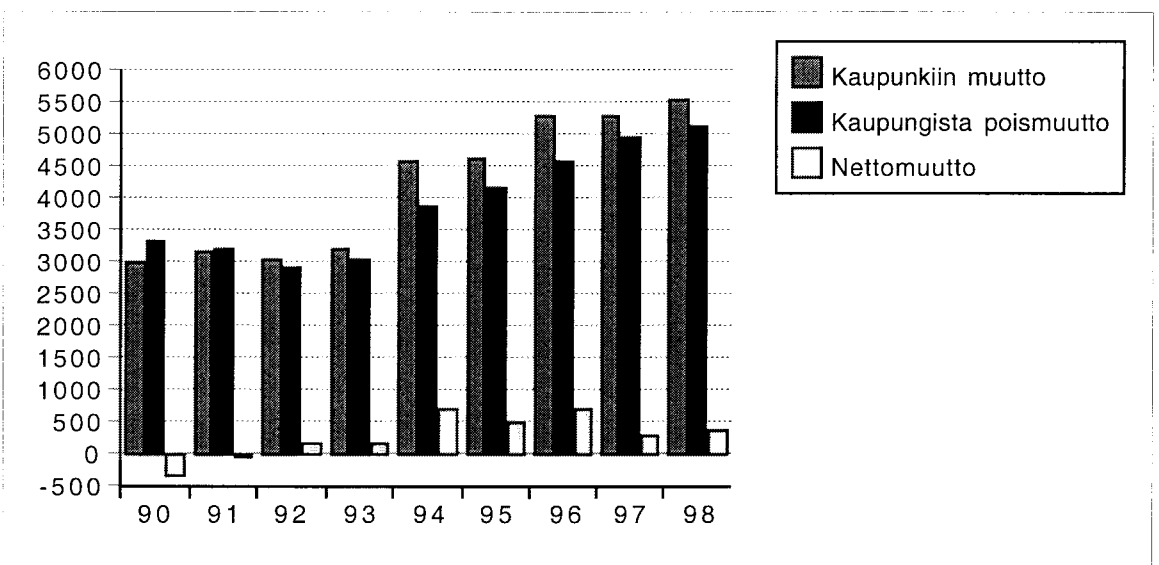
Kuvio 7. Jyväskylän kaupungin ennakoitujen ja toteutuneiden kokonaisverotulot vuosina 1990-1998.

Kokonaisverotulojen kehitys on ollut kaikkina vuosina samanlainen kuin kunnallisverojenkin. Erottavana tekijänä on vain se, että kokonaisverotulot ovat kasvaneet voimakkaammin vuosina 1992-1998. Lähinnä tämä johtuu verouudistuksesta, jonka mukaisesti vuodesta 1993 alettiin kerätä kiinteistö- ja yhteisöveroa. Erityisesti yhteisöveron hyvä tuotto on estänyt kaupungin taloutta joutumasta syvemmälle ahdistukseen. Sen turvin on myös lainakantaa voitu hiukan pienentää.



Kuvio 8. Jyväskylän kaupungin nettoinvestoinnit vuosina 1990-1998. (Vuodet 1996-1998 eivät sisällä Jyväskylän Energia Oy:n nettoinvestointeja.)

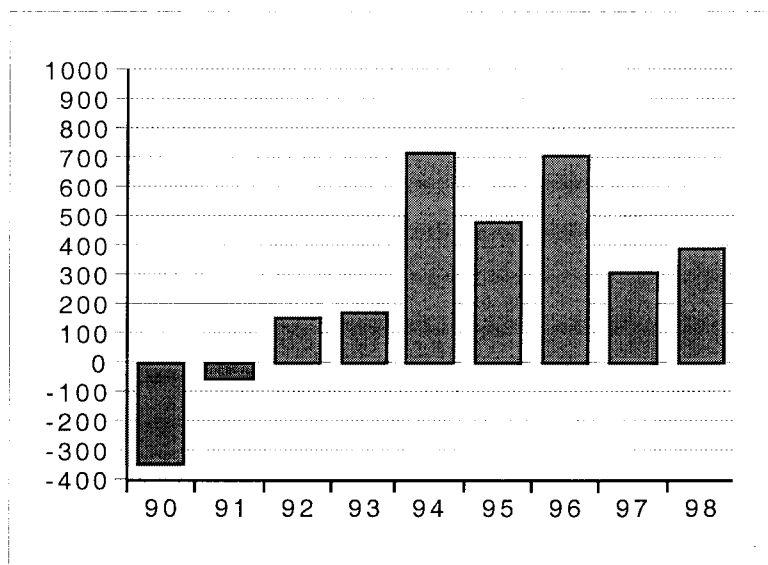
Jyväskylän kaupunki ylläpiti verrattain korkeaa investointitasoa erityisesti vuonna 1991, jolloin taantuma oli jo alkanut. Suuri osa toteutetuista investoinneista oli rakennustuotantoa ja jo aiemmin päätettyä. Investointimenoja jouduttiin jatkossa toki laskemaan, mutta alhaisimpanakin investointivuonna 1993 investointiin nettomääräisesti 136,2 miljoonalla markalla. Kuten aiemmin todettiin, korkealla investointitasolla oli myönteinenkin puolensa, sillä investoinnit olivat pitkälti hyvin työllistäviä rakennuskohteita. Tämä tarkoitti eräänlaista elvytyspolitiikkaa.



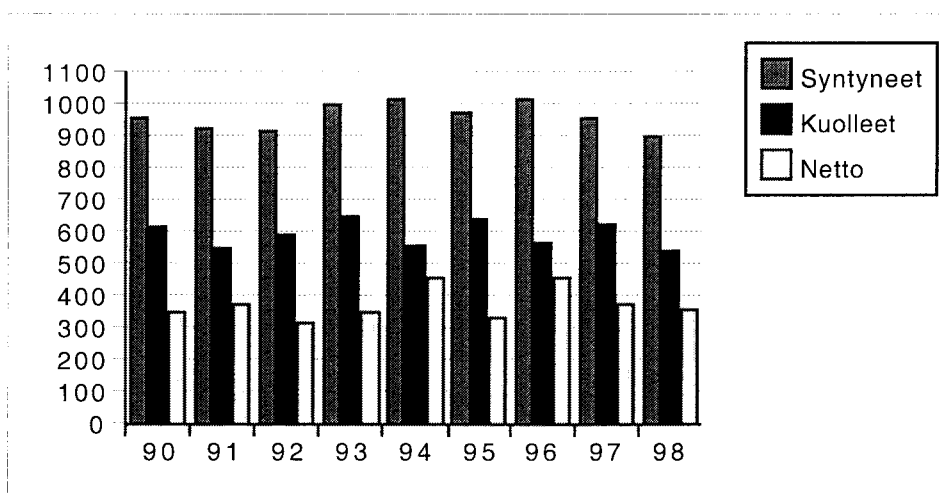
Kuvio 9. Muuttoliikenteen kehitys Jyväskylässä vuosina 1990-1998.

Muuttoliike Jyväskylässä oli verrattain hidasta tarkastelujakson alussa. Poismuutto laski, mihin vaikutti epäilemättä se, että laman aikana ihmisten mahdollisuudet ja halukkuus vaihtaa työpaikkaa ja asuinkuntaa vähenivät. Kaupunkiin muutto oli niin

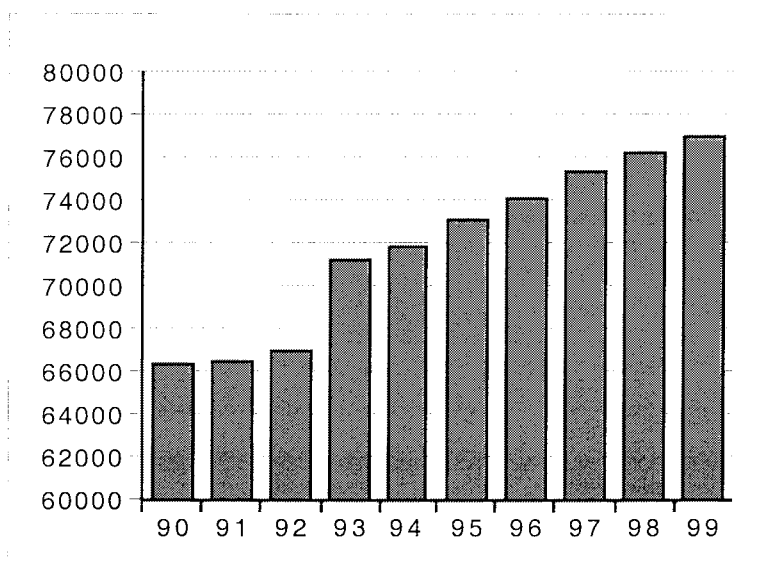
ikään vaisua. Jyväskylän seudulle oli kuitenkin positiivista muuttoliikettä myös vuosina 1990-1993, mutta kuten aiemmin todettiin, muuttoliike kohdistui naapurikuntiin ainakin pientalovaltaisen asuntorakentamisen takia. Vuodesta 1994 muuttoliike selvästi vikastui sekä kaupunkiin että kaupungista pois. Alla olevasta kuviosta näemme, että nettomuutto viimeisen viiden vuoden aikana on ollut keskimäärin runsaat 500 asukasta.



Kuvio 10. Nettomuutto Jyväskylässä vuosina 1990-1998.



Kuvio 11. Syntyneiden ja kuolleiden lukumäärä Jyväskylässä vuosina 1990-1998.



Kuvio 12. Väkiluvun kehitys Jyväskylässä vuosina 1990-1998.

Väkiluvun kehitys oli hidasta tarkastelujakson alussa, mikä johtui negatiivisesta nettomuutosta. Kapunkiin syntyi riittävästi uusia asukkaita, jotta väkiluku pysyi koko ajan kasvussa. Vuoden 1993 väkiluku on edellistä vuotta huomattavasti suurempi ja selitys on Säynätsalon kanssa toteutettu kuntaliitos. Seuraavana vuonna opiskelijat saivat lakimuutoksen ansiosta merkitä kotikunnakseen myös väliaikaisen opiskelupaikkakunnan, mikä nosti Jyväskylän väkilukua reilulla tuhannella asukkaalla. Tämä näkyy vuotta 1995 kuvaavassa pylväässä, sillä väkiluvut ovat vuoden alun mukaisia lukuja.

Kokonaisuudessaan Jyväskylän kaupunki kärsi muun maan lailla negatiivisesta kehityksestä vuosikymmenen alussa. Ennen vuosikymmenen puoliväliä kaupunki otti aktiivisen roolin elinkeinopolitiikan kehittämässä ja tehdyt strategiset suunnitelmat toteutuivat käytännössä vuodesta 1996 lähtien. Vuodesta 1994 kehitys on ollut positiivista ja aivan viime vuosina jopa nopeaa. Tässä tutkimuksessa käytetyillä primäärisillä mittareilla mitaten kaupunki on siten onnistunut elinkeinopolitiikassaan. Tähän palataan vielä jäljempänä. Johtopäätöksiä tutkimustuloksista esitetään myöhemmin luvussa 6.

5.3 Sekundääristen mittareiden mukaiset tulokset

Vuonna 1994 hyväksytyn strategisen kuntasuunnitelman mukaisesti Jyväskylän kaupungin kymmenvuotisstrategia perustui seuraaviin osa-alueisiin:

- terve talous
- peruspalvelujen turvaaminen
- ennakkoluuloton johtaminen
- osaaminen, tutkimus ja tuotekehitys
- viihtyisä ja virikkeellinen toimintaympäristö
- hyvät yhteydet
- seudullinen yhteistyö

Kaksi ensimmäistä on vakavan taloudellisen tilanteen sanelema pakkostrategioita. Viihtyisä toimintaympäristö sekä hyvät yhteydet ovat asukkaiden elinoloja selvästi edistäviä seikkoja. Osaaminen, tutkimus ja tuotekehitys sekä seudullinen yhteistyö ovat sen sijaan niitä tekijöitä, joilla on vaikutusta muihin osa-alueisiin. Ne ovat elinkeinopolitiikan kannalta keskeisiä valintoja, minkä tulokset näkyvät pitkällä tähtäimellä.

Elinkeinopolitiikkaa toteuttavien yhtiöiden omistajina ja toiminnan rahoittajina Jyväskylän kaupunki ja seudun kunnat asettavat seudun elinkeinopoliittiset tavoitteet. Seudullisen elinkeinopolitiikan koordinointi on keskitetty Jyväskylän Seudun Kehittämissyhtiö Jykes Oy:öön.

Jykes Oy toteuttaa elinkeinopolitiikkaa yhdessä Jykes Kiinteistöt Oy:n, Jyväskylän Teknologiakeskus Oy:n ja Jyväskylän Seudun Matkailupalvelun kanssa. Toimialapohjaiseen kehittämiseen perustuva toimintamalli ja organisoituminen toimivat siten, että maakunnallinen kehittämissvastuu on Jykesillä graafisen teollisuuden ja metalliteollisuuden osalta ja Teknologiakeskuksella hyvinvointiteknologian ja elektroniikkateollisuuden osalta. Teknologiakeskuksen vahvuusalueet ovat paperikone-, ympäristö-, energia- ja informaatioteknologiat. Kiinteistöasiat kuten rakennusinvestoinnit, toimitila- ja tonttiasiat on eriytetty Jykes Kiinteistöt Oy:öön. Matkailuun liittyvät kehittämisshankkeet ja erillisprojektit toteuttaa Matkailupalvelu.

Elinkeinopolitiikan tavoitteena on seudun yritysten lukumäärän lisääntyminen vuosittain viidellä sadalla. Uusia työpaikkoja syntyy vuosittain 500. Tavoitteita toteutetaan tukemalla elinkeinoelämän edellytyksiä ja panostamalla seudun vahvuuksiin ja kehittyvien alojen uuteen liiketoimintaan. Tärkeä rooli uusien yritysten syntymisessä on Tuhansien Järvien Uusyrityskeskus r.y:llä, joka vastaa uusyrityspalveluista. Yrityksiä tuetaan alkuvaiheessa muun muassa perusneuvonnan, liiketoimintasuunnitelmien ja markkinointitutkimusten osarahoituksen, uutuustutkimusten, sijoittumistuen ja liikeideapörssin avulla. Kaupungin elinkeinopolitiikan tavoitteena on pysyvien uusien työpaikkojen luominen Jyväskylän seudulle.

Jyväskylän Seudun Kehittämisyhtiö Jykes Oy

Jyväskylän Seudun Kehittämisyhtiö Jykes Oy on perustettu vuonna 1996. Jykes Oy:n tavoitteena on uusien yritysten syntyminen, uusien yritysten perustaminen, ulkomaisten investointien saaminen Jyväskylän seudulle, yristyrakenteen monipuolistaminen, Jyväskylän seudun ydinosaamisen vahvistaminen, EU:n tarjoamien mahdollisuukisen hyödyntäminen, pk-yritysten kansainvälistymisvalmiuksien, verkottumisen ja viennin kasvattaminen sekä matkailutulojen lisääminen. Eräs tärkeä tavoitteiden saavuttamisen keino on erikoistua seudulle merkittäviin toimialoihin.

Jykes Oy:n tarkoitus on kehittää alueen vetovoimaisuutta ja kilpailuedellytyksiä, markkinoida seudun osaamista ja vahvuuksia, käynnistää kehitysprojekteja ja avustaa niiden toteuttamisessa. Jykes Oy koordinoi seudun yrityksiä palvelevien organisaatioiden yhteistyötä, hankkii uusia yrityksiä alueelle ja verkottuu sekä kansallisesti että kansainvälisesti.

Jykes Oy:n toiminta rakentuu kuntien tasavertaiseen yhteistyöhön julkisten ja yksityisten voimavarojen suuntaamiseksi seudun kuntien kehityksen kannalta tärkeisiin hankkeisiin. Jykes Oy toimii kevyellä kiinteällä organisaatiolla ja tarvittava asiantuntemus kootaan projektikohtaisesti hyödyntäen muiden elinkeinopoliittisten yhtiöiden palveluja.

Vuodelle 1996 Jykes Oy asetti itselleen muun muassa seuraavat yksittäiset tavoitteet (ks. liitteet):

- verkottumishankkeita ja/tai vientirenkaita käynnistetään 6 kappaletta, joissa on mukana yhteensä 40 yritystä.
- Teknologiakeskuksen innovaatiopörssin ideoista 10-15 kehittyä kaupallisesti hyödynnettäväksi.
- matkailutulojen odotetaan kasvavan 3,0 prosenttia vuodessa.

Vuoden 1996 aikana panostettiin erityisesti yhteyksien kehittämiseen yritysten ja oppilaitosten kesken. Yliopistoyhteistyönä käynnistettiin hyvinvointiteknologiaprojekti ja yliopiston opiskelija-voucher –hanke harjoittelupaikkojen luomiseksi pk-yrityksiin. Lisäksi käynnistettiin Jyväskylän Ammattikorkeakoulun markkinoinnin huippuyksikön kehittäminen eli tiimiakatemiahanke ja Ammatillisen opettajakorkeakoulun yrittäjäysvalmennusprojekti. Ulkomaisten investointien edistämiseksi käynnistettiin projekti, johon osallistui 16 yritystä Jyväskylän seudulta. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Kaiken kaikkiaan Jykes Oy osarahoitti vuonna 1996 3,9 miljoonalla markalla 49 kehittämishanketta, joiden tuloksena syntyi noin 400 uutta työpaikkaa Jyväskylän seudulle. Uusia yrityksiä perustettiin aikaisempaa enemmän. Vuoden loppuun mennessä yritysperustannan nettolisäys oli noin 750 uutta yritystä. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Ensimmäisenä toimintavuonna omistajakunnat panostivat Jykes Oy:n toimintaan yhteensä 24,0 miljoonaa markkaa, mutta toiminnan volyyymi nousi 55,0 miljoonaan yritysten, EU:n ja muun ulkopuolisen rahoituksen ansiosta. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuonna 1997 Jykes arvioi osallistuvansa 70 pk-yrityksen kehittämishankkeen rahoittamiseen ja toteuttamiseen. Painopistealueina säilyivät edelleen metalliteollisuuden osahankinnat, graafinen teollisuus ja matkailuhankkeet. Edellisenä vuonna aloitetun kaksivuotisen yritysneuvojaprojektin yritysneuvojat kiersivät noin 1 500 yrityksessä ja vuonna 1997 tavoite oli 1 200 yrityskäyntiä. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuoden aikana Jykes Oy uusi toimintamallinsa. Toiminnan painopistettä siirrettiin seudun yleistason elinkeinotoiminnan kehittämisestä konkreettiseen yritystoiminnan asiantuntijatukeen ja kehittämiseen. Toiminta jaettiin neljään erikoistumisalueeseen, jotka ovat kuntapalvelut, metalliteollisuuden kehittämisspalvelut, yritystoiminnan kehittämisspalvelut ja yhteiset palvelut. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Keski-Suomen Liiton kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti Jykes Oy vastasi graafisen teollisuuden ja metalliteollisuuden toimialakehittämisestä ja Teknologiakeskus elektroniikkateollisuuden ja hyvinvointiteknologian kehittämisestä. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Omistajakunnat osoittivat Jykesin rahoitukseen 34,0 miljoonaa markkaa. Toiminnan kokonaisvolyyymi oli 72,0 miljoonaa. Vuoden aikana Jykes Oy osarahoitti 65 kehittämishanketta, joiden tuloksena syntyi yhteensä 270 työpaikkaa. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

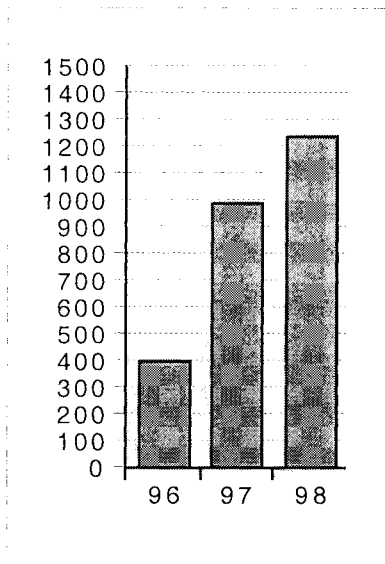
Kaksivuotinen yritysneuvojaprojekti päättyi, minkä tuloksena yrityskäyntejä kertyi kaikkiaan 2 600 kappaletta. Toisen vuodena aikana tehty kartoitus osoitti, että yritykset tarjosivat vuoden aikana 150 uutta työpaikkaa ja runsaat 50 oppisopimuspaikkaa. Jykes Oy:n Venäjän toiminnot keskitettiin Jykes ZAO -yhtiön alle. Vuoden 1997 lopussa Jykes Oy:n Venäjän kaupan sopimusasiakkaita oli 50 kappaletta. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuoden 1998 toimintasuunnitelmassa korostuivat keskittyminen valituille painopistealueille ja hankkeisiin, joilla on parhaat kasvuedellytykset ja joiden työllistävä vaikutus on merkittävä. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Toimialoista vuonna 1998 aiottiin panostaa metalliteollisuuden toimintaedellytysten kehittämiseen ja alan yritysten tuotantoyhteistyön laajentamiseen. Graafisella toimialalla tavoitteena oli jatkaa edellisenä vuonna käynnistynyttä laajaa GRAM-koulutusprojektia, jonka tarkoituksen oli alan yritysten kilpailukyvyn edistäminen. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Tavoitteena vuodelle 1998 oli 500 uutta yritystä, 70 toteutettua hanketta, 500 suoritettua yrityskäyntiä ja 1 000 uutta työpaikkaa. Omistajakunnat osoittivat Jykes Oy:lle rahoitusta 34,0 miljoonaa markkaa. Toiminnan kokonaisvolyymi nousi 250 miljoonaan markkaan. Jykes Oy:n hankkeilla oli vaikutusta yhteensä 3253 työpaikan syntymiseen tai säilymiseen Jyväskylän seudulla. Uusia työpaikkoja näistä oli 1 241. Uusia yrityksiä Jyväskylän seudulla vuonna 1998 aloitti 639. Nettolisäys oli 397 yritystä. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Kokonaisuudessaan Jykes Oy on näytellyt merkittävää roolia koko seudun elinkeinopolitiikan organisoijana ja kehittäjänä. Jykes Oy:n kautta on vuodesta 1996 syntynyt lähes tuhat työpaikkaa vuosittain. Jykes Oy:n koordinoimien kaikkien elinkeinoyhtiöiden työllisyysvaikutus on ollut huomattavasti suurempi. Erityisen tärkeä seikka Jykes Oy:n toimintavuosina on ollut seutukuntien lisääntynyt yhteistyö ja elinkeinonharjoittajia aktivoivat hankkeet. Lisääntynyt yhteistyö on toki ollut koko perustamisen taustalla, ja siihen paltaan vielä tutkimuksen johtopäätöksissä. Pelkän taloudellisen tuen sijasta Jykes Oy:ssä keskitytty seudun osaamisen kohentamiseen ja elinkeinomahdollisuuksien lisäämiseen. Huomionarvoista on myös se, että olemassa olevien elinkeinosten lisäksi on voimakkaasti panostettu uusien ja ennen kaikkea nopeasti kehittyvien teknologioiden kehittämiseen. Tämän kaltainen painopisteen kohdistaminen erityisosaamista vaativiin kasvaviin aloihin on kaupungin määrittelemän strategian mukaista, mutta näkyy myönteisenä kehityksenä hitaasti. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)



Kuvio 13. Jyväskylän Seudun Kehittämissyhtiö Jykes Oy:n kautta syntyneiden uusien työpaikkojen lukumäärän kehitys vuosina 1996-1998.

Jykes Kiinteistöt Oy

Jykes Kiinteistöt Oy:n vastuulla on alueen elinkeinopoliittiset kiinteistöasiat. Kiinteistötoiminnan merkitystä elinkeinopolitiikassa kuvaa se, että esimerkiksi vuonna 1997 Jykes Kiinteistöt oli mukana lähes 300,0 miljoonan markan rakennushankkeiden suunnittelussa tai toteuttamisessa. Jykes Kiinteistöt tarjoaa myös tyhjen toimitilojen rekisteröintiin, kehittämiseen ja markkinointiin liittyviä palveluja. Jykes Kiinteistöt Oy on perustettu jo 1980-luvun alussa, mutta koska yritys toimii kiinteästi vuonna 1996 aloittaneen Jykes Oy:n kanssa, on myös Jykes Kiinteistöjen aineisto vuosilta 1996-1998.

Yritystoiminnan kiinteistöihin kohdistuvaa kysyntää kuvaa alueella olevien tyhjen toimitilojen määrä. Luku soveltuu siten myös yritystoiminnan vireyttä kuvaavaksi tunnusluvuksi.

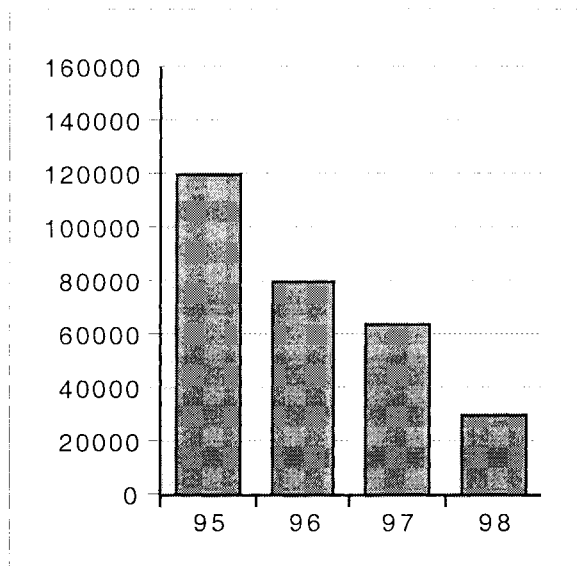
Vuoden 1996 merkittävin yksittäinen kohde oli Teknologiaakeskuksen ja yliopiston soveltavan kemian laitoksen rakennushankkeen aloittaminen. Loppuvuodesta oli käynnissä myös Vammass Defencetec Oy:lle tulevien tuotantotilojen rakennustyöt Jyskässä, ja Käsiteollisuuden yritysverstaan tilojen kunnostaminen Tourulan vanhassa kivääritehdasrakennuksessa. Tyhjä toimitilat alueella vähenivät 120 000 neliömetristä noin 80 000 neliömetriin. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Jykes Kiinteistöt sai vuonna 1996 tehtäväksi selvittää tulevan messu- ja kongressikeskuksen rakentamisedellytyksiä. Arvion mukaan seudun talouselämän kehittymisen kannalta hankkeen toteuttaminen olisi erittäin merkittävä. Se toisi alueelle uutta rahavirtaa lähes 200,0 miljoonaa markkaa, ja sen työllistävä vaikutus olisi lähes 300 henkilötyövuotta. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuonna 1997 Jykes Kiinteistöt Oy:n tärkeimpiä hankkeita ovat Teknologiakeskuksen ja yliopiston soveltavan kemian laitoksen rakennushanke, uuden messu- ja kongressikeskuksen aikaan saaminen Lutakon alueelle sekä osallistuminen puolustusväline-teollisuuden uudelleenjärjestelyihin liittyviin rakennushankkeisiin. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuoden projektit toteutuivat hyvin. Soveltavan kemian laitoksen ohella Enviset Oy:n tehdashalli ja Vammass Defencetec Oy:n pintakäsittelylaitos olivat suurimmat rakennushankkeet vuoden aikana. Vuoden lopussa tehtiin myös päätös messu- ja kongressikeskuksen rakentamisesta Lutakkoon. Jykes Kiinteistöt Oy:n toteuttamien hankkeiden työllisyysvaikutus oli noin 165 uutta ja noin 240 säilynyttä työpaikkaa. Tyhjien toimitilojen määrä laski edelleen 64 000 neliometriin. Kaiken kaikkiaan oli huomattavaa se, että yritysten politiikkana oli vuokrata toimitilansa ostamisen tai rakentamisen asemesta. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuoden 1998 kärkihankkeita olivat Jyväskylän Messu- ja kongressikeskus ja Enviset Oy:n tuotantolaitos. Messu- ja kongressikeskuksen on arvioitu merkitsevän lähivuosina noin 150 uutta työpaikkaa ja 100 miljoonan markan lisävolyymia seutukunnalle. Enviset Oy:n hanke työllistää arviolta parin vuoden aikana 100 henkilöä, ja se on merkittävä avaus elektroniikkateollisuuden sijoittumiselle Jyväskylän seudulle. Vapaiden toimitilojen määrä oli vuoden lopussa noin 30 000 neliometriä. Jykes Kiinteistöt Oy:n työllisyysvaikutukset vuonna 1998 olivat 402 työpaikkaa. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)



Kuvio 14. Vapaiden toimitilojen määrä neliömetreinä Jyväskylän seudulla vuosina 1996-1998.

Jyväskylän Teknologiakeskus Oy

Teknologiakeskuksen painopistealueet pohjautuvat Jyväskylän seudun vahvoihin osaamisaloihin eli paperinvalmistus-, energia- ja ympäristöteknologiaan sekä informaatioteknologiaan. Muut alat liittyvät yliopiston osaamisalueisiin kuten liikunta-, mikro-, bio- ja kiihdytinteknologiaan. Liiketoiminnan käynnistämisen ja kehittämisen lisäksi tärkeä osa-alue on teknologiakylän palveluiden ja koko teknologiayhteisön kehittäminen.

Vuoden 1995 aikana käynnistyi kaksi merkittävää yhteishanketta TEKES:in kanssa. EU:n Innovaatiokeskustoiminnan tavoitteena on edistää tutkimustulosten ja uuden teknologian siirtoa yritysten käyttöön. TULI 95 –projektin tavoitteena on tutkimustulosten ja ideoiden kaupallistaminen. Noin sadasta ideasta kymmenkunta johti kaupallistamiseen. Vuonna 1995 Teknologia kylässä toimi 39 yritystä, joissa työskenteli noin 330 henkilöä. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuoden 1996 aikana seulottiin useita satoja ideoita, joista yli sadan hankkeen kaupallistamiseksi käytettiin rahoitusta. Uusia hautomoyrityksiä perustettiin 12 kappaletta. Yritykset toimivat lähinnä liikunta- ja hyvinvointiteknologian, soveltavan fysiikan ja nanoteknologian sekä informaatioteknologian ja elektroniikan aloilla. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Hautomovaiheen käyneiden yritysten liikevaihto ja henkilöstö kaksinkertaistui vuodessa. Vuonna 1996 Teknologiaakylässä toimi 40 yritystä, joissa työskenteli noin 400 henkilöä. Tilat olivat täynnä, ja lisätilojen rakentaminen Ylistörinteeseen Yliopiston tilojen yhteyteen aloitettiin vuoden lopussa. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Tärkeimmät kehitysohjelmat Teknologiakeskuksen osalta vuonna 1997 olivat elektroniikkateollisuuden kehittäminen, hyvinvointiteknologiatoimialan käynnistäminen, osaamiskeskusohjelmien volyymin kasvattaminen ja bioenergiaohjelman koordinointi. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

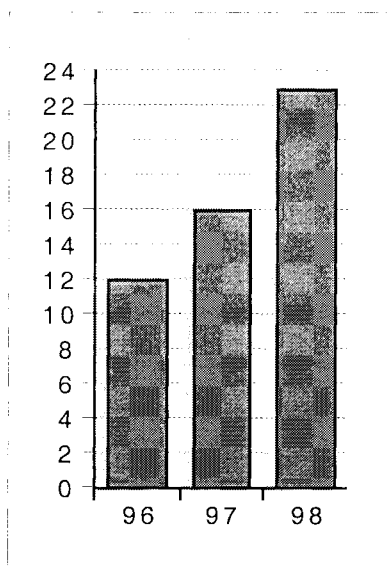
Keksi-Suomen Liiton tuella Teknologiakeskus käynnisti elektroniikkateollisuuden kehittämisohjelman, jonka tavoitteena on saada 1 500 uutta työpaikkaa Keski-Suomen elektroniikkateollisuuden palvelukseen vuosituhannen vaihteeseen mennessä. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuonna 1997 uusia yrityksiä syntyi 15. Teknologiaakylässä oli kaikkiaan 450 työpaikkaa, minkä lisäksi työpaikkavaikutus muualle oli 150 työpaikkaa. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

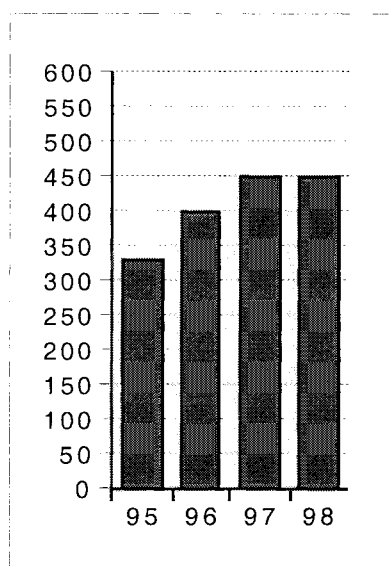
Vuonna 1998 Teknologiakeskuksen työllisyysvaikutukset olivat 450 työpaikkaa. Uusia hautomoyrityksiä perustettiin 23 kappaletta. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Jykes Oy asetti vuonna 1996 Teknologiakeskus Oy:n osalta tavoitteeksi kehittää 10-15 kaupallisesti hyödynnettävää ideaa. Nämä määrälliset tavoitteet ovat täyttyneet verrattain hyvin. Jo edellisenä vuonna kaupallisesti hyödynnettäviksi jalostettiin kymmenkunta ideaa. Teknologiakeskuksen kautta syntyneiden uusien yritysten määrä on ollut tasaisesti kasvussa ja työpaikkavaikutus on noussut jo 450:een. Teknologiaakylässä toimivat yritykset ovat pääasiassa korkean teknologian yrityksiä, joiden perustaminen edellyttää pitkää tuotekehitystyötä. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Toiminnassa on olennaista, että uusia ideoita pystytään löytämään ja kehittämään edelleen. Tärkeiksi seikoiksi nousevat silloin tieto siitä, millä aloilla seudulla on erityisosaamista, ja päätökset siitä mitkä ovat niitä tulevaisuuden kasvualoja, joihin panostetaan. Uusien teknologiayritysten alkuvaiheessa työllisyysvaikutuksia syntyy jossain määrin, mutta varsinaiset tulokset näkyvät ajan kuluessa, mikäli on tehty oikeat valinnat kasvualoista ja panostuksista.



Kuvio 15. Jyväskylän Teknologiakeskus Oy:n kautta perustetut uudet yritykset vuosina 1996-1998.



Kuvio 16. Teknologiakeskuksen työpaikkavaikutuksen kehitys 1995-1998.

Tuhansien Järvien Uusyrityskeskus r.y.

Tuhansien Järvien Uusyrityskeskus r.y. aloitti toimintansa vuonna 1994. Toiminnan tarkoituksena oli tarjota ilmaista neuvonta-apua ensisijaisesti yrityksen perustamista harkitseville henkilöille sekä käynnistys- ja muutosvaiheessa oleville yhteistoiminta-alueen yrityksille. Tavoitteena oli kohottaa yritysten menestymismahdollisuuksia ja yrittäjätoiminnan toimialakohtaisen osaamisen tasoa. Uusyrityskeskuksen tarkoituk-

sena oli täydentää alueen elinkeinopalveluja. Yleishyödyllisen toiminnan tarkoitus ei ollut tuottaa voittoa.

Toiminnan tavoite vuosille 1994-1995 oli neuvonta- ja opastustoiminta 400 yrityksen perustamiseksi ja 600 pysyvän työpaikan luomiseksi. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuonna 1994 Jyväskylän, Jyväskylän maalaiskunnan, Muuramen ja Laukaan alueelle Uusyrityskeskukseen asiakkaat perustivat 94 uutta yritystä, joihin syntyi 141 uutta työpaikkaa. Vuonna 1995 vastaavat luvut olivat 156 ja 208. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuodelle 1996 tavoitteeksi asetettiin 200 uuden yrityksen syntyminen ja sitä kautta vähintään 300 uuden pysyvän työpaikan saanti toiminta-alueelle. Toteutuneet luvut olivat 278 yritystä ja 317 työpaikkaa. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Jyväskylän seudun kuntien teettämässä selvitystyössä seutukunnan elinkeino-organisaatioiden yhteistyöstä mainittiin erityisen arvokkaana asiana yritysten osallistuminen seutukunnan elinkeinoelämän kehittämiseen uusyrityskeskukseen toimintaan osallistumisen kautta. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuonna 1996 asiantuntijaverkoston palveluja hyödynnettiin neuvonnassa, ja asiantuntijakäyntejä rekisteröitiin vuoden aikana 107. Asiantuntijoita Uusyrityskeskukseen verkostossa oli kaikkiaan 19 henkilöä. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

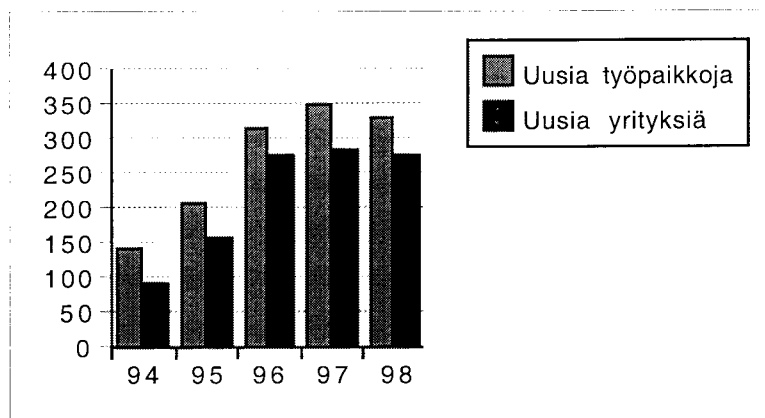
Vuoden 1997 tavoitteeksi asetettiin 400 uuden yrityksen perustaminen ja sitä kautta vähintään 600 uuden pysyvän työpaikan saanti toiminta-alueelle. Vuonna 1997 Uusyrityskeskukseen tehtiin asiakaskäyntejä 856 kappaletta. Käyntien tuloksena perustettiin 284 uutta yritystä, joihin syntyi 349 uutta työpaikkaa. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Toiminnan keskeinen tavoite on ollut parantaa perustettavien yritysten laatua ja menestymisedellytyksiä. Tämän tavoitteen voidaan katsoa toteutuneen, sillä Jyväskylän Työvoimatoimiston myöntämän tuen perusteella perustettujen yritysten henkinjäämisprosentti on ollut noin 20 prosenttiyksikköä korkeampi kuin maassa keskimäärin. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuoden 1998 tavoitteeksi asetettiin 400 uuden yrityksen perustaminen ja sitä kautta vähintään 600 uuden pysyvän työpaikan saanti toiminta-alueelle. Vuonna 1998

Uusyrittyskeskuksen neuvontapisteessä kävi 585 uutta asiakasta, jotka perustivat 276 uutta yritystä. Näihin syntyi 331 uutta työpaikkaa. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Tuhansien Järvien Uusyrittyskeskus r.y:n tavoitteena oli ensimmäisinä vuosina 800 uutta yritystä ja 1 200 työpaikkaa. Tavoitteesta jäätiin reilusti, mutta toisena vuonna yrityksiä ja työpaikkoja syntyi selvästi ensimmäistä vuotta enemmän. Kolmanneksi toimintavuodeksi tavoitteita laskettiin, ja ne puolestaan ylittyivät selvästi. Vuosien 1997 ja 1998 tavoitteet nostettiin ensimmäisten vuosien tasolle, mutta näistä jäätiin edelleen. Kaiken kaikkiaan on positiivista, että resurssiehinsa nähden Uusyrittyskeskuksen kautta on syntynyt varsin paljon uutta elinkeinoa. Lisäksi uusien työpaikkojen ja yritysten määrä on ollut tasaisessa kasvussa.



Kuvio 17. Tuhansien Järvien Uusyrittyskeskus r.y:n kautta syntyneiden työpaikkojen ja perustettujen yritysten lukumäärän kehitys vuosina 1994-1998.

Jyväskylän Seudun Matkailupalvelu

Vuonna 1990 alkanut taloudellinen laskusuhdanne heijastui myös jyväskyläläiseen matkailuelinkeinoon. Matkailutoimiston tavoitteena olleesta vähintään 3,5 prosentin vuosittaisesta yöpymisten kasvusta jäätiin 1,2 prosenttiyksikköä. Yöpymisiä oli kaikkiaan 305 346. Hotellien keskikäyttöaste laski 50,7 prosenttiin. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Loppuvuodesta käydyssä seutukuntien välisessä neuvottelussa keskusteltiin Jyväskylän seudun matkailullisesta asemasta ja päätettiin teettää asiasta selvitys. Matkailustrategian tehtävänä oli tutkia tarve seudullisen matkailuneuvonnan ja -markkinoinnin käynnistämiseen. Kokonaisuutena vuosi 1990 oli taitekohta pitkään jatkuneelle nopean kehityksen aikakaudelle. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuonna 1991 matkailuelinkeino taantui. Hotellien kesikäyttöaste laski 47,4 prosenttiin. Kaikkien yöpymisten lukumäärä laski 279 311:een eli 8,5 prosenttia edellisestä vuodesta. Vuoden aikana joutuivat niin matkailuyritykset kuin viranomaisetkin tarkistamaan omia tavoitteitaan muuttuneessa taloudellisessa tilanteessa. Matkailutoimisto vähensi markkinoinnin minimiin ja painopisteiksi nostettiin neuvonta- ja tiedotustoiminnan kehittäminen. Matkailutoimisto vastasi muun muassa useiden ulkomaisten ja kotimaisten toimittajien vierailuista. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Jyväskylän seudun kuntien teettämä selvitys seudun matkailullisesta kehittämisestä valmistui. Suunnitelmassa esitettiin matkailutoimiston henkilökunnan siirtymistä nykyisen Jykes Oy:n edeltäjän Jyvässeudun Kehittämisyhtiö Jykes Oy:n palvelukseen. Päätöksiä kuntien välisestä yhteistyöstä ei vielä tehty. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Matkailussa tapahtui selvä rakenteellinen muutos vuonna 1992. Perinteisesti vahva liike- ja kokousmatkailu väheni merkittävästi ja vapaa-ajan matkailu lisääntyi selvästi. Majoitusliikkeiden yöpymisvuorokaudet laskivat 2,3 prosenttia ja niiden määrä oli 272 744. Hotellien käyttöaste oli 43,2 prosenttia pysytellen kuitenkin edelleen valtakunnallisten arvojen yläpuolella. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Jyväskylän seudun kuntien välinen yhteistyösopimus hyväksyttiin kesäkuussa ja verkostoituminen maakunnallisessa matkailuyhteistyössä vahvistui. Vuoden 1993 matkailutoimisto aloitti Jyvässeudun Matkailupalveluna, joka Jyväskylän, Jyväskylän maalaiskunnan, Laukaan ja Muuramen välisellä sopimuksella alkoi vastata koko seudun matkailupalveluista. Koko vuotta leimasi alkuvuoden syvä matalasuhdanne. Loppuvuodesta oli havaittavissa matkailun vilkastumista erityisesti kokous- ja tapahtumamatkailussa. Hotellien käyttöaste laski 42,1 prosenttiin. Majoitusliikkeiden yöpymisvuorokaudet olivat yhteensä 270 189. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Yöpymisvuorokausilla mitattuna vuosi 1994 oli vuosikymmenen ensimmäinen kasvun vuosi. Vuorokausia kertyi 312 156 ja hotellien käyttöaste nousi 48,0 prosenttiin. Majoitusliikkeiden myyntitulot kasvoivat, ja erityisesti ulkomaalaisten yöpyjien määrä lisääntyi. Seudun matkailun markkinointi ja tuotekehitysyhteistyö tiivistyi edelleen. Tämä näkyi matkailuyritysten vahvana yhteisesiintymisenä kotimaisilla myyntipäivillä ja erilaisissa tapahtumissa. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuosikymmenen puolivälissä matkailutulo Jyväskylän seudulla oli hieman alle 400,0 miljoonaa markkaa vuositasolla. Matkailuelinkeino työllisti noin 900 henkilöä. Vuonna 1995 laadittiin matkailun kehittämisohjelma vuosiksi 1995-2000. Tavoitteena

oli kasvattaa matkailutuloa 10,0 miljoonaa vuosittain eli kolmisen prosenttia. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Kehittämishjelman perusteella aloitettiin koko maakuntaa koskeva kokousmarkkinointiprojekti, jonka tarkoituksena oli lisätä Keski-Suomessa järjestettävien kokousten ja kongressien määrää. Perhematkailun kehittämistä oli selvitetty eräänlaisella testauskierroksella ja sen tulosten pohjalta alettiin panostaa perhematkailuun. Samaan aikaan tehtiin päätös kehittämishjelmaan perustuvasta projektista, jolla pyrittiin saamaan etenkin omalla autollaan matkustavia pysähtymään Jyväskylän seudulla. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuosi 1995 oli kuitenkin tulosten valossa edellisvuotta selvästi heikompi. Majoitusliikkeiden yöpymisvuorokaudet laskivat peräti 18,5 prosenttia 254 416:een vuorokauteen. Hotellien käyttöaste niin ikään laski 45,3 prosenttiin. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuonna 1996 Jyväskylän seudun matkailuyhteistyö sai uusia voimavaroja ja uusia kehittämisedellytyksiä Jykes Oy:n perustamisen myötä. Matkailuelinkeinon kehittäminen nähtiin nyt entistä selkeämmin keskeisenä osana yhteisesti toteutettavaa seudullista elinkeinopolitiikkaa. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Matkailumarkkinoinnin toimintamallia muutettiin kohderyhmälähtöiseksi. Määritellyille asiakasryhmille suunnattiin heidän tarpeisiinsa sopivia tuotteita. Uuden mallin mukaan tavoitteena oli kerätä tapahtumamarkkinoinnin ympärille palveluja tarjoavia yrityksiä. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuoden aikan aloitettiin jo suunnitellut perhematkailu- ja pysäytysprojektit. Edellisenä vuonna alkanut kokousmarkkinointihanke jatkui ja uusina projekteina aloitettiin kulttuuritapahtumien ja matkailun yhteismarkkinointiprojekti sekä osana hyvinvointiteknologiahanketta liikuntamatkailuprojekti. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Edellisvuoden notkahdus matkailuelinkeinossa korjaantui. Yöpymisvuorokausia kirjattiin 343 062, ja hotellien käyttöaste nousi 48,9 prosenttiin. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Matkailupalvelun tavoiteprojektit vuodelle 1997 olivat perhematkailu- ja pysäytysprojektit, Keski-Suomen kokous- ja kongressimarkkinointiprojekti, kulttuurimatkailu- ja

liikuntamatkailuprojektit ja uutena Alvar Aallon juhluvuoden matkailuprojekti. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Matkailupalvelun tuotekehitys- ja markkinointihankkeista vuonna 1997 menestyivät muun muassa perhematkailu- ja pysäytysprojektit, Keski-Suomen kokous- ja kongressimarkkinointiprojekti ja Alvar Aallon juhluvuoden matkailuprojekti. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Perhematkailun toisen vuoden merkittävin tapahtuma oli suosituksi osoittautuneen Viherlaakson avaaminen. Kohteessa vieraili 27 000 kävijää. Pysäytysprojektissa keskityttiin neuvontapisteiden palveluihin ja informaation saatavuuteen. Vuoden lopulla Venäjän suuntaan käynnistetty matkailumarkkinointiprojekti tuotti tulosta, ja erityisesti seudun laskettelukeskuksissa ja kylpylöissä venäläisturisteja oli runsaasti. Hotelleissa vierailtiin viime vuoden tahtiin. Käyttöaste oli 48,4 prosenttia. Majoitusliikkeet kirjasivat 328 900 yöpymisvuorokautta. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuonna 1997 matkailutulo oli kasvanut 471 miljoonaan markkaan. Vuodesta 1994 matkailutulo oli kasvanut peräti 22,9 prosenttia. Matkailutulon kasvun ohella matkailun työllisyysvaikutukset kasvoivat vuosien 1994-1997 välillä. Vuonna 1994 matkailutoimialalla kertyi yhteensä 909 henkilötyövuotta, kun vastaava luku 1997 oli 1 317. Matkailun työllistämisaikutus kasvoi tällä välillä siis 44,8 prosenttia. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuonna 1994 matkailuelinkeino tuotti Jyväskylän seudulla 92,0 miljoonaa markkaa palkkatuloa. Vuoteen 1997 matkailusta saadun palkkatulon määrä oli noussut 45,0 miljoonalla 137,0 miljoonaan eli 49,0 prosenttia. Verotulovaikutukset Jyväskylässä olivat vuonna 1994 10 miljoonaa ja vuonna 1997 16 miljoonaa markkaa. Matkailun verotulot kaupungille kasvoivat 65,0 prosenttia. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Vuoden 1998 aikana saatettiin loppuun matkailun kehittämishankkeet. Kokousmarkkinointiprojektin ansiosta kokousasiakkaiden ja kokouspalveluvarausten määrä lisääntyi lähes kaikissa mukana olleissa yrityksissä. Yrityksiä oli kaikkiaan 44. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Perhematkailuprojektin tuloksina 30 yritykseen saatiin perhematkailutuotteisto, ja kohteet aloittivat yhteismarkkinoinnin. Projektin kuluessa syntynyt Viherlaakso nousi perhematkailun kärkikohteeksi. Projektin myötä on syntynyt 50 uutta työpaikkaa. Pysäytysprojekti tuotti uusia opasteita ja esitteitä sekä koulutti palveluhenkilöstöä.

Projektin myötä ryhdyttiin palkkaamaan kesäksi katuoppaita. Kulttuurimatkailuprojekti käynnisti kulttuurimatkailun tuotteistamisen ja osaajien verkottumisen. Toimijoiden yhteistyö vahvistui ja lipunmyynti keskittyi. Kahdeksan henkilöä jatkotyöllistyi ja neljä työpaikkaa säilyi. Projekti koulutti 210 henkilöä. Liikuntamatkailuprojekti tuotteisti uusia liikuntamatkailutapahtumia ja tuotti liikuntaohjelmien palveluhakemiston. Uusia työpaikkoja ei suoraan syntynyt. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Alvar Aallon juhluvuoden matkailuprojekti 1997-1998 toimi ennen kaikkea seudun tunnetuksi tekemisen ja kansäinvälistymisen välineenä. Mediajulkisuutta tuli kahdesatoista maassa, ja seudulla vieraili juhluvuonna lähes sata ulkomaista matkailijaryhmää. Projektille asetettu 7-8 miljoonan markan matkailutulon kasvutavoite täyttyi. Yöpymisvuorokaudet vuonna 1998 olivat edellisvuoden tasoa. Niitä kertyi 328 000. Hotellien käyttöaste oli 49,3 prosenttia. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

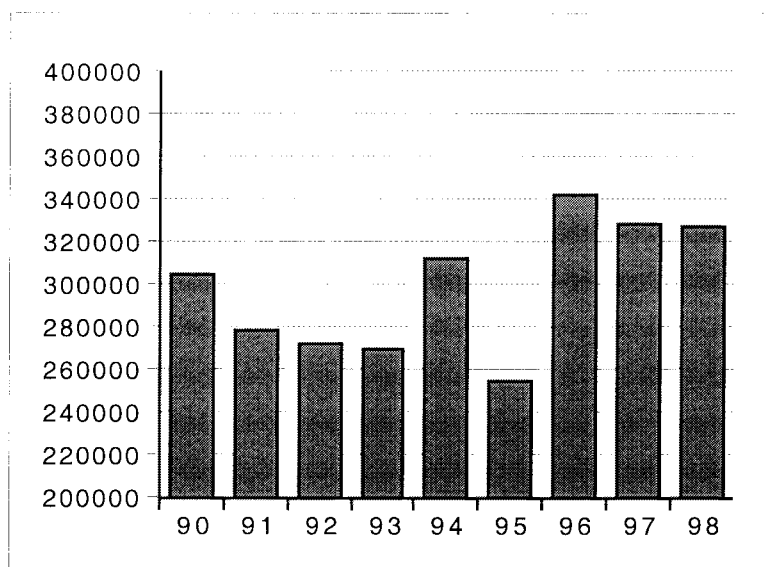
Taloudelliset suhdanteet koskettelevat myös matkailuelinkeinoa. Kuluttajien ohella matkailuelinkeinon vaikuttavat muutokset liikematkailussa. Kokousmatkojen ja tapahtumien väheneminen pienentävät matkailutuloa. Laman aikana hotelleiden käyttöaste ja yöpymisten määrä Jyväskylän seudulla laski. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Merkille pantavaa on kuitenkin se havainto, että käytetyillä mittareilla mitattuna kehitys vuosien 1996 ja 1998 välillä ei ole ollut lainkaan positiivista. Tämä voi johtua siitä, että matkailuelinkeinossa on toteutettu projektiluontoisia hankkeita, joihin on saatu EU:n rahoitusta. EU-rahoituksen yksi tarkoitus on juuri työpaikkojen luominen, ja tulokset ovat projektien aikana olleet tavoitteen suuntaisia.

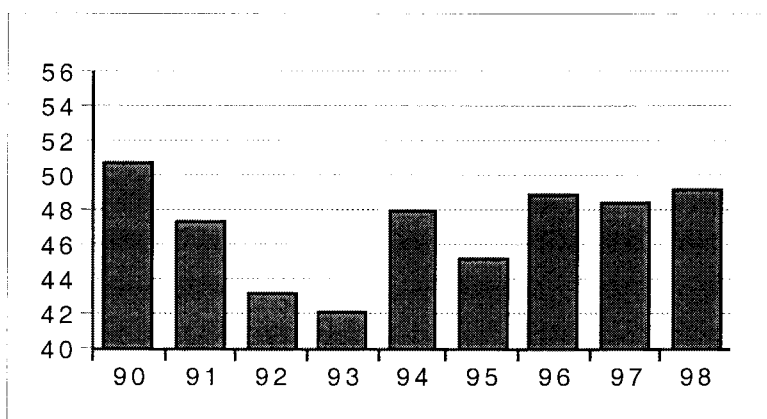
Kaiken kaikkiaan vuosien 1994 ja 1997 välillä matkailuelinkeinossa tapahtui positiivista kehitystä, vaikka hotellien käyttöaste ja yöpymisten määrä ei lisääntynyt mitenkään erityisen voimakkaasti. Seudulla vierailevien matkailijoiden määrässä ei siis tapahtunut mitään oleellista muutosta. Sen sijaan alueen matkailutulo kasvoi 22,9 prosenttia ja matkailun työllistämisaikutus kasvoi samassa ajassa 44,8 prosenttia. Vuosien 1994 ja 1997 välisenä aikana matkailusta saadun palkkatulon määrä nousi 49,0 prosenttia. Matkailun verotulot kaupungille kasvoivat 65,0 prosenttia. (ks. liitteet: Tutkimusaineisto)

Tänä aikana alueelle oli syntynyt uutta matkailuelinkeinoa ja perustettu uusia matkailupalveluyrityksiä. Siten alueella vierailevat matkailijat käyttivät alueen matkailupalveluja entistä enemmän. Matkailun luonteesta johtuen oleellista on huomata, että matkailuelinkeinon palvelut ovat toisiaan vahvasti tukevia. Yöpymis- ja ravintolapalveluiden

lisäksi matkailijat käyttävät erilaisia virkistyspalveluja ja vierailevat tapahtumissa samanaikaisesti. Runsaista ja laadukkaista matkailupalveluista syntyy kuva koko seudun vetovoimaisuudesta. Jyväskylän Seudun Matkailupalvelun toimiminen koko alueen yhteisenä matkailun kehittäjänä vuodesta 1993 lähtien on osaltaan edesauttanut matkailuelinkeinon pirstymistä. Seudullinen yhteistyö on tässäkin tapauksessa epäilemättä johtanut myönteiseen tulokseen.



Kuvio 18. Yöpymiset majoitusliikkeissä Jyväskylän seudulla vuosina 1990-1998.



Kuvio 19. Hotellien käyttöaste Jyväskylän seudulla vuosina 1990-1998.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta edellä esitettyjen elinkeinoyhtiöiden tuloksista, että vuodesta 1994 lähtien kehitys on ollut myönteistä ja vuodesta 1996 lähtien vielä selvästi nopeampaa. Kaupunki on strategiansa mukaisesti keskittynyt niihin toimialoihin, joilla sillä on ylivoimaista erityisosaamista, ja joiden se uskoo tulevaisuudessa kasvavan voimakkaasti. Tutkimustulosten valossa näyttää siltä, että erityisesti tarkastelu-

jakson viimeisinä vuosina tämä valinta on tuottanut myönteisiä tuloksia. Seuraavassa luvussa tätä johtopäätöstä pohditaan tarkemmin.

6 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Kunnan ensisijaisen tavoitteena on asukkaidensa hyvinvoinnin edistäminen. Yhtenä välineenä tässä toiminnassa on elinkeinopolitiikka, koska sillä pyritään elinkeinotoiminnan aktivointiin, verotulojen kasvattamiseen, kerrannaisvaikutusten synnyttämiseen, palveluiden parantamiseen, ja tätä kautta kunnan elinvoimaisuuden lisäämiseen.

Sotarauta ja Linnamaa (1997) toteavat, että eri aikoina harjoitettu elinkeinopolitiikka heijastaa jossain määrin kunkin aikakauden keskeisiä yhteiskunnallisia ongelmia. Vaikka elinkeinopolitiikalla yleisesti tähdätäänkin pääasiassa työpaikkojen luomiseen, 1990-luvun suurtyöttömyyden aikana tämä näkökulma on entisestään korostunut. Myös toiminnan päämäärät ja keinot vaihtelevat alueittain riippuen paikallisista tilanetekijöistä.

Tämän vuosikymmenen elinkeinopolitiikkaan on vaikuttanut yhteiskunnallinen murros, joka on seurausta muun muassa maailmantalouden globalisoitumisesta ja yhteiskunnan kansainvälistymisestä, tiedon käsittelyyn ja viestintään liittyvien teknologioiden läpimurrosta sekä tuotannon erikoistumisesta.

Sotaraudan ja Linnamaan (1997) mukaan yhteiskunnallisena muutoksena voidaan pitää myös kuntien roolin muutosta hyvinvointipalvelujen jakajasta alueensa aktiiviseksi kehittäjäksi, joka toimii yhdessä muiden alueen toimijoiden kanssa. Muutoksen taustalla on ajattelutapa, jossa korostuu toimijoiden omista lähtökohdista tapahtuva kehittäminen, vastuun siirto varsinaiselle toimintatasolle ja verkotoitunut yhteistyö. Edellytyksiä tällaiselle mallille ovat luoneet lainsäädännölliset muutokset, kuten vuonna 1993 voimaan astunut valtiosuus uudistus, vuoden 1994 laki alueellisesta kehittämisestä ja vuoden 1995 kuntalaki. 1990-luvulla kunnallinen elinkeinopolitiikka on selvästi laajentunut kuntien väliseksi yhteistoiminnaksi.

Jotta elinkeinopolitiikka vastaisi elinkeinoelämän tarpeisiin mahdollisimman hyvin, on myös elinkeinopolitiikan täytynyt muuttua sisällöltään ja toimintatavoiltaan samalla kun yhteiskunta, yritysten toimintatavat ja kunnan rooli ovat muuttuneet. 1990-luvulla elinkeinopolitiikka on koettu kunnissa tärkeäksi kunnan kehittämisvälineeksi (Sotarauta ja Linnamaa 1997, 47). Elinkeinopolitiikan toimintalinjoja etsitään ja toteutetaan yhä useammin useiden toimijoiden yhteistyöllä. Elinkeinopolitiikka on nivou-

tunut tiiviisti kunnan ja seudun kokonaisvaltaiseen kehittämiseen ja aluepoliittiseen ohjelmatyöhön. Seudullisten ratkaisujen yleistyminen johtuu muun muassa yksittäisten kuntien omien resurssien riittämättömyydestä vastata yritysten monimutkaistuneen toimintaympäristön edellyttämiin kehittämisvaatimuksiin.

Paikalliselle elinkeinopolitiikalle on tyypillistä yritys kohtaisten tarpeiden mukaan suunnattujen projektien yleistyminen, yritysten osaamistason nostaminen ja perinteisen suoran tukitoiminnan vähentyminen. Kuntien rooli on voimistunut lisäksi yritysten uusperustannan edistäjänä, työllisyyden ja kansainvälisyyden tukijana, yritysten verkostoitumisen aktivoijana ja innovaatio-ohjelmien kehittämiseen osallistujana.

Kunta kehittyy jatkossakin entistä enemmän aktivoijaksi, välittäjäksi, yhteistyön käynnistäjäksi ja koordinoijaksi. Sotarauta ja Linnamaa (1997) arvioivat seuraavien lähivuosien elinkeinopoliittisiksi painotuksiksi nousevan teknologian kehittämisen ja innovaatio toiminnan edistämisen, verkostoitumisen edistämisen, yritystukijärjestelmän kehittämisen ja pk-yritysten kehittämisen edistämisen. Käytössä olevat keinot ovat edelleen suorat tuet, alkavien yritysten neuvonta ja toimivien yritysten kehittäminen. Lisäksi osallistuminen alueen kehittämiseen, markkinointiin ja yritysten kansainvälistymiseen tulee korostumaan. Elinkeino poliittisten tavoitteiden koordinointi, yritysilmaston parantaminen ja yhteistyö sidosryhmiin sekä verkostojen koordinointi tulevat jatkossa olemaan yksi kunnan tärkeimmistä tehtävistä. (Sotarauta & Linnamaa 1997, 47-51.)

Viime aikoina kunnat ovat pyrkineet vapaamuotoiseen yhteistyöhön seudullisesti, koska seudut voivat kuntia paremmin tarjota lähtökohtia paikalliselle kehittämiselle. Yksittäisen kunnan resurssit eivät yleensä riitä investointien houkutteluun eikä informaationkulusta, edunvalvonnasta ja kilpailukyvyistä huolehtimiseen. Elinkeino poliittikan tehtäväkentän muutokseen on vaikuttanut myös paikallistason näkeminen entistä selvemmin itse oman alueensa kehittäjänä. (Sotarauta ja Linnamaa 1997, 54.)

Kun puhutaan paikallisesta – tai seudullisesta – elinkeinopolitiikasta, on sille ominaista eri toimijoiden yhteistyönä syntyvä vaikutus paikalliseen kehitykseen. Kun paikalliseen kehittämispolitiikkaan lisätään strategiseen ajatteluun perustuva pitkän tähtäyksen kehityslinjojen pohtiminen päädytään paikallisiin kehittämisstrategioihin. Mahdollisuus paikalliseen kehittämiseen vaatii poliittisen vallan siirtämistä keskuhallinnolta paikallisille instituutioille. Käytännössä tämä on näkynyt kuntien muuttuneessa roolissa ja vastuun siirtymisessä alueellisille liitoille. Kuntien asemaa on muuttanut niiden vahvistunut rooli julkisen hallinnon perusyksikkönä. Valtion sito-

vaa normiohjausta on vähennetty, ja kunnallislain muutos on antanut kunnille autonomisemman aseman.

Strategisen ajattelun myötä myös julkiset organisaatiot joutuvat antamaan yhä suuremman painoarvon hallinnon ulkopuolisille sidoksille ja ympäristön muutoksille. Paikalliset kehittämisstrategiat edistävät paikallisen ja globaalin tason integraatiota. Kehittämistoimenpiteet auttavat yrityksiä erikoistumaan ja integroitumaan maailmantalouden verkostoihin. Lisäksi paikalliset kehittämisstrategiat auttavat luomaan paikallista identiteettiä ja toimijoiden välistä yhteistyötä.

Tutkimustuloksissa korostuu monella tavalla merkittävänä tekijänä seudullinen yhteistyö. Voimavarojen keskittämisellä on saatu aikaan elinvoimaista ja kannattavaa liiketoimintaa, jonka avulla on pystytty luomaan uusia työpaikkoja. Alueen vetovoimaisuus on lisääntynyt, ja muuttoliike Jyväskylään vilkastunut. Muuttoliikkeen positiivisuutta lisää edelleen panostaminen viihtyisään asuinympäristöön kuten kunnallisessa kehittämisstrategiassa mainitaankin (ks. liitteet: Tutkimusaineisto). Vuosikymmenen alun kokemukset naapurikuntien runsaasta muuttovoitosta pientalovaltaisen asuntorakentamisen avulla on syytä pitää mielessä. Työpaikkojen ja väkiluvun lisääntyminen tarkoittaa myös kasvaneita verotuloja. Myös pidättäytyminen veroäyrin hinnan nostosta 19,0 penniin vuosikymmenen loppupuolella on varmasti vaikuttanut myönteisesti muuttoliikkeeseen.

Vaikka elinkeinopolitiikan painopisteiden ja kehitysuuntien muuttuminen vaikuttaa onnistumisen ehtoihin, voidaan löytää yleisiä edellytyksiä toimivalle elinkeinopolitiikalle. Uusitalon mukaan (1990) esimerkiksi palveluiden järjestämisestä huolehtiminen, elinkeinojen nykytilan ja kehityssuunnan tietäminen, asiantuntijana toimiminen ja vahvuksiensa hyödyntäminen ovat kunnan elinkeinopolitiikan tuloksellisuuden edellytyksiä tulevaisuudessa.

Kunnan roolin muutos tuen jakajasta tiedon jakajaksi, eli asiantuntijaksi, ei vielä ole kohtalonkysymys monellekaan kunnalle. Kyse on oikeastaan laajemmasta yhteiskunnallisesta muutoksesta, jossa keskeistä on tiedon merkityksen kasvu ja oikean tiedon hyödyntäminen. Erityisesti elinkeinojen kehityssuunnan kehittäminen ja kunnan vahvuuksien hyödyntäminen ovat tärkeitä kilpailutekijöitä jatkossa. Tässä on todellinen haaste kunnan johdolle ja elinkeinopolitiikalle. Kuinka löytää ne toimialat, joihin kannattaa panostaa? Mitä erityisosaamista voidaan kehittää niin, että kunnassa on tulevaisuudessa kilpailukykyistä ja elinvoimaista elinkeinoa? Kunnan on määriteltävä alueensa osaamisen erityispiirteet ja tehtävä strategisia valintoja panostettavista aloista. Ollakseen tässä menestyksenkäs kunnan johdolta edellytetään kunnan kehityk-

sen mieltämistä osaksi yhteiskunnallista muutosta, ja siksi entistä näkemyksellisempää kehittämistä.

Tutkimusraportin toisessa luvussa, jossa käsiteltiin kunnan tehtäviä ja hallintoa, viitattiin yhtymäjohtamiseen organisaation johtamismallina muuttuneella julkisella sektorilla. Yhtymän – tai konsernin – johdon tehtäväksi muodostuu tällöin laatia koko konsernin yhteiset toimintalinjat ja edistää niiden toteutumista. Johdon tehtävä on ennen kaikkea kokonaisuuden strateginen suunnittelu. Huttusen (1994) mukaan johdon tulee määritellä seuraavat strategiat:

- toimialastrategia
- yksikköstrategia
- ohjausstrategia
- sidosryhmästrategia

Uuteen johtamismalliin mukautuminen ei ole helppo tehtävä. Julkista sektoria onkin moitittu siitä, että ettei se kykene muuttumaan toimintaympäristön ja yhteiskunnan vaatimusten mukaan. Toisaalta muutos on ollut niin nopea, että se on yllättänyt osin myös yksityisen sektorin. Tulevaisuudessa sekä yksityisen että julkisen sektorin johto joutuneen vastaamaan pääoman yhä tuottavammasta käytöstä. Päivittäisen palvelutuotannon ohella julkisen sektorin konsernijohdon vastuulle tulee yhä suuremmassa määrin toimien vaikuttavuus. (Huttunen 1994, 53-59.)

Millaisia muutospaineita julkiselle sektorille tulevaisuudessa kohdistuu? OECD:n Public Management Committeeen raportissa (Huttusen teoksessa Johtaminen muuttuvassa julkishallinnossa – yhtymäjohtaminen 1994) mainitaan seuraavia asioita, jotka tulee ottaa huomioon uudistusohjelmia laadittaessa:

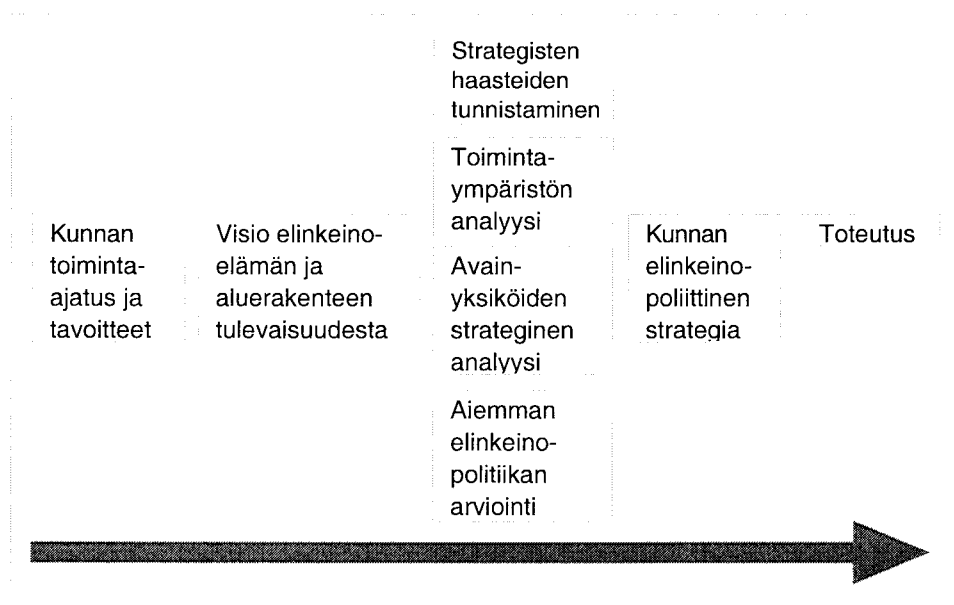
- yksittäisten uudistusten ja sovellettujen strategioiden puolueeton evaluointi
- yhteistyön ja vuorovaikutuksen tehostaminen ja julkisen sektorin kyky luoda toimintaedellytyksiä yksityisen sektorin kehittymiselle
- hallinnon strategisen johtamiskapasiteetin vahvistaminen
- pyrkimys kehittää julkishallinnon kykyä ohjata yleistä kehitystä ja parantaa sen mahdollisuuksia korvata vanhentuneet instituutiot

Jo pitkään on ollut nähtävissä sellaisia kehityssuuntauksia kuin julkishallinnon rakenteiden keventäminen, verkostoituminen ja tehokkaat palvelujärjestelmät. Huttusen (1994) mukaan nämä juuri luovat jatkossa hyvän palvelukyvyn perustan. Verkostoorganisaatioiden käyttö lisääntyy niin paikallisella kuin kansallisella ja globalilla tasolla. Kunta toimii joustavasti yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa ja on enenevässä määrin yksityisen sektorin liikekumppani.

Tulsojohtamisen lisäksi tarvitaan vahvaa konsernijohtamista, jonka perustan muodostavat edellä mainitut strategiat. Tulsojohtamisen ja konsernijohtamisen vaikuttavuus saadaan aikaan kehittämällä muutoksen johtamisen taitoja myös kuntasektorilla. Kyse on uusista toimintatavoista, jotka vaativat tuekseen uusajattelua, visioita ja strategioita. (Huttunen 1994, 90 ja 98.)

Millaista strategista panosta kunnalliselta konsernilta sitten edellytetään? Yksinkertaistaen voi sanoa, että mitä suuremmista muutoksista on kyse, sitä suurempi vastuu konsernijhdolla on uudistuksista ja sitä tärkeämmäksi nousee eteenpäin vievät strategiat. Vastaavasti mitä enemmän toimitaan tulosyksiköiden vastuulla, sitä tähdellisemmin konsernijohdon pitäisi kehittyä valmentajan ja kannustajan rooliin. Suuria muutoksia koskevissa poliittisissa konsernistrategioissa keskeinen tietoisesti tehtävä valinta on määrittellä, kuinka vapaasti tulosyksiköt voivat toimia. (Huttunen 1994, 112.)

Seuraavassa on esitetty kunnan elinkeinopoliittisen strategian laadintaprosessi. Kunnan johdolla tulee olla selvä näkemys kunnan tavoitteista ja elinkeinoelämän tulevaisuudesta. Keskellä kuvatuissa analyysi- ja arviointivaiheissa ovat mukana myös organisaation toteuttavat yksiköt, ja yhteisesti määriteltyjen tavoitteiden pohjalta johto tekee strategiset päätökset. Toteutus on jälleen yksiköiden tehtävä.



Kuvio 20. Kunnan elinkeinopoliittisen strategian laadintaprosessi.

Santalaisen ja Huttusen (1993) mukaan organisaatioiden menestyserot tulevat selvimmän esiin juuri muutos- ja murrostilanteissa. Sellaisilla seikoilla kuin kirkkaan vision olemassaolo, henkilöstön motivaatio ja ylimmän johdon sitoutuminen organisaation muuttamiseen ja johtamisjärjestelmään on olennainen vaikutus organisaation menestykseen.

Strategisen johtamisen todellisuus syntyy johdon aivoissa. Strategisen ajattelun ja johdon valmiuksien kehittäminen onkin keskeinen konsernitason vastuu. Julkisten konsernien on myös sovellettava entistä joustavampia organisaation rakenneratkaisuja. Verkosto-organisaatio on eräs malli, joka yhden näkemyksen mukaan mahdollistaa byrokraatioita paremmin osaamisen hyödyntämisen, se kumuloi toimintaenergiaa ja sallii nopean toiminnan. (Santalainen ja Huttunen 1993, 85 ja 98.)

Nopea rakennemuutos ja kansainvälistymiskehitys on johtanut muutoksiin myös yhteiskunnan alueellisessa kehityksessä. Kehittyvät alueet ovat yhä useammin maakuntakeskuksia, joiden kehittämisellä on tärkeä rooli luotaessa edellytyksiä kansainvälisesti kilpailukykyisen tuotantotoiminnan kasvulle. Eri alueiden tavoitteena tulee olla erikoistuminen osaamisen ydinalueille. Tavoitteiden toteutuminen edellyttää myös kehittämisrahoituksen suuntaamista entistä enemmän alueellisiin yhteistyöprojekteihin. (Littunen 1990, 74.)

Jaskarin (1990) mukaan rakennemuutoksesta johtuen avainasemaan ovat nousseet tutkimuksen, tuotekehityksen ja koulutuksen kehittämisedellytysten luominen. Suorien tukitoimien osuus on jatkuvasti vähentynyt ja erityisesti teknologiapolitiikan rooli korostunut.

Kunnan elinkeinopolitiikan keinot voidaan Linnamaan (Lakson teoksessa Kunta elinkeinojen edistäjän ja alueen kehittäjän roolissa) mukaan ryhmitellä seuraavasti:

- perinteinen elinkeinopolitiikka
- projektitoiminta
- aineettoman toimintaympäristön kehittäminen
- teknologiapolitiikka

Tämän ryhmittelyn mukaan monet toimet ovat päällekkäisiä, mutta ne kuvaavat hyvin kunnallisen elinkeinopolitiikan painopistealueita. Tärkeää tässä on huomata se, että kunnan elinkeinopolitiikka sijoittuu julkisen toiminnan ja elinkeinotoiminnan väliselle raja-alueelle, joka muuttuu jatkuvasti. Siksi myös elinkeinopolitiikan keinoja on jatkuvasti tarkasteltava. Osoituksena tästä on muun muassa teknologiapolitiikan merkityksen korostuminen. (Lakso 1996, 33.)

1990-luvun alussa Jyväskylän kaupungin elinkeinopolitiikan ei voida sanoa olleen erityisen aktiivista. Kaupunki jakoi määrärahoja, mutta toiminnallista kehittämistä ei juurikaan tapahtunut. Pitkään jatkuneen noususuhdanteen aikana elinkeinopolitiikkaa ei välttämättä tarvinnut ainakaan kovin radikaalisti uudistaa ja viedä eteenpäin. Kaupunki investoi lähinnä rakentamiseen, mikä toisaalta muodostui laman alettua hyvin suhdanteita tasaavaksi politiikaksi. Sen sijaan erittäin merkityksellistä ainakin pitkällä aikavälillä oli vuosikymmenen alussa aloitettu strateginen suunnittelu ja elinkeinopolitiikan kokonaisvaltainen kehittäminen yhdessä muiden seutukuntien kanssa.

Kokonaisuutena elinkeinopolitiikan keskittäminen Jykes Oy:öön on osoittautunut onnistuneeksi. On kuitenkin muistettava, että kaupungin tulee olla jatkossakin se taho, joka päättää suuntaviivoista ja määrittelee strategiat. Toistaiseksi on keskitytty ennestään vahvoihin toimialoihin ja uuteen kehittyvään teknologiaan. On syytä uskoa, että panostus tähän teknologiaan johtaa koko ajan parempiin tuloksiin, muuta kuinka kauan? Mikäli Jyväskylä haluaa olla edelläkävijä ja keskittyä kasvaviin toimialoihin, sen on pohdittava strategioitaan ajoissa tehdäkseen kestäviä ratkaisuja.

Merkille pantavaa on se, että kaupunki aloitti elinkeinopolitiikkansa strategisen kehittämisen juuri laman kynnyksellä. Vuonna 1992 kaupungivaltuuston hyväksymän pöytäkirjan mukaisesti hallituksen tuli selvittää työllisyys- ja elinkeinopolitiittisia ongelmia sekä laatia esitys toimenpiteiksi. Laman aikainen suvantovaihe tietysti mielessä sopi kehittämissuunnitelmien tekoon. Toiminnallista kehittämistä taas rajoitti heikko taloudellinen tilanne. Aktiivisen työllisyyspolitiikan välineenä toimi lähinnä korkeahko investointitaso.

Vuosikymmenen merkittävin elinkeinopolitiikan kehittämishanke konkretisoitui Jykes Oy:n aloittaessa helmikuussa 1996. Suunnitelmat seudullisesta yhteistyöstä toteutuivat uuden organisaation avulla. Pelkän organisaatiomuutoksen lisäksi hanke oli myös osoitus kaupungin ottamasta askeleesta strategisen johtamisen tiellä. Näin ollen voidaan todeta, että kun kaupungin elinkeinopolitiikan koordinointi siirrettiin Jykes Oy:n ja muiden elinkeinoyhtiöiden vastuulle uuden nousukauden alussa, oli mahdollista saada nousukauden ja kehittämissuunnitelmien tuloksena suurempi hyöty.

Voidaan myös pohtia, kuinka paljon paremmin kaupunki olisi lamasta selvinnyt, jos toteutettu elinkeinopolitiikan kehittäminen olisi tehty muutamaa vuotta aiemmin. Jos uudistukset olisivat olleet toiminnassa silloin kun lama iski, oltaisiinko selvitty vähäisemmällä työttömyydellä ja pystytty tarjoamaan kuntalaisille paremmat elinolosuhteet

kuin nyt voitiin? Toisaalta taloudelliset resurssit olivat rajalliset. Koska seudullisen elinkeinopolitiikan kehittämisen oli keskeistä yhteistyö, laman jälkeen oli kenties helpompi saada myös yritykset mukaan toimintaan. Voi olla niinkin, että lama edisti joissakin tapauksissa ryhtymistä uusiin hankkeisiin.

Elinkeinopolitiikan suuntauksista on jo aiemmin on tullut esille, että elinkeinopolitiikka on yleensä aktivoitunut alueen kehityksen heikentyessä, ja että organisaatiot ja keinovalikoima ovat laajentuneet. Näiden lisäksi on nähtävissä, että elinkeinopolitiikka ollaan suuntaamassa enemmän

- tietoyhteiskunnan aineettoman toimintaympäristön kehittämiseen
- projektien koordinointiin ja yhteistyöverkostojen kehittämiseen
- paikallisten kehittämisstrategioiden laadintaan
- yhteistyöhön muiden kuntien, organisaatioiden ja yksityisen sektorin kanssa. (Lakso 1996, 36.)

Voidaan jopa sanoa, että elinkeinopolitiikasta siirrytään kohti kehittämisselitystä. Elinkeinotoiminnan kehittäminen ei ole enää kunnan yleisestä kehittämisestä erillinen osa, koska fyysiseen toimintaympäristöön kohdistuvat keinot eivät enää ole riittäviä, vaan kehittämistoiminnan aineeton puoli on tullut enentistä tärkeämmäksi. Elinkeinojen kehittäminen on kunnan yleistä kehittämistä ja päinvastoin.

Timo Kietäväisen (teoksessa Kunnat työllisyyden edistäjinä - yhteistyön rakentajia 1996) mukaan kuntien rooli kaikilla osa-alueilla on muuttumassa voimakkaasti. Kunnan rooli on muodostumassa aikaisempaa pitkäjänteisempään toimintatapaan suuntautuvaksi aktiivista työvoimapolitiikkaa, elinkeinojen ja ammatillisen koulutuksen kehittämistä koordinoivaksi. Tässä toiminnassa korostuvat aiempaa enemmän paikallinen kumppanuus ja seudullinen yhteistyö.

Kunnat tarvitsevat selkeän elinkeinopolitiittisen toimintalinjan. Elinkeinopolitiikan onnistuminen edellyttää kaikkien tahojen sitoutumista valittuun toimintalinjaan. Tulevaisuuden elinkeinopolitiikan toimintamallina tulevat olemaan kunnan ja yritysten väliset yhteistyöhankkeet.

Taskulan (Lakson teoksessa Kunta elinkeinojen edistäjän ja alueen kehittäjän roolissa) mukaan kunnan elinkeinopolitiikan tulisi kehittyä eräänlaiseksi informaatiokeskukseksi, jolla on tarvittavat yhteydet ja kanavat maailmanmarkkinoille. Kunta toimisi hankkeiden käynnistäjänä ja tietopankkina auttaakseen yrityksiä selviytymään muuttuneessa tilanteessa. Kunnan tulee etsiä uusia mahdollisuuksia ja luoda kansain-

välisiä yhteyksiä. Kaupankäynnin globalisoitumisen rinnalla kansainvälistyminen on kunnille entistä tärkeämpää.

LÄHTEET

- Anttiroiko, Ari-Veikko. Kunnan oleminen ja olemus. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Tampere. 1991.
- Anttiroiko, Ari-Veikko. Kunnallispolitiikan teorioita etsimässä. Pohdintoja kunnallispoliittisen tutkimuksen teoreettisesta viitekehyksestä ja teoria-arsenaalista. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Tampere. 1993.
- Anttiroiko, Ari-Veikko. Kuntateorian avaimet: Kuntatutkimuksen politologisen, hallinto-opillisten ja -sosiaalitieteellisten teorioiden skemaattinen kokonaisjäsenitys. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Tampere. 1994.
- Berndtson, Erkki. Poliitikka tieteenä. Johdatus valtio-opilliseen ajatteluun. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Painatuskeskus Oy. Helsinki. 1993.
- Hakuli, Markku, Katajamäki, Hannu, Vartiainen, Pirkko. Mistä on hyvä tulos tehty? Työllistämistukien tuloksellisuuden monitahoarviointi. Työpoliittinen tutkimus nro 97. Työministeriö. Helsinki. 1995.
- Hannus, Arno ja Hallberg, Pekka. Kuntalaki. Suomen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 176. WSOY. Juva. 1995.
- Harisalo, Risto. Hyvä kunta. Hyvä kunta ja sen kriteerit. Tampereen yliopisto. Hallintotieteiden laitos. Kunnallistieteen aineryhmä. Julkaisusarja 2/1984. Tampere. 1984.
- Helin, Heikki. Vuoden 1994 talousarviot: Valtio siirsi velanottoa kunnille. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1994:1. Helsingin kaupunki. Tietokeskus. Helsinki. 1994.
- Huttunen, Pekka. Johtaminen muuttuvassa julkishallinnossa – yhtymäjohtaminen. Ekonomia-sarja. Suomen Ekonomiliitto, Sefek Oy ja Weilin+Göös. WSOY. Juva. 1994.
- Jaskari, Harri. Kuntien elinkeino- ja teknologiapolitiikan tuloksellisuus. Aluepoliittisia tutkimuksia ja selvityksiä nro 4/1990. Sisäasiainministeriö. Aluepoliittinen osasto. Sisäasiainministeriön monistamo. Helsinki. 1990.
- Kunnallishallinnon tehtävät. Osa 1 Yleishallinto. Kunnallisopisto.

Kunnallisten toimintojen mittarit ja tunnusluvut. Kunnallisen laskentatoimen uudistustoimikunta. 1988.

Kunnat työllisyyden edistäjinä - yhteistyön rakentajia. Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton painatuskeskus. Helsinki. 1996.

Laatuhaaste. Laatuajattelua julkishallintoon. 3.painos. Valtiovarainministeriö ja Suomen Kuntaliitto. Painatuskeskus Oy. 1993.

Lakso, Timo. Kunta elinkeinojen edistäjän ja alueen kehittäjän roolissa. Esimerkkinä Etelä-Pohjanmaan liiton kunnat. Etelä-Pohjanamaan liitto. Seinäjoki. 1996.

Littunen, Hannu. Kuntien elinkeinopolitiikka. Aluepoliittisia tutkimuksia ja selvityksiä nro 13/1990. Sisäasiainministeriö. Aluepoliittinen osasto. Jyväskylän yliopisto. Keski-Suomen taloudellinen tutkimuskeskus. Sisäasiainministeriön monistamo. Helsinki. 1990.

Naschold, Frieder. The Modernization of the Public Sector in Europe. A Comparative Perspective on the Scandinavian Experience. Ministry of Labour. Hakapaino Oy. Helsinki. 1995.

Ollila, Petri. Kunnan elinkeinopolitiikka - käsitteellisiä rakennusosia elinkeinopolitiikan suunnitteluun, toteutukseen ja tutkimiseen. Helsingin yliopiston maatalousekonomian laitoksen julkaisuja 27. Helsinki. 1987.

Purola, Tapani, Urponen, Kyösti, Sintonen, Harri. Vaikuttavuuden arvioinnin mahdollisuuksista ja menetelmistä sosiaalihuollossa. Sosiaalihuollituksen julkaisuja 18/87. Valtion painatuskeskus. 1987.

Räisänen, Heikki. Työmarkkinoiden rakenne ja työllisyyspolitiikka. Tutkimus työmarkkinoiden rakenteesta, työllisyyskoulutuksesta ja -politiikasta työmarkkinoiden lohkoutumisen näkökulmasta. Helsingin yliopisto. Sosiaalipolitiikan laitos. Cosmoprint Oy. Helsinki. 1992.

Santalainen, Timo ja Huttunen, Pekka. Strateginen johtaminen julkisessa hallinnossa. Ekonomia-sarja. Suomen Ekonomiliitto, Sefek Oy ja Weilin+Göös. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä. 1993.

Sinkkonen, Sirkka ja Kinnunen, Juha. Arviointi ja seuranta julkisella sektorilla. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 22. Terveystieteiden ja -talouden laitos. Kuopion yliopisto. Kuopio. 1994.

Sotarauta, Markku ja Linnamaa, Reija. Kaupunkiseudun elinkeinopolitiikka ja prosessien laatu. Tampere, Turku, Oulu, Seinäjoki, Vammala ja Parkano benchmarking-vertailussa. Tampereen yliopisto. Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos. Sarja A, 19. Cityoffset Oy. Tampere. 1997.

Temmes, Markku ja Kiviniemi, Markku. Suomen hallinnon muuttuminen 1987-1995. Valtiovarainministeriö, Hallinnon kehittämissosasto ja Helsingin yliopisto, Yleisen valtiopoliittisen laitoksen tutkimuslaitos. Oy Edita Ab. 1997.

Tutkimaton uudistus. Julkisen sektorin uudistukset tutkimushaasteena. Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittämissosasto. Painatuskeskus Oy. Helsinki. 1994.

Uudistumisen voimavarat. Kasvio, A., Nakari, R., Kalliola, S., Kuula A., Pesonen, I., Rajakaltio, H., Syvänen, S. Tutkimus kunnallisen palvelutuotannon tuloksellisuuden ja työelämän laadun kehittämisestä. Tampereen yliopisto. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos. Jäljennepalvelu. Tampere. 1994.

Uusitalo, Eero. Kunnan aktivoiva elinkeinopolitiikka. Valtion painatuskeskus. Helsinki. 1990.

Valtioneuvoston elinkeinopoliittinen selonteko. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 7/1996. Kauppa- ja teollisuusministeriö. Oy Edita Ab. Helsinki. 1996.

Vartiainen, Pirkko. Monitahoarviointi palveluorganisaatioiden vaikuttavuuden arvioinnin mallina. Discussion papers 161. Vaasan yliopisto. Vaasa. 1993.

LIITTEET

Taulukko 1. Jyväskylän kaupunginhallituksen elinkeinopoliittiset päätökset vuosina 1990-1996.

Päätös	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Määrärahat	4	1	0	0	0	1	1
Lausunnot	10	2	20	4	9	3	1
Kirje	10	4	10	3	11	6	1
Muu	6	4	9	8	7	3	3
Yhteensä	30	11	39	25	27	13	6

Taulukko 2. Työpaikkojen lukumäärän kehitys (arvio) Jyväskylässä vuosina 1990-1998.

1990	41000
1991	38500
1992	36000
1993	33000
1994	34000
1995	35000
1996	35500
1997	37000
1998	38000

Taulukko 3. Työttömyysprosentti Jyväskylän kaupungissa vuosina 1990-1998. Luku on kunkin vuoden keskiarvo.

vuosi	%
1990	5,5
1991	13,5
1992	20,5
1993	22,9
1994	25,4
1995	24,6
1996	23,4
1997	21,7
1998	20,9

Taulukko 4. Talousrvioissa ennakoitut verotulot Jyväskylässä vuosina 1990-1998.

vuosi	verotulot kunnallisvero	
	milj. mk	milj. mk
1990	712,8	712,6
1991	778,3	778,2
1992	675,2	675,0
1993	738,0	697,5
1994	762,8	715,5
1995	828,4	755,8
1996	941,0	850,6
1997	982,2	854,8
1998	999,8	854,5

Taulukko 5. Tilinpäätösten mukaiset toteutuneet verotulot Jyväskylässä vuosina 1990-1998.

vuosi	verotulot kunnallisvero	
	milj. mk	milj. mk
1990	703,4	703,2
1991	663,0	662,7
1992	696,8	696,6
1993	765,9	718,8
1994	830,9	769,1
1995	885,1	776,1
1996	936,0	809,2
1997	956,2	805,8
1998	1062,1	883,2

*Taulukko 6. Jyväskylän kaupungin nettoinvestoinnit vuosina 1990-1998
liikelaitokset mukaan lukien. Vuosien 1996-1998 luvut eivät sisällä Jyväskylän
Energia Oy:n lukuja.*

vuosi	milj. mk
1990	190,8
1991	234,0
1992	167,6
1993	136,2
1994	167,8
1995	192,4
1996	119,3
1997	131,9
1998	112,3

*Taulukko 7. Kaupunkiin ja kaupungista pois muuttaneiden henkilöiden
lukumäärä Jyväskylässä vuosina 1990-1998.*

vuosi	kaupunkiin		nettomuutto
	muutto	poismuutto	
1990	2980	3324	- 344
1991	3167	3221	- 54
1992	3051	2896	155
1993	3207	3031	176
1994	4594	3875	719
1995	4637	4154	483
1996	5307	4599	708
1997	5284	4973	311
1998	5530	5140	390

Taulukko 8. Syntyneiden ja kuolleiden lukumäärä Jyväskylässä vuosina 1990-1998.

vuosi	syntyneet	kuolleet	netto
1990	960	613	347
1991	927	548	379
1992	914	595	319
1993	999	649	350
1994	1018	557	461
1995	975	638	337
1996	1020	565	455
1997	961	621	375
1998	900	545	355

Taulukko 9. Jyväskylän kaupungin väkiluvun kehitys vuosina 1990-1998 ja arvio vuonna 1999. Luku on kunkin vuoden keskiarvo.

vuosi	väkiluku	muutos	muutos-%
1990	66431	126	0,19
1991	66557	487	0,73
1992	67044	4166	6,21
1993	71210	632	0,89
1994	71842	1214	1,69
1995	73083	989	1,35
1996	74072	1281	1,73
1997	75353	947	1,26
1998	76194	841	1,1
1999	76948	754	0,99

Taulukko 10. Jyväskylän Seudun Kehittämisyhtiö Jykes Oy:n kautta syntyneet uudet työpaikat vuosina 1996-1998.

vuosi	työpaikat
1996	400
1997	989
1998	1241

Taulukko 11. Vapaiden toimitilojen määrä neliömetreinä Jyväskylän seudulla vuosina 1995-1998.

vuosi	neliömetriä
1995	120000
1996	80000
1997	64000
1998	30000

Taulukko 12. Jyväskylän Teknologiakeskus Oy:n kautta syntyneet uudet työpaikat ja perustetut uudet yritykset vuosina 1995-1998.

vuosi	työpaikat	yrietykset
1995	330	-
1996	400	12
1997	450	16
1998	450	23

Taulukko 13. Tuhansien Järvien Uusyrietykeskus r.y:n kautta syntyneet uudet työpaikat ja yritykset vuosina 1994-1998.

vuosi	työpaikat kpl	yrietykset kpl
1994	141	94
1995	208	156
1996	317	278
1997	349	284
1998	331	276

Taulukko 14. Yöpymiset majoitusliikkeissä Jyväskylän seudulla vuosina 1990-1998.

vuosi	kpl
1990	305446
1991	279311
1992	272744
1993	270189
1994	312156
1995	254416
1996	343062
1997	328900
1998	328000

Taulukko 15. Hotellien käyttöaste Jyväskylän seudulla vuosina 1990-1998.

vuosi	%
1990	50,7
1991	47,4
1992	43,2
1993	42,1
1994	48,0
1995	45,3
1996	48,9
1997	48,4
1998	49,3

Tutkimusaineisto tutkimuksessa mukana olleiden tahojen mukaisesti eriteltynä.

Jyväskylän kaupunki

- Jyväskylän kaupunki. Talousarvio vuodelle 1990.
- Jyväskylän kaupunki. Talousarvio vuodelle 1991.
- Jyväskylän kaupunki. Talousarvio vuodelle 1992.
- Jyväskylän kaupunki. Lisätalousarvio vuodelle 1992.
- Jyväskylän kaupunki. Talousarvio vuodelle 1993.
- Jyväskylän kaupunki. Talousarvio vuodelle 1994.
- Jyväskylän kaupunki. Talousarvio vuodelle 1995.
- Jyväskylän kaupunki. Talousarvio vuodelle 1996 ja taloussuunnitelma vuosille 1997-2000.
- Jyväskylän kaupunki. Talousarvio vuodelle 1997 ja taloussuunnitelma vuosille 1997-1999.
- Jyväskylän kaupunki. Talousarvio vuodelle 1998 ja taloussuunnitelma vuosille 1998-2000.
- Jyväskylän kaupungin kunnalliskertomus 1990.
- Jyväskylän kaupungin kunnalliskertomus 1991.
- Jyväskylän kaupungin kunnalliskertomus 1993.
- Jyväskylän kaupungin vuosikertomus 1995.
- Aallokko kutsuu. Jyväskylän vuosi 1996.
- Askel kerrallaan. 160-vuotiaan Jyväskylän vuosi 1997.
- Jyväskylän kaupunki. Vuosikertomus 1998.
- Jyväskylän kaupunki. Tilinpäätös 1990.
- Jyväskylän kaupunki. Tilinpäätös 1990.
- Jyväskylän kaupunki. Tilinpäätös 1991.
- Jyväskylän kaupunki. Tilinpäätös 1992.
- Jyväskylän kaupunki. Tilinpäätös 1993.
- Jyväskylän kaupunki. Tilinpäätös 1994.
- Jyväskylän kaupunki. Tilinpäätös 1995.
- Jyväskylän kaupunki. Tilinpäätös 1996.
- Jyväskylän kaupunki. Tasekirja 1997.
- Jyväskylän kaupunki. Tilinpäätös 1998.
- Jyväskylän kaupunginhallituksen päätösluettelot 1990-1996.
- Elinkeinoasiat.
- Jyväskylä vuonna 2004. Strateginen kuntasuunnitelma.
- Jyväskylä. Jyväskylän kaupunginkanslia. 1994.
- Kunnallistietoa Jyväskylästä 1998.
- Kunnallistietoa Jyväskylästä 1999.

Jyväskylän Seudun Kehittämisyhtiö Jykes Oy

Toimintasuunnitelma 1996.

Toimintasuunnitelma 1997.

Toimintasuunnitelma 1998.

Toimintakertomus 1996.

Toimintakertomus 1997.

Jykesin vuosi 1998.

Jykes Kiinteistöt Oy

Jykes Kiinteistöt Oy:n toimintasuunnitelma 1997.

Jykes Kiinteistöt Oy:n toimintasuunnitelma 1998.

Tasekirja 1.1.-31.12.1996.

Tasekirja 1.1.-31.12.1997.

Tasekirja 1.1.-31.12.1998.

Jyväskylän Teknologiakeskus Oy

Tasekirja 1.1.-31.12.1995.

Tasekirja 1.1.-31.12.1996.

Tasekirja 1.1.-31.12.1997.

Tasekirja 1.1.-31.12.1998.

Toimintakertomus 1996.

Toimintakertomus 1997.

Tuhansien Järvien Uusyrityskeskus r.y.

Projektisuunnitelma 1994-1995.

Toimintasuunnitelma 1996.

Toimintasuunnitelma 1997.

Toimintasuunnitelma 1998.

Toimintakertomus 1994.

Toimintakertomus 1995.

Toimintakertomus 1996.

Toimintakertomus 1997.

Toimintakertomus 1998.

Talousarvio 1994.

Talousarvio 1995.

Talousarvio 1996.

Talousarvio 1997.

Talousarvio 1998.

Tuloslaskelma 1.5.-31.12.1994.

Tasekirja 1.1.-31.12.1995.

Tasekirja 1.1.-31.12.1996.

Tasekirja 1.1.-31.12.1997.

Tasekirja 1.1.-31.12.1998.

Uusyrityskeskusselvitys vuodelta 1994.

Uusyrityskeskusselvitys vuodelta 1995.

Uusyrityskeskusseuranta 1996.

Uusyrityskeskusseuranta 1997.

Uusyrityskeskusseuranta 1998.

Jyväskylän Seudun Matkailupalvelu

Jyväskylän kaupunki, Yleishallinto, Matkailu.

Toimintakertomus 1990.

Jyväskylän kaupunki, Keskusvirasto, Matkailutoimisto.

Toimintakertomus 1991.

Jyväskylän kaupunki, Keskusvirasto, Matkailutoimisto.

Toimintakertomus 1992.

Jyvässeudun matkailupalvelu. Vuosikertomus 1993.

Jyvässeudun matkailupalvelu. Vuosikertomus 1994.

Jyväskylän seudun matkailupalvelu. Vuosikertomus 1995.

Jyväskylän seudun matkailupalvelu. Vuosikertomus 1996.

Jyväskylän seudun matkailupalvelu. Vuosikertomus 1997.

Jyväskylän seudun matkailupalvelu. Vuosikertomus 1998.

Jyvässeudun matkailuyhteistyön kehittämissuunnitelma,
Yhteenvetoraportti. Matkailun koulutus- ja tutkimuskeskus.

Julkaisu A:23.1991.

Jyväskylän seudun matkailun kehittämissuunnitelma 1995-2000.