



YLÖJÄRVEN KAUPUNGIN TOIMINTAYMPÄRISTÖANALYYSI (Luonnos)

www.ylojarvi.fi

Kehityspäällikkö Toni Kirmula
11.3.2010

SISÄLTÖ

ALUKSI	3
1. VÄESTÖKEHITYS JA PALVELUTARVE	4
2. RESURSSIT	7
2.1 Kuntatalous.....	7
2.2 Kaupungin henkilöstö	10
3. YHDYSKUNTA- JA SEUTURAKENNE.....	12
3.1 Yhdyskuntarakenne.....	12
3.2 Seutu- ja kuntarakenne	15
4. ELINKEINOT JA TYÖLLISYYS.....	17
4.1 Elinkeinot	17
4.2 Työllisyys	17
5.KUNNALLINEN DEMOKRATIA JA PÄÄTÖKSENTEKO.....	20
LOPUKSI	22

ALUKSI

Muutos saattaa olla yleisimmin käytetty substantiivi suomalaisia kuntia ja niiden tulevaisuutta koskevassa julkisessa keskustelussa. Maapalloistuminen, väestön ikääntyminen ja niukkenevat resurssit haastavat kuntien perustehtävän ja siten hyvinvointiyhteiskunnan nykymuotoisen säilymisen. Maailma ja kuntien toimintaympäristö on toki muuttunut ennenkin; nyt ja tulevaisuudessa nähtävissä olevien muutosten merkitys kuntakentälle ja yksittäiselle kunnalle on kuitenkin ennen näkemätön.

Muuttuvassa toimintaympäristössä ennakoivan näkökulman ja pidemmälle suuntautuvan tulevaisuuden suunnittelun merkitys myös kuntaorganisaatioille korostuu korostumistaan. Samaan aikaan tulevaisuuden suunnittelu ja ennakointi muuttuvat yhä vaikeammiksi. Nopeista ja monimuotoisista toimintaympäristön muutoksista selviytyminen edellyttää kunnilta uusiutumiskykyä sekä valmiutta suunnitella ja muuttaa toimintaansa tulevaisuuspainotteisesti. On elintärkeää pohtia, miten kunnan toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset ja niiden seuraukset vaikuttavat kunnan toimintaedellytyksiin ja menestymisen mahdollisuuksiin tulevaisuudessa.

Tämän toimintaympäristöanalyysin pyrkimyksenä on tarkastella toteutuneita ja ennakoitavissa olevia toimintaympäristön muutossuuntia Ylöjärven kaupungin näkökulmasta. Analyysin eri osissa nostetaan ensin esiin keskeisiä muutossuuntia koko suomalaisessa kuntakentässä. Tämän jälkeen eri näkökulmia koskevaa tarkastelua syvennetään koskemaan niiden ilmenemismuotoja ja vaikutuksia nimenomaan Ylöjärven kaupungin kannalta. Kunkin osion päätteeksi esitetään tiivistäviä väittämiä ja toisaalta Ylöjärven kaupungin tulevaisuuden kannalta keskeisiä kysymyksiä.

Toimintaympäristöanalyysin koko suomalaista kuntakenttää koskevissa kehityssuunnissa nojataan osittain Suomen Kuntaliiton laatimiin kuntien tulevaisuusbarometreihin sekä kuntien tulevaisuutta koskevaan julkiseen keskusteluun ja asiantuntijoiden esittämiin näkemyksiin. Ylöjärven kaupungin osalta koottu ja esitetty tilastoaineisto perustuu Tilastokeskuksen, Kuntien Eläkevakuutuksen sekä kaupungin omiin aineistokantoihin.

1. VÄESTÖKEHITYS JA PALVELUTARVE

Suomen väkiluku on kasvanut vuodesta 1950 runsaalla miljoonalla suomalaisella. Suomen väkiluvun kasvu jatkuu myös tulevaisuudessa. Tilastokeskus ennustaa maamme väkiluvun ylittävän 6 miljoonan asukkaan rajan vuonna 2042.

Väestön ikääntyessä yli 65-vuotiaiden osuuden Suomen väestöstä arvioidaan nousevan nykyisestä 17 prosentista 27 prosenttiin vuoteen 2040 ja 29 prosenttiin vuoteen 2060 mennessä. Työikäisten (15-64-vuotiaiden) osuus väestöstä pienenee nykyisestä 66 prosentista 58 prosenttiin vuoteen 2040 ja 56 prosenttiin vuoteen 2060 mennessä. Työikäisen väestön vähentyminen kiihtyy nopeasti vuodesta 2010 eteenpäin, sotien jälkeisten suurten ikäluokkien siirtyessä eläkeikään.

Tampereen kaupunkiseutu on Suomen toiseksi voimakkaimmin kasvava seutu. Osana Tampereen kaupunkiseudun runsaan 44 %:n kasvua on uuden Ylöjärven (Ylöjärvi+Viljakkala+Kuru) yhteenlaskettu väkiluku kasvanut runsaat 65 % vuosien 1980 ja 2008 välillä. Tilastokeskuksen vuoteen 2040 ulottuvan ennusteen mukaan Ylöjärven asukasluvun kasvu tulee jatkumaan. Ennusteen mukaan väkiluku kasvaisi vuoteen 2040 mennessä noin 46,5 %; kaupunkilaisten lukumäärässä kyseinen kasvu merkitsisi runsaan 13 600 asukkaan lisäystä nykytilanteeseen verrattuna kaupungin kokonaisasukasluvun ollessa noin 43 600.

ASL 1980	18 013	65,2 %	(? 2008 /1980)
ASL 1990	23 434	27,0 %	(? 2008 /1990)
ASL 2000	25 299	17,6 %	(? 2008 /2000)
ASL 2008	29 762		
ASL 2025	39 310	32,1 %	(? 2025 / 2008)
ASL 2030	41 070	38,0 %	(? 2030 / 2008)
ASL 2040	43 605	46,5 %	(? 2040 / 2008)
Synt. /.. Kuoll. - 10 vuotta			1 752
Prosenttia asukasluvusta 2008			5,89 %
Sis. muuttoliike keskim. (vuodessa)	2035,2		6,84 %

Taulukko 1. Ylöjärven (Ylöjärvi+Viljakkala+Kuru) väestökehitys 1980-2040

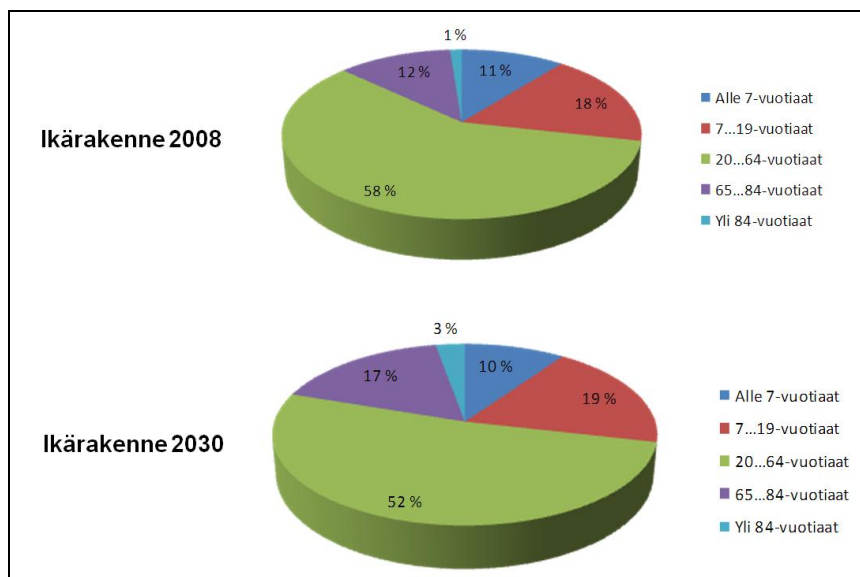
Ylöjärven kaupunki on ikärakenteeltaan suhteellisen nuori. Vaikka kaupunki ei täten Suomen nopeimmin ikääntyvien kuntien joukkoon kuulukaan, ikääntyvä väestö myös Ylöjärvellä ennusteiden mukaan voimakkaasti. Vuoteen 2030 ulottuvan ennusteen mukaan yli 64-vuotiaiden kaupunkilaisten osuus yli kaksinkertaistuu ja ikääntyneimpien, yli 84-vuotiaiden kaupunkilaisten osuus jopa yli kolminkertaistuu nykytilanteeseen verrattuna. Samanaikaisesti päivähoitoikäisten osuus kaupungin väestörakenteesta kasvaisi runsaan

neljänneksen ja peruskouluikäisten osuus lähes 50 %. Työikäisen väestön osuuden Tilastokeskus ennakoii samanaikaisesti kasvavan "vain" noin 22 % nykytilanteeseen verrattuna.

LUISYLOJÄRM	Tot.2008	2010	2015	2020	2025	2030	Muutos2008/2008		Muutos2030/2008	
							kpl	%a	kpl	%a
Asukasluku	29762	31045	34132	36964	39310	41070	11308	38,0%	492	1,7%
0...6vuotta	3186	3386	3752	3955	4021	3988	802	25,2%	35	1,1%
Peruskoulu 7...16-v	4197	4350	4988	5597	6014	6215	2018	48,1%	88	2,1%
2 aste 17...19	1102	1099	1111	1237	1427	1533	431	39,1%	19	1,7%
Työikä 20...64v	17405	17998	18990	19872	20585	21194	3789	21,8%	165	0,9%
65...74vuotiaat	2228	2454	3270	3681	3792	3991	1763	79,1%	77	3,4%
75...84vuotiaat	1288	1388	1492	1922	2628	2999	1711	132,8%	74	5,8%
Yli 84vuotiaat	356	401	579	700	843	1150	794	223,0%	35	9,7%
Eläkeikä yli 64v	3872	4213	5341	6338	7263	8140	4268	110,2%	186	4,8%
Kesäilukijakeskiarvo	37,0	37,2	37,7	38,1	38,8	39,6				

Taulukko 2. Väestön ikärakenteen muutos 2008-2030

Väestöllinen huoltosuhde kuvaa karkealla tasolla ns. aktiiviväestön (17-64-vuotiaat kuntalaiset) suhteellista osuutta alle 17- ja yli 64-vuotiaisiin kuntalaisiin. Väestöllinen huoltosuhde kuvaa täten voimakkaasti yleistäen ns. huoltajien suhdetta huollettaviin. Ylöjärven kaupungin väestöllinen huoltosuhde oli vuonna 2008 noin 0,6; jokaista 17-64 –vuotiasta kuntalaista kohden oli noin 0,6 alle 17-vuotiasta/yli 64-vuotiasta kuntalaista. Tilastokeskuksen ennusteen toteutuessa kaupungin väestöllinen huoltosuhde heikkenee vuoteen 2030 tultaessa siten, että jokaista 17-64 –vuotiasta kuntalaista kohden on noin 0,8 alle 17-vuotiasta/yli 64-vuotiasta kuntalaista. Vaikka onkin syytä olettaa, että esimerkiksi varttuneemmat kuntalaiset säilyttävät toimintakykynsä nykyistä pidempään, aiheuttaa huoltosuhteen kehitys aitoja haasteita kaupungin palvelurakenteelle ja sen rahoitukselle.



Kaavio 1. ikäryhmien osuudet 2008-2030

Kaupungin nykytilaa ja tulevaisuutta koskevat väittämät:

- *Ylöjärvi on kasvava, ikärakenteeltaan suhteellisen nuori ja koulutustasoltaan keskimääräistä korkeampi kaupunki.*
- *Ylöjärven kaupungin asukasluvun kasvu jatkuu myös tulevaisuudessa.*
- *Nuorimpien ja vartuneimpien kaupunkilaisten suhteellinen osuus kasvaa huomattavasti työikäisen väestön osuutta nopeammin ja kaupungin väestöllinen huoltosuhde heikkenee.*

Kaupungin tulevaisuuden kannalta keskeiset kysymykset:

- *Miten kaupungin palvelurakennetta sopeutetaan ja kehitetään vastaamaan asukasluvun kasvuun sekä palvelutarpeen ja palveluiden rahoituspohjan ennakoituun muutokseen?*
- *Uskotaanko Ylöjärven väkiluvun ja ikärakenteen kehityssuuntien toteutuvan ennusteissa kuvatulla tavalla? Miksi?/Miksi ei?*

2. RESURSSIT

2.1 Kuntatalous

Kuntatalouden ongelmia koskeva uutisointi on ollut vilkasta erityisesti viime kuukausien aikana. Kuntien verotulojen heikentyminen on käynnistänyt säästötoimenpiteet ympäri maata ja kunnallisveroaste nousee ennätysellisen paljon ennätysellisen monessa kunnassa. Kunnat ovat kohdanneet kansainvälisen taloustaantumana jopa ennakoitua nopeammin. Erityisesti taloustaantumana aiheuttama verotulojen heikkeneminen on nostettu esiin kuntatalouden ahdinkoa koskevassa keskustelussa.

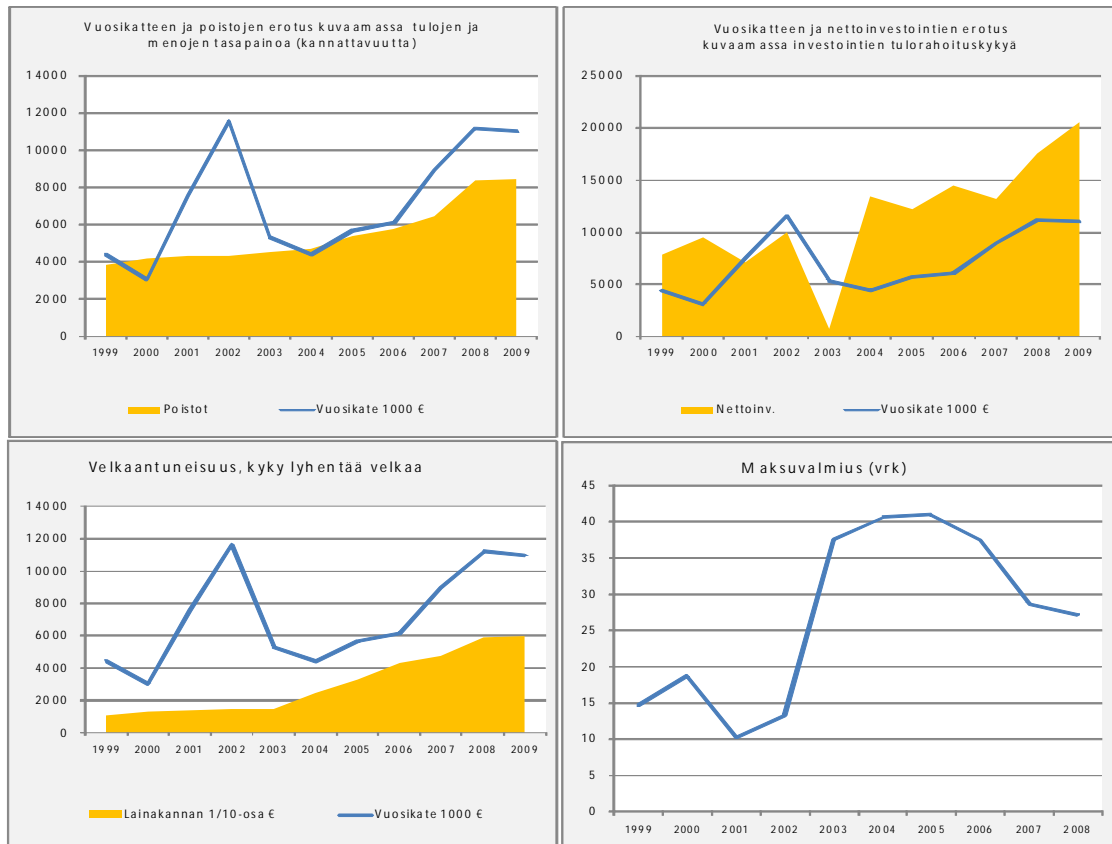
Kuntatalouden ongelmien voidaan kuitenkin nähdä syntyneen tosiasiasa jo paljon aikaisemmin. Viimeksi kuluneen kymmenen vuoden aikana kuntien tulopohja on vahvistunut pitkään jatkuneen kasvusuhdanteen johdosta. Erityisesti viimeiset kolme vuotta ovat olleet varsin vahvan verotulokasvun aikaa. Samaan aikaan kuntien menot ovat kuitenkin lisääntyneet erittäin voimakkaasti. Pitkästä ja voimakkaasta talouskasvun aikajaksosta huolimatta kuntien menokehitys onkin ollut tulokehitystä nopeampaa ja kehityksen seurauksena kunnat ovat mm. velkaantuneet huolestuttavalla nopeudella.

Ongelmat eivät siis johdu ainoastaan taantumavuosista, vaan pikemminkin viimeisen 10-15 vuoden kehityskulusta. Täten taantumavuosien jälkeinen aika ei tule myöskään automaattisesti korjaamaan tilannetta. Suomalaisen kuntatalouden rakenteet kohtaavat pikemminkin tulevaisuudessa entistä suurempia ongelmia. Ellei minkäänlaisiin julkisen talouden tasapainottamistoimenpiteisiin ryhdyttäisi, kohdistuisi kuntien yhteenlaskettuun kunnallisveroprosenttiin Valtiovarainministeriön 1.2.2010 esittämän arvion mukaan vuoteen 2020 mennessä 3 prosenttiyksikön ja vuoteen 2030 mennessä peräti 7 prosenttiyksikön korotuspaine.

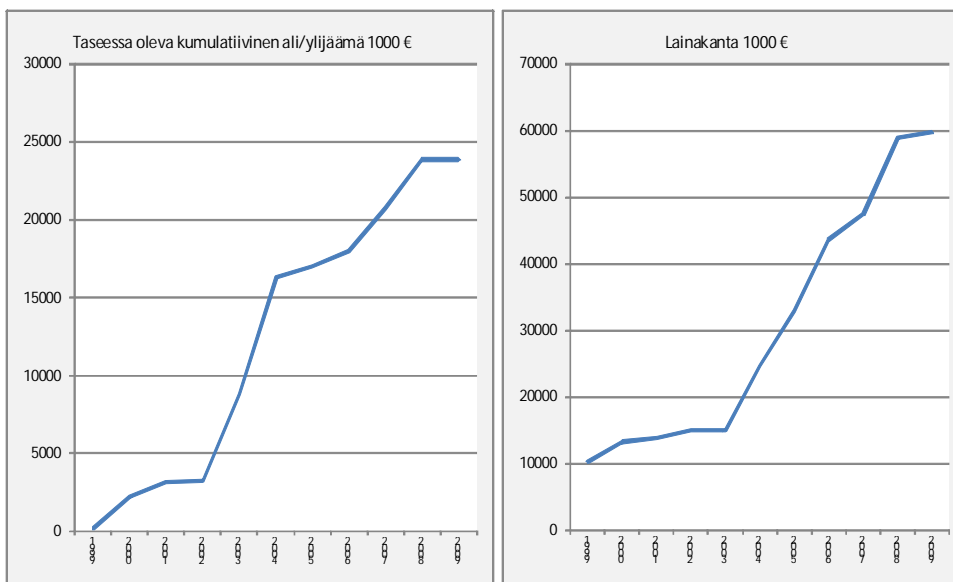
Kuntien tehtävien karsiminen on poliittisesti äärimmäisen vaikeaa. Suomen Kuntaliitto esittää hallituksensa 4.2.2010 hyväksymässä kuntapalvelujen pelastusohjelmassa 2010-2013 mm. toimeentulotuen normitetun osan siirtämistä KELA:n hoidettavaksi sekä ammattikorkeakoulujen ja erityisen kalliin erikoissairaanhoidon rahoitusvastuun siirtämistä valtiolle. Kuntien tulopohjaa pelastusohjelmassa esitetään vahvistettavaksi mm. vahvistamalla kuntien yhteisöverotuotto-osuutta pysyvästi, korottamalla kiinteistöveroien ylärajoja sekä siirtämällä jäteveron tuotto kunnille mahdollisimman pian.

Kun tarkastellaan uuden Ylöjärven kaupungin (Ylöjärvi+Viljakkala+Kuru) yhdistettyä talouskehitystä 2000-luvulla, voidaan todeta kaupungin vuosikatteen riittäneen pääsääntöisesti suunnitelmapoistojen kattamiseen. Kyseisen ylijäämäisen tuloskehityksen kautta kaupungin taseeseen on vuoden 2009 tilinpäätösennustetilanteessa kertynyt noin 24 miljoonan euron suuruinen kumulatiivinen ylijäämä. Kaupunki on investoinut 2000-luvulla varsin voimakkaasti, nettoinvestointien ollessa viime vuosina lähes 15 miljoonan euron vuosittaista suuruusluokkaa. Vuosikatteen riittämättömyys kyseisen investointivolyymien kattamiseen on aiheuttanut kaupungin

merkittävän velkaantumisen lainakannan kohotessa 2000-luvun aikana nopeasti noin 10 miljoonan euron tasosta noin 60 miljoonan euron kokonaistasolle.



Kaavio 2. Kuntatalouden kehityssuuntia



Kaavio 3. Kuntatalouden kehityssuuntien seurauksia

Uuden Ylöjärven asukasluku on kasvanut 2000-luvulla yhteensä noin 16 %; samanaikaisesti kaupungin käyttömenot ovat kasvaneet reaalisesti tarkasteltuina (ei inflaation vaikutuksia huomioiden) varsin merkittävät 54 %. Myös kaupungin käyttötulojen ja käyttömenojen 2000-luvun aikana toteutuneisiin kehityssuuntiin sisältyy huomionarvoinen epäsuhta. Kaupungin käyttömenot ovat kasvaneet vuositasolla keskimäärin 1,2 % käyttötuloja nopeammin. Tarkastelujakson loppupuolella epäsuhta vaikuttaisi korjautuneen; korjautumista selittävät kuitenkin suurelta osin ns. kertaluonteiset erät: kaupungin käyttöomaisuuden myynti sekä kuntaliitoksisista aiheutuneet valtion laskennalliset yhdistymisavustukset.

Ylöjärvi				
Δ asl 01-08	16 %			
Δ KM01-08	54 %			
	2001	2008	Muutos/v Δ01...08	Muutos/v Δ2006...08
Käyttötulot yhteensä	102 288	148 211	6,4 %	8,7 %
Toimintatulot	17 801	27 486	7,8 %	14,7 %
Maksut ja myynnit	13 159	17 323	4,5 %	10,5 %
Muut toimintatulot	4 643	10 163	17,0 %	23,4 %
Verotettava tulo (lask)	336 452	438 742	4,3 %	5,6 %
Kunnallisvero	59 181	83 604	5,9 %	7,7 %
Yhteisövero	4 791	4 243	-1,6 %	14,8 %
Kiinteistövero	2 522	3 992	8,3 %	9,0 %
Valtionosuudet	17 274	28 567	9,3 %	7,3 %
	2001	2008	Δ01...08	Δ2006...08
Käyttömenot	89 323	137 374	7,7 %	7,2 %
Toimintamenot yhteensä	88 548	133 973	7,3 %	6,4 %
Toimintakate	70 747	106 487	7,2 %	4,6 %
Palkat ja muut hlöstömenot	47 808	67 417	5,9 %	5,7 %
Ostopalvelut	25 800	48 226	12,4 %	8,2 %
Muut ostot	7 334	9 199	3,6 %	8,2 %
Avustukset	6 480	7 317	1,8 %	-0,9 %
Muut menot	1 156	1 814	8,1 %	9,3 %

Taulukko 3. Tulojen ja menojen kehitys 2001-2008

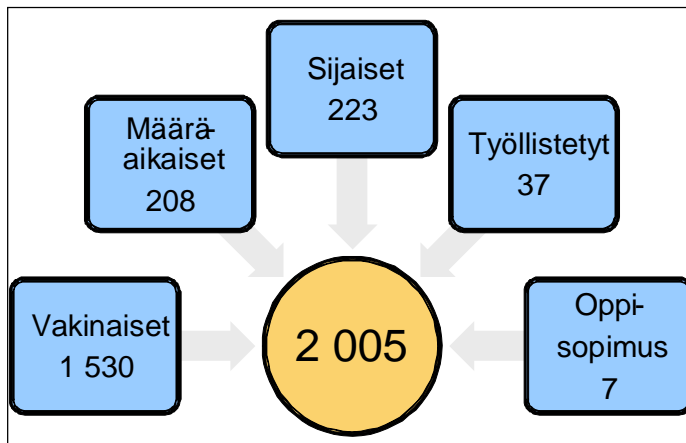
Mikäli kaupungin talouden kehityssuunnat jatkuisivat 2000-luvulla toteutuneen kehityksen suuntaisina, eikä kaupungin kunnallisveroprosenttia korotettaisi, kääntyisi kaupungin vuosikate (tulojen ja menojen erotus) suoritettujen ennustelaskelmien mukaan negatiiviseksi vuoteen 2015 mennessä. Tällöin kaupungin käyttömenot olisivat käyttötuloja suuremmat. Kaupungin taseessa tällä hetkellä oleva aiempien tilikausien ylijäämä kääntyisi niin ikään negatiiviseksi ja kaupungin lainakanta kasvaisi varsin merkittävästi,

runsaaseen 160 miljoonaan euroon (n. 4 600 euroa/asukas) vuoteen 2017 tultaessa.

Kaupungin talouden kehityksen jatkuessa 2000-luvun keskimääräisen kehityksen mukaisesti, edellyttäisi talouden tasapainon (ylijäämäinen tulos) saavuttaminen ennustelaskelman mukaan kunnallisveroprosentin korottamista noin kolmella prosenttiyksiköllä vuoteen 2017 mennessä. Tästäkin huolimatta kaupungin lainakanta kasvaisi ennustelaskelmissa runsaan 74 miljoonan euron tasolle.

2.2 Kaupungin henkilöstö

Kaupungin palveluksessa työskenteli 31.12.2009 yhteensä 2005 henkilöä, joista 1 530 vakinaisessa virka- tai työsuhteessa. Henkilöstöstä 46 % työskenteli perusturvaosastolla, 31 % sivistysosastolla, 12 % teknisellä ja 8 % hallinto- ja talousosastolla.



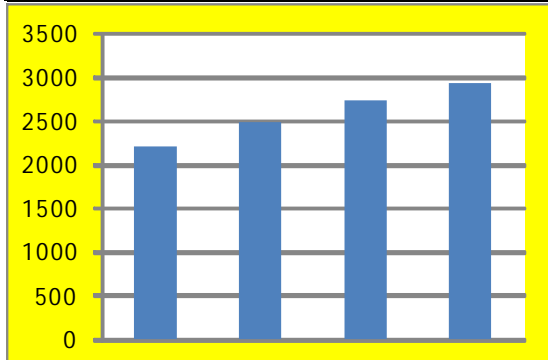
Kaavio 4. Ylöjärven kaupungin henkilöstö 31.12.2009

Kuntien Eläkevakuutuksen tilastojen perusteella Ylöjärven kaupungin henkilöstö ikääntyy ja eläköityy varsin voimakkaasti seuraavan 15 vuoden aikana. Kaupungin palveluksessa olevista henkilöistä runsaat puolet, noin 1 100, saavuttaa laskennallisen eläkeiän vuoteen 2025 mennessä.

Eläköitymisen lisäksi myös ennakoitavissa oleva palvelutarpeen kasvu lisää henkilöstön rekrytointihaasteita tulevaisuudessa; jos tarkastellaan sitä, paljonko henkilöstöä eri ikäryhmien (päivähoitopalvelut, perusopetus, vanhushuolto jne.) palveluissa tällä hetkellä työskentelee, ja verrataan tätä lukua ennusteisiin kaupungin väestön ja ikärakenteen muutoksesta, voidaan henkilöstön laskennalliseksi lisäystarpeeksi arvioida lahes 1 000 henkilöä vuoteen 2025 mennessä. Eli yhteensä henkilöstön eläköityminen ja ennakoitu palvelutarpeen kasvu synnyttäisivät runsaan 2 000 henkilön rekrytointitarpeen vuoteen 2025 mennessä. Kaupungin kokonaishenkilöstömäärä kohoaisi täten noin 3 000 henkilöön.

Käytännössä kyseinen asetelma on niin kuntatalouden kuin rekrytointinkin näkökulmasta mahdoton. Henkilöstön eläköityminen ja palvelutarpeen kasvu synnyttävät merkittäviä lisäpaineita tuottavuuden parantamiseen sekä teknologian ja sähköisten palveluratkaisujen kehittämiseen Ylöjärven kaupungin organisaatiossa.

HENKILÖSTÖ 2009-2025	2009-2013	2014-2018	2019-2023	2024-2025	Keskim.
Eläköityminen	251	300	301	272	105
Väestöpohjan muutos	256	277	247	190	89
Korvaustarve yhteensä	498	578	548	462	193
YLÖJÄRVI	2 205	2 482	2 729	2 919	714



Taulukko 4. ja kaavio 5. Henkilöstön laskennallinen korvaustarve 2009-2025

Kaupungin nykytilaa ja tulevaisuutta koskevat väittämät:

- *Kaupungin talouden kehityssuunnat ovat epätasapainossa. Kaupunki on velkaantunut voimakkaasti ja tulojen ja menojen välillä vallitsee epäsuhta.*
- *Kaupungille kohdistettu palvelutarve kasvaa ja palveluiden rahoituspohja heikkenee lähitulevaisuudessa huoltosuhteen kehityksen ja taloustaantumien pysyväisvaikutusten seurauksena.*
- *Kaupungin henkilöstö ikääntyy ja eläköityy merkittävästi. Samalla henkilöstötarve kuitenkin kasvaa.*
- *Ilman muutoksia toteutuneisiin kehityssuuntiin kaupungin talous kriisiytyy nopeasti.*

Kaupungin tulevaisuuden kannalta keskeiset kysymykset:

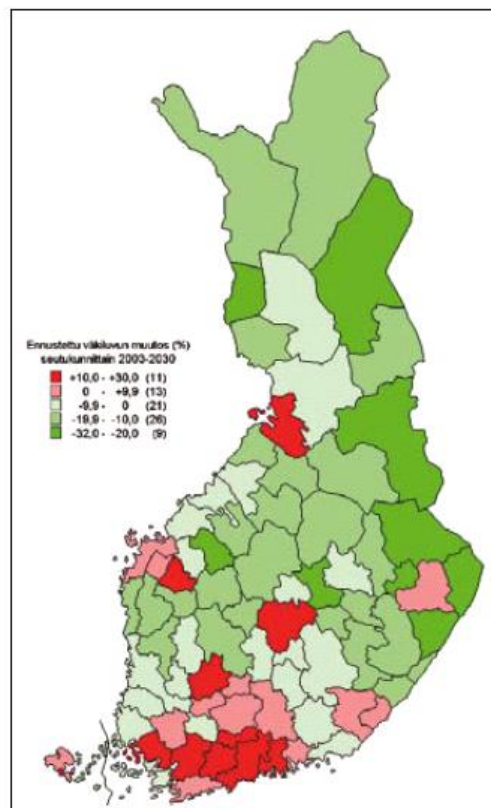
- *Miten tuottavuutta parannetaan merkittävästi kaupungin palvelutoiminnassa kuntatalouden kriisiytymisen ehkäisemiseksi?*
- *Missä määrin teknologian hyödyntämisellä ja sähköisillä palveluratkaisuilla kyetään vähentämään henkilöstön laskennallisesti huimaa rekrytointitarvetta?*
- *Miten kaupunki onnistuu työhyvinvoinnin ja työssä jaksamisen tukemisessa ja henkilöstönsä työurien pidentämisessä?*
- *Onnistuuko kaupunki investointitasonsa hallinnassa ja investointiensa priorisoinnissa entistä paremmin?*
- *Tapahtuuko kunta-valtio –suhteessa ja kuntien tehtäväkentässä merkittäviä muutoksia joko kuntien veloitteiden tai kuntien tulopohjan näkökulmasta?*

3. YHDYSKUNTA- JA SEUTURAKENNE

3.1 Yhdyskuntarakenne

Kuten toimintaympäristöanalyysin ensimmäisessä osassa kuvattiin, on Suomen väkiluku kasvanut vuodesta 1950 runsaalla miljoonalla suomalaisella. Tästä kasvusta Uudellemaalle on kohdistunut noin kolme neljäsosaa. Jäljelle jäävä neljännes kasvusta on puolestaan jakautunut pitkälti suurille (yliopisto)kaupunkiseuduille ja Eteläiseen Suomeen.

Keskittymiskehityksen pysäyttäviä tai sitä merkittävästi hidastavia kehityssuuntia ei juurikaan ole nähtävissä. Pikemminkin voidaan todeta, että tulevaisuudessa elinkeinoelämän, työpaikkojen ja väestön keskittyminen harvoille elinvoimaisille kasvuseuduille kiihtyy entisestään. Kyseisiä kasvuseutuja ovat etenkin pääkaupunkiseutu, suurimmat yliopistokaupungit sekä niiden vaikutusalueella olevat kehyskunnat. Kehyskunnat tarjoavat mahdollisuuden monipuolisempaan ja keskuskaupunkia edullisempaan asumiseen lähellä palveluja ja työpaikkoja. Elinvoimaisten keskuksien vaikutusalueella olevien kehyskuntien voidaankin nähdä muodostavan merkittävän menestyvän kuntaluokan maaseudun ja kaupungin välisellä vuorovaikutusalueella. Kuvatun kehityksen myötä koko kuntakentän tasolla kunnat jakutuvat tulevaisuudessa yhä selvemmin elinvoimaisiin "menestyjiin" ja taantuviin "häviäjiin".

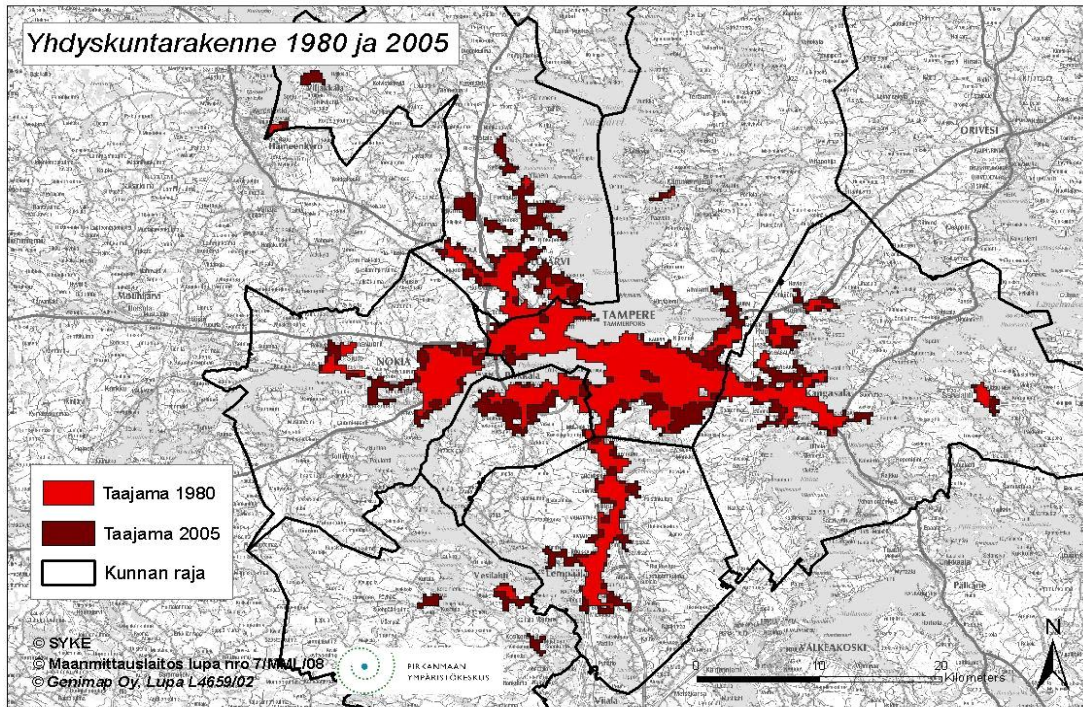


Kaavio 6. Ennustettu väestökehitys seutukunnittain vuoteen 2030

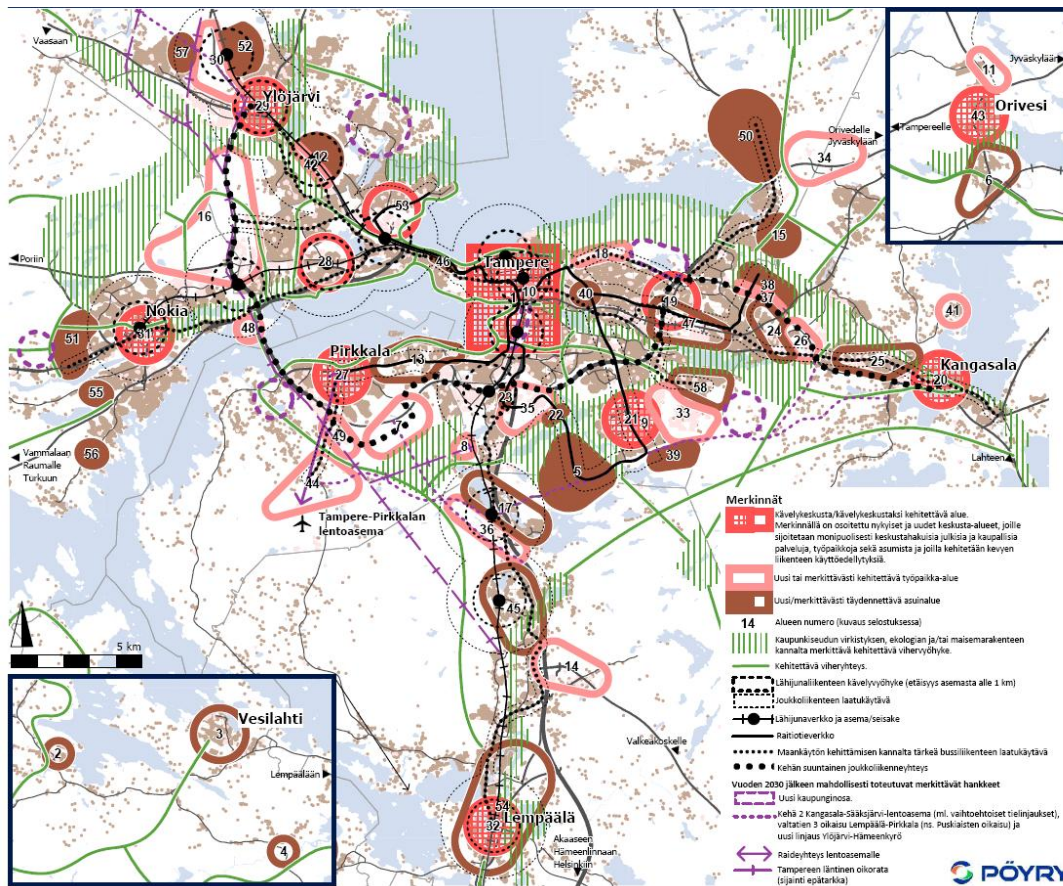
Suurten kaupunkiseutujen – myös Tampereen kaupunkiseudun – yhdyskuntarakenne on menneinä vuosikymmeninä hajautunut voimakkaimman kasvun suuntauduttua kehyskuntiin. Vuoteen 2030 mennessä kaupunkiseudun ennakoitaan kasvavan noin 90 000 asukkaalla nykytilanteeseen verrattuna. Jatkumona Tampereen kaupunkiseudun seutustrategialle (2008) sekä PARAS-hankkeen kaupunkiseutus suunnitelmalle (2007) valmistui vuoden 2010 alussa Tampereen kaupunkiseudun rakennesuunnitelma 2030. Yhdyskuntasuunnitelmakokonaisuutta täydentävät ja rakennesuunnitelmaa tukevat kaupunkiseudun asuntopoliittinen ohjelma, liikennejärjestelmäsuunnitelma sekä kaupunkiseudun ilmastostrategia. Valmistuneen rakennesuunnitelman keskeisimpänä tavoitteena on lisätä maankäytön ohjausta ja kasvun tasapainoa Tampereen kaupungin ja sen kehyskuntien välillä. Tampere sitotuu rakennemallissa vastaanottamaan noin 60 % vuoteen 2030 mennessä tapahtuvasta kaupunkiseudun kokonaiskasvusta. Rakennesuunnittelua ovat lisäksi ohjanneet seuraavat tavoitteet:

- 1) Väestönkasvuun varautuminen
- 2) Yhdyskuntarakenteen tiivistäminen
- 3) Keskustojen kehittäminen
- 4) Asuntotuotannon monipuolisuuden lisääminen
- 5) Elinkeinoelämän kasvun tukeminen
- 6) Liikkumisen tapojen uudistaminen ja
- 7) Palvelujen saatavuuden parantaminen yli kuntarajojen

Rakennesuunnitelmaratkaisuvaihtoehtoista eniten kannatusta on saanut ns. monikeskusmalli, jossa Tampere keskuskaupunkina muodostaa kaupunkiseudun selvän ytimen, mutta jossa myös ns. alakeskukset (kehyskuntien keskustaajamat) järjestävät merkittävän osan kaupunkiseudun asukkaiden arjessa tarvitsemista palveluista.



Kaavio 7. Tampereen kaupunkiseudun yhdyskuntarakenne 1980-2005



Kaavio 8. Tampereen kaupunkiseudun rakennesuunnitelmapaketti 2030

Ylöjärven kaupungin kannalta yhdyskuntarakenteen hallinnan haasteita ovat omalta osaltaan lisänneet 2000-luvun jälkimmäisillä puoliskolla toteutetut kaksi kuntaliitosta, jotka ovat toisaalta kasvattaneet kaupungin pinta-alaa merkittävästi ja toisaalta saattaneet yhteen yhdyskuntarakenteen hallinnan kannalta tietyiltä osin erilaisia toimintakulttuureja. Kaupunkiseudun rakennemallin vaikutuksia Ylöjärven kaupungille on pyritty yksilöimään seuraavassa:

- Asuntorakentamista suunnataan enenevässä määrin kaupungin keskustaan sekä Siltatien, Mäkkylän-Teivaalan ja Metsäkylän alueille
- Kaupungin keskustan ja radan varren asukasmäärän kasvu edellyttää julkisten liikenneyhteyksien sekä jalankulku- ja pyöräilymahdollisuuksien kehittämistä. Kasvu luonee pidemmällä aikajänteellä edellytyksiä myös lähijunaliiKENNERATKaisuille
- Elovainion ja Kolmenkulman alueet kehittyvät yritys-elämän ja kaupan toimintaympäristöinä ja synnyttävät uusia työpaikkoja
- Keskeisten viheralueiden (harjualue, Koukkujärven metsäseudut), Näsijärven ranta-alueet, Keijärven ja Veittijärven ympäristöt) turvaamiseen panostetaan

Ylöjärven kaupunginvaltuusto käsittelee rakennemallia huhti-toukokuussa 2010.

3.2 Seutu- ja kuntarakenne

Valtioneuvosto julkaisi PARAS-hankkeen toteutumista koskevan selontekonsa marraskuussa 2009. Kaupunkiseutujen näkökulmasta selonteon keskeisenä sisältönä on tarve keskeisten kaupunkiseutujen entisestään tiivistyvälle ja kuntarajoja häivyttävälle yhteistyölle ennen kaikkea maankäytön, asumisen, liikenteen ja palveluyhteistyön osalta. Tulevaisuuden ennakkoinnin ja rakentamisen haasteellisuutta Tampereen kaupunkiseudun näkökulmasta lisää se, että myös koko kaupunkiseudun rakenteessa ja kokoonpanossa tapahtuu muutoksia. Oriveden kaupunki ja Hämeenkyrön kunta liitettiin osaksi Tampereen kaupunkiseutua 1.1.2010. Kyseinen rakennemuutos edellyttää linjanvetoja ja yhteistä näkemystä koskien uusien kaupunkiseudun jäsenkuntien roolia ja osallisuutta erilaisissa yhteistyörakenteissa.

Tietyt kaupunkiseudun ulkopuoliset kuntayksiköt (esimerkiksi Ikaalinen ja Virrat) eivät ole onnistuneet muodostamaan PARAS-hankkeen edellyttämää, vähintään 20 000 asukkaan väestöpohjalla toimivaa yhteistoimintakokonaisuutta sosiaali- ja terveystalouteen. PARAS-hankkeen puitelaki edellyttää lähtökohtaisesti, että kaikki suomen kuntaorganisaatiot toimivat vuoden 2013 alkuun mennessä osana jotain, vähintään 20 000 asukkaan väestöpohjaa palvelevaa sote-kokonaisuutta (joko riittävän suuri kunta tai yhteistoiminta-alue). Tämä lainsäädännöllinen velvoite saattaa tarkoittaa sitä, että tietyt kaupunkiseudun "ulkokehäkunnat" ovat lähitulevaisuudessa aloitteellisia myös Ylöjärven kaupungin suuntaan erilaisten yhteistoimintakokonaisuuksien tai kuntarakenteiden muutosten aikaansaamiseksi.

Kuntarakenteiden mahdollisten kehityssuuntien osalta voidaankin Ylöjärven kaupungin kannalta esittää yleisellä tasolla kolme vaihtoehtoista tulevaisuuden skenaariota:

- 1) Voimakkaasti tiivistyvä Tampereen kaupunkiseutu ja laajamittainen, käytännössä ainakin suurinta osaa kaupunkiseudun kunnista koskeva kuntaliitos – “Suur-Tampere”
- 2) Rajallisemmat, Ylöjärven kaupunkia ja sen lähinaapureita (esimerkiksi Hämeenkyrö, Ikaalinen ja mahdollisesti Nokia) koskevat kuntarakenteiden muutokset – “Noin 50 000-80 000 asukkaan kaupunkikokonaisuus osana Tampereen kaupunkiseutua”
- 3) Nykyisen kuntarakenteen säilyminen, tiivistyvä palveluyhteistyö erityisesti sosiaali- ja terveystaloudissa – “Itsenäinen Ylöjärvi nyky muodossaan”.

Siihen, miten todennäköisinä eri vaihtoehtoja voidaan pitää, vaikuttavat vahvasti myös tietyt, Ylöjärven kaupungin ulkopuoliset muutosvoimat. Kenties merkittävimpänä tällaisena muutosvoimana voidaan pitää sitä, millä konkreettisilla keinoilla valtio mahdollisesti edellyttää suurten kaupunkiseutujen sisäistä yhteistyötä tiivistettävän PARAS-hankkeen selonteossa kuvattujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Kaupungin nykytilaa ja tulevaisuutta koskevat väittämät:

- *Kuntarakenteiden muutokset, voimakas väestönkasvu ja tietyiltä osin myös toteutettu kaavoituspolitiikka ovat hajauttaneet Ylöjärven yhdyskuntarakennetta.*
- *Tulevaisuudessa kaupungin yhdyskuntarakenne tiivistyy ja asuntorakentamista suunnataan enenevässä määrin kaupungin keskustaan ja radan varteen.*
- *Tarve kaupungin palveluiden alueellisen rakenteen määrittelylle kaavatyön yhteydessä kasvaa.*
- *Rakennesuunnitelman joukkoliikenne- ym. ratkaisut edellyttävät merkittäviä taloudellisia panostuksia myös Ylöjärven kaupungilta.*
- *Myös kuntarakenne Tampereen kaupunkiseudulla muuttuu.*

Kaupungin tulevaisuuden kannalta keskeiset kysymykset:

- *Sitoutuuko keskuskaupunki Tampere ja kehyskunnat rakennesuunnitelmakokonaisuuden keskeisiin periaatteisiin ja nykyistä tasapuolisempaan kasvun jakamiseen?*
- *Onnistuuko Ylöjärven kaupunki muodostamaan yhteisesti jaetut, sisäiset pelisäännöt kestävän yhdyskuntarakenteen saavuttamiseksi ja rakennesuunnitelman tavoitteiden toteuttamiseksi?*
- *Millaisin keinoin valtio edellyttää kaupunkiseutujen sisäistä yhteistyötä käytännössä tiivistettävän PARAS-selonteossa kuvattujen tavoitteiden toteuttamiseksi?*
- *Aktivoituvatko “lähinaapurit”/”ulkokehäkunnat” Ylöjärven suuntaan palveluyhteistyön tai kuntarakenteiden muutosten aikaansaamiseksi?*

4. ELINKEINOT JA TYÖLLISYYS

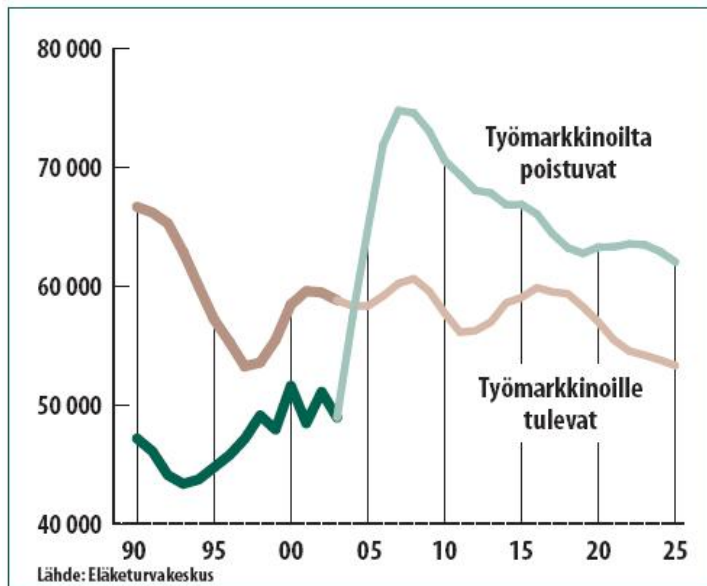
4.1 Elinkeinot

Talouden maapalloistuminen eli globalisaatio muokkaa voimakkaasti myös suomalaisen kansantalouden rakenteita ja aluerakennetta. Tämän toimintaympäristöanalyysin kolmannessa osiossa esitettyä väitettä mukailien väestön, elinkeinoelämän ja työpaikkojen keskittyminen harvoille elinvoimaisille (kaupunki)seuduille kiihtyy tulevaisuudessa. Yritykset hakeutuvat tulevaisuudessa yhä enenevässä määrin niin Suomen rajojen sisäpuolella kuin kansainvälisestikin sinne, missä toiminta niiden omistajien kannalta on edullisinta taloudellisesti sekä markkinoiden läheisyyden ja esimerkiksi toimintaa sääntelevien säädösten näkökulmasta. Elinkeinorakenteeltaan yksipuolisten kuntien haavoittuvuus kasvaa ja erikoistumisen merkitys korostuu.

Ylöjärven kaupungin elinkeinorakenteelle on ominaista jalostuksen ja teollisuuden merkittävä osuus. Kaupungin työpaikoista lähes 40 % on jalostuselinkeinoissa (teollisuus, sähkö-, kaasu- ja vesihuolto, rakentaminen). Kaupungin alueella toimi vuonna 2008 yhteensä noin 1 800 yritystä. Uusia yrityksiä kaupunkiin on perustettu 2000-luvun aikana keskimäärin noin 100 vuodessa.

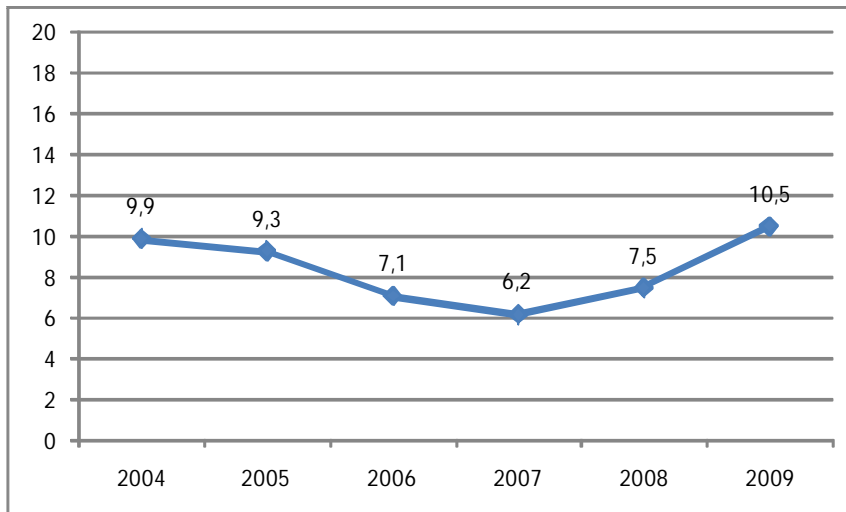
4.2 Työllisyys

Väestökehitys ja maailmantalous vaikuttavat ratkaisevalla tavalla suomalaisten kuntien talous- ja työllisyyskehitykseen. Huoltosuhteen heiketessä nykymuotoisen hyvinvointiyhteiskunnan rahoittaminen nykyisellä työllisyysasteella muodostuu mahdottomaksi. Suomen kokonaistyövoimasta eläkkeelle siirtyviä on ollut jo vuodesta 2005 lähtien enemmän kuin työmarkkinoille tulevia. Arvioiden mukaan työikäisen väestön määrä supistuu Suomessa noin 200 000 henkilöllä seuraavan 10 vuoden aikana. Tarjonnan supistuminen synnyttää kiristyvää kilpailua työvoimasta ja vaikeuttaa merkittävästi työvoiman saamista useilla aloilla. Yhtälöä hankaloittaa entisestään työvoimatarpeen ja –tarjonnan ns. kohtaanto-ongelma. Osalla työvoimaa osaaminen ei vastaa työmarkkinoiden tarpeita. Kuntaorganisaatioiden näkökulmasta työvoimaa vapautuu taloustaantumien seurauksena esimerkiksi vienti-intensiivisestä teollisuudesta ja työvoimatarve kasvaa terveys- ja sosiaalipalveluissa huoltosuhteen heikentyessä.



Kaavio 9. Suomen työmarkkinoille tulevat ja niiltä poistuvat vuoteen 2025

Maailmantalouden kriisiytymisen myötä Ylöjärven kaupungin vahvasti teolliseen perustaan nojaava työllisyystilanne heikkeni vuonna 2009 merkittävästi; työttömyysprosentti kohosi 2009 kesäkuukausien aikana yli 10 %:iin. Vuoden 2009 lopussa kaupungin työttömyysaste oli 10,5 %, eli 1 525 työtöntä työnhakijaa. Erityispiirteenä työttömyyskehityksessä vuoden 2009 jälkimmäisellä puoliskolla oli nuorten, alle 25-vuotiaiden työttömien työnhakijoiden lukumäärän kasvu.



Kaavio 10. Ylöjärven kaupungin työttömyysaste 2004-2009

Kaupungin nykytilaa ja tulevaisuutta koskevat väittämät:

- *Kaupungin elinkeinorakenne nojaa vahvasti jalostukseen ja teollisuuteen*
- *Yritysperstanta on ollut aktiivista*
- *Maailmantalouden ja sen taantuman vaikutukset ovat näkyneet nopeasti ja konkreettisesti kaupungin yritystoiminnassa ja työllisyydessä*

Kaupungin tulevaisuuden kannalta keskeiset kysymykset:

- *Miten pysyviksi talouskriisin vaikutukset jäävät kaupungin elinkeinoelämän ja työllisyyden näkökulmista?*
- *Miten kaupunkiseudun kokonaisuus ja yksittäisten kuntien edut onnistutaan sovittamaan yhteen yritysten sijoittumisessa ja yritysalueiden kaavoituksessa?*

5. KUNNALLINEN DEMOKRATIA JA PÄÄTÖKSENTEKO

Suomalaisen kunnallisen demokratian ja päätöksenteon kehittämistä koskevassa julkisessa keskustelussa on toistuvasti nostettu esiin käsite "edustuksellisen demokratian kriisi". Äänestysaktiivisuus niin kunta- kuin eduskuntavaaleissakin on vähentynyt merkittävästi viimeisten vuosien ja vuosikymmenten aikana. On esitetty näkemyksiä, joiden mukaan usko poliittiseen järjestelmään olisi rapautumassa ja kansa jakautumassa kahtia, ns. välinpitämättömiin ja aktiivisiin kansalaisiin. Myös osallistumisen muodot muuttuvat; ns. aktiivisten kansalaisten joukko valitsee yhä useammin perinteisesti käytettyjen demokraattisten keinojen sijasta myös suurempia ja nopeampia vaikuttamis- ja toimintatapoja. Kuntaliiton tulevaisuusbarometreissa on lisäksi arvioitu kunnallisen päätöksenteon merkityksen tulevaisuudessa vähenevän ja yksittäistä kuntaa koskevien päätösten siirtyvän yhä enemmän seudulliselle ja maakunnalliselle tasolle.

Esimerkiksi PARAS-hankkeen toteutuksessa on toisaalta pyritty kiinnittämään aiempaa enemmän huomiota edustuksellisen demokratian toimintatapoihin ja niiden kehittämiseen. Luottamushenkilöiden vahvan ohjaus- ja kehittämisotteen merkitys kasvaa kuntien uudistaessa palvelutuotanto- ja toimintatapojaan. Kuntalaisen rooli valintoja tekevänä ja palveluiden kehittämiseen osallistuvana kunnan asiakkaana korostuu.

Äänestysprosentti uuden Ylöjärven (Ylöjärvi+Viljakkala+Kuru) ensimmäisissä kuntavaaleissa vuonna 2008 oli 64,2. Aiemmissä vaaleissa Ylöjärven, Viljakkalan ja Kurun äänestysprosenttien keskiarvot olivat vuonna 2004 65,2 ja vuoden 2000 kuntavaaleissa niin ikään 65,2.

Keskeisiä esiin nostettuja tavoitteita ja keinoja niin suomalaisen kuin ylöjärveläisenkin kuntademokratian ja päätöksenteon kehittämistä koskevassa keskustelussa ovat olleet:

- 1) Kiinnostuksen lisääminen julkiseen toimintaan, kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien parantaminen asiakasdemokratian näkökulmasta
 - o *Aluetoimielinten (asukasyhdistysten ym.) aktivointi*
 - o *Sähköisten osallistumis- ja palautekanavien kehittäminen, sosiaalinen media*
 - o *Pormestarikeskustelu*
- 2) Poliittisen johtamisen ja ammattijohtamisen välisen roolijaon kirkastaminen ja toisaalta yhteistyön vahvistaminen näiden toimijatasojen välillä
 - o *Pormestarikeskustelu*
 - o *Kuntaneuvosmalli (kokopäiväinen tai osa-aikainen kunnanhallituksen ja/tai valtuuston puheenjohtaja, joka saa työstään palkkaa)*
 - o *Toimivaltarajoja koskeva keskustelu, päättäjien strategisen roolin vahvistaminen*

- 3) Poliittisen päätöksenteon sisällön ja mielekkyyden vahvistaminen
 - *Toimielinrakenne ja toimielinten lukumäärä, riittävän laajat kokonaisuudet kunkin toimielimen vastuulla*
 - *Vaaleilla valittujen valtuutettujen lukumäärän ja roolin vahvistaminen lautakunnissa*
 - *Valiokuntamalli, jossa valtuusto ja valtuutetut jaetaan keskeisiä teemoja käsitteleviin vastuukokonaisuuksiin*

- 4) Tuottavuuden parantaminen tarkoituksenmukaisen palveluiden organisoinnin ja johtamisen avulla
 - *Palvelutoiminnan ja toimielinten uudet ryhmittelytavat esimerkiksi elämänkaariajattelua noudattaen → mahdollisten päällekkäisyyksien ja ns. katvealueiden vähentäminen palvelutoiminnassa ja sen johtamisessa*
 - *Tuotteistaminen ja kustannuslaskenta*
 - *Sopimusohjaus ja monituottajuus, ns. tilaaja-tuottaja –ajattelun vahvistaminen*

Kaupungin nykytilaa ja tulevaisuutta koskevat väittämät:

- *Kaupungin poliittinen päätöksenteko ja johtaminen on hajautettu laajalle toimielin- ja toimijajoukolle*
- *Kaupungin toimivaltarajat on määritelty suhteellisen korkealle tasolle – Kaupungin johtavat toimielimet ja viranhaltijat päättävät myös melko yksityiskohtaisista, ns. operatiivista toimintaa koskevista asioista*
- *Vaaleilla valittujen päättäjien rooli ja toiminnan sisältö eivät ole kaikilta osin tarkoituksenmukaisia ja mielekkäitä*
- *Kuntalaisten osallistumis- ja tiedotuskanavat edellyttävät kehittämistä. Asiakaslähtöisyyden ja –demokratian merkitys korostuu. Osallistumisen muodot muuttuvat. Ikääntyneemmät kaupunkilaiset muodostavat tulevaisuudessa yhä merkittävämmän osallistujien ja vaikuttajien joukon.*
- *Tuottavuuden parantamisvaatimukset kasvavat ja edellyttävät muutoksia palvelutoiminnan ja sen johtamisen organisoititavoissa*

Kaupungin tulevaisuuden kannalta keskeiset kysymykset:

- *Onnistuuko kaupunki uudistamaan organisaatiotaan ja muodostamaan palvelujen, niiden johtamisen ja päätöksenteon kannalta nykyistä tarkoituksenmukaisempia kokonaisuuksia?*
- *Onnistuuko kaupunki kasvavien tuottavuus- ja asiakaslähtöisyysvaatimusten yhteensovittamisessa?*
- *Nouseeko kaupungin kokonaisedun näkökulma yksittäisempien (poliittisten) intressien yläpuolelle kaupungin toiminnassa ja sen uudistamisessa?*

LOPUKSI

Tämän toimintaympäristöanalyysin pyrkimyksenä on ollut tarkastella toteutuneita ja ennakoitavissa olevia toimintaympäristön muutossuuntia Ylöjärven kaupungin näkökulmasta. Analyysin eri osissa nostettiin ensin esiin keskeisiä muutossuuntia koko suomalaisessa kuntakentässä. Tämän jälkeen eri näkökulmia koskevaa tarkastelua syvennettiin koskemaan niiden ilmenemismuotoja ja vaikutuksia nimenomaan Ylöjärven kaupungin kannalta.

Tässä analyysissä kuvatut teemat voidaan tiivistää seuraaviksi Ylöjärven kaupungin tulevaisuuden kannalta keskeisiksi muutoshasteiksi :

- Ylöjärvi kasvaa osana Tampereen kaupunkiseutua
 - *Yhdyskuntarakenteen hallintavaatimukset kasvavat*
 - *Kaupunkiseudun rakenteet muuttuvat*
- Kaupungin huoltosuhde heikkenee ja palvelutarpeet kasvavat
- Kaupungin henkilöstö ikääntyy nopeasti
- Kaupungin taloudellinen asema kiristyy
 - *Palveluiden rahoituspohja heikkenee*
 - *Tuottavuusvaateet kasvavat*
- Paineet kaupungin palvelutoiminnan ja sen johtamisen uudistamiseksi kasvavat
 - *Asiakaslähtöisyys ja tuottavuus korostuvat*
 - *Demokratian ja osallistumisen muodot muuttuvat*
- Talouden maapalloistuminen jatkuu ja asettaa haasteita kaupungin elinkeinoelämälle ja työllisyydelle
- Kestävän kehityksen periaatteiden merkitys kasvaa ja ympäristövaatimukset lisääntyvät

Tämän analyysin eri osioiden päätteeksi esitetyt väittämät ja kysymykset ovat valtaosin analyysin laatijan näkemyksiä ja saattavat olla osin jopa provosoivia; väittämistä ja kysymyksistä on mahdollista – ja jopa suotavaa – olla eri mieltä. Esitetyt näkemykset on tarkoitettu ennen kaikkea Ylöjärven kaupungin tulevaisuutta koskevan keskustelun pohjaksi. Laaja ja moniääninen keskustelu muutoksen teemoista onkin nähtävissä perusedellytyksenä sille, että kaupunki onnistuu löytämään tulevaisuutensa kannalta keskeisimmät kysymykset, ja mikä tärkeitä, vastaukset noihin kysymyksiin kaupungin menestyksen varmistamiseksi.