

Jyväskylän kaupungin taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisesta vuonna 2021 - väliarviointi

Sisällys

1 Arviointitehtävä	2
2 Kuntatalousohjelman painelaskelmat	2
3 Jyväskylän kaupungin talouden tasapainoisuus	3
3.1 Talouden liikkumavara	3
3.2 Jyväskylän kaupungin talouden tasapainottaminen.....	5
3.3 Jyväskylän talouden tasapainoisuuden toteutuminen tilinpäätösennusteen perusteella	6
3.4 Yhteenveto talouden tasapainoisuudesta	7
4 Kaupungin toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen	8
5 Kaupungin tulopohjan vahvistaminen	10
6 Johtopäätökset.....	12

Taulukot ja kuviot:

Taulukko 1. Tuloveroprosentin laskennallinen korotuspaine (Lähde: Kuntatalousohjelma 2022, 76)

Taulukko 2: Toiminnan ja investointien rahavirran laskennallinen paine Jyväskylän kaupungin veroprosentin muutokseen (%-yks.)

Taulukko 3: Toiminnan ja investointien rahavirta vuosille 2022–2024 kaupunginjohtajan talousarvioesityksen 2022 (25.10.2021) mukaisesti.

Taulukko 4: Verotulojen osuus verorahoituksesta eli verotulojen ja valtionosuuksien yhteismäärästä tilinpäätöstietojen 2020 perusteella sekä verotulot asukasta kohti.

Taulukko 5: Yhdeksän suurimman kaupungin taseelle kertyneet ylijäämät vuoden 2020 tilinpäätöstietoihin perustuen

Taulukko 6: Kaupungin vuoden 2021 ennakoidut yli-/alijäämät

Taulukko 7: Toimintakatteen toteutuminen kaupungin 9/2021 neljännesvuosikatsauksen perusteella

Taulukko 8: Yhteenveto kaupungin talouden tasapainoisuutta kuvaavista tunnusluvuista.

Taulukko 9: Työmarkkinatuen kuntaosuus, lähde: Kela, Kunnan osarahoittaman työmarkkinatuen saajat ja maksetut etuudet

Kuvio 1: Talousarviossa 2021 asetettujen toimialojen ja liikelaitosten toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen 9/2021 neljännesvuosikatsauksen perusteella (68 tavoitetta).

Kuvio 2: Pitkäaikaistyöttömien määrä vertailukaupungeissa elokuussa vuosina 2019–2020

1 Arviointitehtävä

Raportissa verrataan Jyväskylän kaupungin neljännes- ja puolivuosisikatsauksien toteumatietoja talousarviotavoitteisiin, valtiovarainministeriön julkaisemiin taloustietoihin sekä muihin kaupungin teettämiin selvityksiin, kuten FCG Perlaconin tekemään selvitykseen alkuvuonna 2021 kaupungin talouden tasapainottamistavoitteesta.

Raportti on kuntalain 121 §:n mukainen selvitys tarkastuslautakunnan arviointien tuloksista.

2 Kuntatalousohjelman painelaskelmat

Kuntien toimintaan ja talouteen vaikuttaa tänä ja vielä myöhempinä vuosina koronapandemia ja sen jälkihoito. Sosiaali- ja terveyspalvelut sekä pelastustoimi siirtyvät vuoden 2023 alusta hyvinvointialueiden vastuulle. Työllisyyden kuntakokeilu on jo siirtänyt työllisyyden edistämisen tehtäviä kunnille. Kunnille on myös säädetty uusia tehtäviä, joihin liittyviin velvoitteisiin osoitetaan voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti 100 prosentin valtionosuus.

Peruspalvelujen valtionosuuteen vuonna 2022 vaikuttavat uudet ja laajenevat tehtävät:

- Vanhuspalvelulain muutos (hoivahenkilöstön vähimmäismitoitus);
- Asiakasmaksulain uudistus;
- Lastensuojelun jälkihuollon laajennus;
- Seulontaohjelman laajennus;
- Oppilas- ja opiskelijahuollon vahvistaminen (kuraattorien vähimmäismitoitus);
- Varhaiskasvatuksen tuki;
- Lastensuojelun vähimmäishenkilöstömitoitus (sosiaalityöntekijät);
- Oppivelvollisuuden laajentaminen;
- Sairausvakuutuslain muutos (kuntoutustarpeen arvioinnin kehittäminen).

Lukuisat muutokset aiheuttavat epävarmuutta talouden ennakointiin. Kuntatalousohjelma on kuntalakiin (12 §) perustuva asiakirja, jolla varmistetaan rahoituksen riittävyys kuntien perustehtävien hoitamiseen. Ohjelma on osa valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä ja se laaditaan valtion talousarvioesityksen yhteydessä.

Kuntatalousohjelmaan sisältyy kuntatalouden kehitysarvio, painelaskelma, jossa ei oteta huomioon kuntien omia toimenpiteitä talouden tasapainottamisessa. Painelaskelma on tehty vuoden 2021 veroprosenttien mukaisesti. Laskelman tavoite on osoittaa, mikä on tuloveroprosentin laskennallinen korotuspaine ilman veronkorotuksia tai/ja taloutta tasapainottavia toimenpiteitä.

Jyväskylä on Suomen seitsemänneksi suurin kaupunki, ja tässä yli 100 000 asukkaan kuntaryhmässä tuloveroprosentin korotuspaine on tulevina vuosina noin yhden prosenttiyksikön suuruinen.

Taulukko 1. Tuloveroprosentin laskennallinen korotuspaine (Lähde: Kuntatalousohjelma 2022, s. 76)

Laskennallinen paine veroprosentin korotukseen (%-yks.)	2021 vero-%	2021	2022	2023	2024	2025	2025 keskim. paine, %
yli 100 000 asukasta (asukkaita yhteensä 2 213 288 v. 2020 väestötieto, 9 kuntaa v. 2021 kuntajako)	18,95	0,4	1,9	0,9	1,0	1,0	1,03

Hyvinvointialueuudistus siirtää nopeimmin kasvavat väestön ikääntymiseen liittyvät menot pois kuntataloudesta, mikä helpottaa kuntien menopaineita ja samalla veroprosenttien korotuspainetta. Kuntien tulojen ja menojen välinen epäsuhta ei kuitenkaan poistu, joten kuntataloudessa on edelleen tarve tuottavuutta ja tehokkuutta lisääville rakenteellisille uudistuksille. (Kuntatalousohjelma 2022, 13.)

3 Jyväskylän kaupungin talouden tasapainoisuus

3.1 Talouden liikkumavara

Kuntatalousohjelmassa kuntien rahoituksen tasapainotilaa kuvataan toiminnan ja investointien rahavirta -käsitteen avulla. Yksinkertaistettuna negatiivinen tunnusluku ilmaisee lainakannan kasvattamisen tai veroprosentin korottamisen tarpeen ja positiivinen tunnusluku laskennallisen mahdollisuuden muun muassa lainojen lyhentämiseen tai veroprosentin alentamiseen.

Taulukko 2: Toiminnan ja investointien rahavirran laskennallinen paine Jyväskylän kaupungin veroprosentin muutokseen (%-yks.). Lähteet: 2019 ja 2020 toteumatiedot kaupungin tilinpäätöksistä, tilinpäätösennuste 2021 neljännesvuosikatsauksesta (9/2021), 2022-2024 VM:n painelaskelma, VM/KAO 28.9.2021 KTO painelaskelmakehikko <https://vm.fi/kuntatalousohjelma>, laskelmaan tehty korjaus 18.10.2021 on huomioitu.

1000 €	2019	2020	TPE 2021	2022 (VM)	2023 (VM)	2024 (VM)	2025 (VM)
Toiminnan ja investointien rahavirta	-42 549	10 049	40 020	-27 554	10 745	-8 542	-10 180
Veroprosentin tuotto	22 409	23 631	24 300	24 045	29 301	27 538	27 679
Laskennallinen laskuvara (-) / korotuspaine (+) %-yks.	1,9	-0,4	-1,6	1,1	-0,4	0,3	0,4

Yllä olevassa taulukossa 2 vuodet 2019 ja 2020 on esitetty kaupungin tilinpäätöstoteumien mukaisina ja vuosi 2021 kaupungin tilinpäätösennusteen 2021 mukaisena. Vuodet 2022–2025 on esitetty valtiovarainministeriön laskelman mukaisina, jolloin laskentatavat ja taustaoletukset eroavat. VM:n kuntakohtaiset arviolaskelmat perustuvat pitkälti koko maan ennustettuun muutokseen sekä Tilastokeskuksen tekemään kuntien väestöennusteeseen. Vuosiin 2022–2025 sisältyy arvio verotulojen ja valtionosuuksien kehityksestä sekä väestörakenteen muutoksesta. Arviovuosien tarkastelussa ei oteta huomioon kuntien omia toimintakatteeseen vaikuttavia toimia. Vuodesta 2023 alkaen arvioissa on otettu huomioon hyvinvointialueuudistuksen vaikutus. Painelaskelman kuntakohtaiseen arvioon sisältyy epävarmuutta.

Taulukon 2 painelaskelma kuvaa toiminnan ja investointien rahavirran suhdetta kaupungin yhden tuloveroprosentin tuottoon. Negatiivinen arvo kuvaa laskennallista laskuvaraa ja positiivinen arvo laskennallista korotuspainetta kaupungin veroprosenttiyksikköinä. Jyväskylän tuloveroprosentti on ollut tarkastelukauden muuttumaton eli 20,0. Hyvinvointialueuudistuksen myötä kaupungin tuloveroprosentin suuruudeksi on arvioitu 7,61 vuodesta 2023 alkaen.

Taulukosta 2 nähdään, että vuonna 2021 kaupungin tuloveroprosenttiin kohdistuisi laskennallinen laskuvara 1,6 prosenttiyksikköä. Taulukon toiminnan ja investointien rahavirtaan vuonna 2021 sisältyy tässä laskelmassa Education Facilities Oy:stä irrotettavan Apollo Oy:n osakekannan myyntivoitto eli satunnainen tuotto 87,0 miljoonaa euroa. Mikäli satunnainen tuotto vähennetään toiminnan ja investointien rahavirrasta, lähenee laskennallinen veroprosentin korotuspaine kahta prosenttiyksikköä.

Taulukosta 3 on kaupunginjohtajan talousarvioesityksen 2022 mukaiset toiminnan ja investointien rahavirrat, jotka eroavat taulukossa 2 esitetystä ja VM:n laskelmien arvioista vuosille 2022–2024. Kaupunginjohtajan talousarvioesityksen mukaiset heikommät toiminnan ja investointien rahavirrat johtaisivat suurempaan veroprosentin laskennalliseen korotuspaineeseen.

Taulukko 3: Toiminnan ja investointien rahavirta vuosille 2022–2024 kaupunginjohtajan talousarvioesityksen 2022 (25.10.2021) mukaisesti.

1000 €	2019	2020	TPE 2021	2022	2023	2024
Toiminnan ja investointien rahavirta (TA-esitys 2022-2024)	-42 549	10 049	40 020	-99 878	-10 967	-19 567

Vuonna 2021 keskimääräinen kunnallisvero kunnissa on 20,02 prosenttia, yli 100 000 asukkaan kunnissa 18,98 ja Keski-Suomen kunnissa 20,56. Tuloveroprosentti ei kuitenkaan vastaa todellista efektiivistä veroastetta eri vähennysten vuoksi. Vuonna 2021 Jyväskylän efektiivinen veroaste on 14,13 ja koko maan efektiivinen veroaste on 14,43 (Kuntaliitto, Tiivistelmä kuntien veroprosenttipäätöksistä vuodelle 2021, liite 5 Kuntien veroprosentit ja efektiiviset veroasteet).

FCG Perlaconin raportin (Jyväskylän kaupunki – onko kaupungilla varaa sopeuttaa vai olla sopeuttamatta?) mukaan “Jyväskylä kerää veroa kymppikuntiin nähden korkeintaan keskimääräisellä veroprosentilla, mutta alueellisesti Jyväskylän veroprosentti on korkea eli se ei pysty kilpailemaan suoraan veroprosentilla naapurikuntia vastaan.”

Veroprosentin nosto vähentää kotitalouksien ostovoimaa. Vaihtoehtona veroprosentin nostolle esitetään talouden kestävyttä parantavia rakenteellisia muutoksia tai tuottavuuden ja tulokellisuuden parantamista <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2020/2034-kunnan-talous-kuntoon-mutta-miten>.

Taulukko 4: Verotulojen osuus verorahoituksesta eli verotulojen ja valtionosuuksien yhteismäärästä tilinpäätöstietojen 2020 perusteella sekä verotulot asukasta kohti.

	Tampere	Oulu	Turku	Jyväskylä	Kuopio	Lahti
Verotulojen osuus verorahoituksesta	72 %	70 %	71 %	70 %	66 %	67 %
Verotulot €/asukas	4 296	3 975	4 201	3 829	4 044	4 206

Taulukossa 5 on esitetty yhdeksän suurimman kaupungin taseelle kertyneet ylijäämät vuoden 2020 tilinpäätöstietoihin perustuen. Jyväskylän kaupungin ylijäämäkertymä 36 miljoonaa euroa on vertailukaupungeista alhaisin.

Taulukko 5: Yhdeksän suurimman kaupungin taseelle kertyneet ylijäämät vuoden 2020 tilinpäätöstietoihin perustuen (Kuntaliitto, Kuntien ja kuntakonsernien taloudellisia tunnuslukuja vuodelta 2020 päivitetty 16.9.2021 <https://www.kuntaliitto.fi/talous/kuntatalouden-tilastot/kuntien-tilinpaatokset/taloudellisia-tunnuslukuja>)

	Helsinki	Espoo	Tampere	Vantaa	Oulu	Turku	Jyväskylä	Kuopio	Lahti
Kertynyt ylijäämä, M€	6 541	638	517	459	805	182	36	176	174

Jyväskylän kaupunkikonsernin ylijäämä tilinpäätöksessä 2020 oli 16 miljoonaa euroa ja taseelle kertyneet ylijäämät 21 miljoonaa euroa.

Yli 100 000 asukkaan kaupunkien talouden tasapainottamisen haasteet pysyvät, vaikka sosiaali- ja terveyspalvelut sekä palo- ja pelastustoimi siirtyvät hyvinvointialueiden järjestettäväksi.

Kaupunginhallituksen valtuustolle (27.9.2021 § 117) antamassaan vastauksessa arviointikertomuksen 2020 havaintoihin todetaan, että kaupungin taloudelliset haasteet ovat ennen kaikkea heikossa tulopohjassa ja matalassa ylijäämäkertymässä (myös FCG Perlaconin raportti).

3.2 Jyväskylän kaupungin talouden tasapainottaminen

Kaupunki asetti taloustoimikunnan 2020 ja hankki ulkoisen arvioinnin talouden tasapainottamisen tarpeesta sekä keinoista FCG Perlaconilta. Taloustoimikunnan loppuraportti valmistui helmikuussa 2021. Selvityksen perusteella kaupungin taloutta tulisi tasapainottaa vuoden 2021 talousarvioon sisällytetyn noin 12 miljoonan sopeutuksen lisäksi vuosina 2022–2024 kunakin vuonna 10, 5 ja 5 miljoonaa euroa (yhteensä 30 miljoonaa euroa). Valtuusto ei ole hyväksynyt selvitykseen perustuvaa erillistä talouden sopeuttamisohjelmaa, vaan sopeutus on ollut tarkoitus ottaa huomioon talousarvioiden laadinnassa.

Vuoden 2021 talousarviossa (KV 23.11.2020 § 88) on asetettu menojen vähennys- ja tulojen lisäystavoitteita niin, että kaupungin säästö olisi yhteensä 12,3 miljoonaa euroa. Tasapainottamistavoite jakautuu vuodelle 2021 seuraavasti: konsernihallinto 1,6 miljoonaa euroa, sosiaali- ja terveyspalvelut 3,7 miljoonaa euroa, kasvun ja oppimisen palvelut 2,6 miljoonaa euroa, kulttuuri- ja liikuntapalvelut 0,8 miljoonaa euroa, kaupunkirakennepalvelut 1,6 miljoonaa euroa, Tilapalvelu -liikelaitos 0,9 miljoonaa euroa, Kylän Kattaus -liikelaitos 0,6 miljoonaa euroa ja Keski-Suomen pelastuslaitos 0,5 miljoonaa euroa.

Syyskuun neljännesvuosikatsauksen perusteella ei voida tehdä kokonaisarviota siitä, miltä osin sopeuttamistoimenpiteet ovat toteutumassa.

Vuoden 2022 talousarviokehityksen (KH 31.5.2021 § 150) mukaiset säästötoimenpiteet ovat yhteensä 10 miljoonaa euroa jakautuen seuraavasti: konsernihallinto 0,5 miljoonaa euroa, sosiaali- ja terveyspalvelut 2,0 miljoonaa euroa, erikoissairaanhoido 5,0 miljoonaa euroa, kasvun ja oppimisen palvelut 1,2 miljoonaa euroa, kulttuuri- ja liikuntapalvelut 0,3 miljoonaa euroa, kaupunkirakennepalvelut 0,3 miljoonaa euroa, Tilapalvelu -liikelaitos 0,4 miljoonaa euroa, Kylän Kattaus -liikelaitos 0,1 miljoonaa euroa ja Keski-Suomen pelastuslaitos 0,2 miljoonaa euroa.

Kaupungin tulevien vuosien talouden ja toiminnan tasapainoisuuden kannalta oleellista on, miten kaupunki onnistuu hoitamaan koronapandemian aiheuttaman palveluvelan ja sopeutumaan hyvinvointialueuudistukseen; miten onnistutaan pitämään toimintakatteen kasvu maltillisena suhteessa väestön kasvuun, miten onnistutaan tuottavuutta parantavissa rakenteellisissa ja toiminnallisissa muutoksissa ja miten onnistutaan vahvistamaan työllisyyttä ja elinvoimaa eli kaupungin tulopohjaa tulevina vuosina. Onnistumista ja uudistumiskyvykkyyttä voidaan hahmottaa kirjanpidollisen ja rahoituksellisen tasapainon sekä tuloksellisuuden näkökulmista. Näihin tasapainolukuihin vaikuttaa merkittävästi se, miten Jyväskylän elinvoimaisuus; väestönkasvu ja työllisyys kehittyvät.

Valtioneuvostossa 8.10.2021 hyväksytty asetus vahvistaa, että koronapandemian hoitoon liittyvä korvaustaso kattaa kokonaisuudessaan kuntien kustannukset valtakunnan tasolla täysimääräisesti,

asetus on voimassa vuoden 2022 loppuun asti

<https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f8075f345>

3.3 Jyväskylän talouden tasapainoisuuden toteutuminen tilinpäätösennusteen perusteella

Vuodelle 2021 hyväksytyn Jyväskylän kaupungin alkuperäisen talousarvion (KV 23.11.2020 § 88) mukainen tilikauden ylijäämäennuste oli 3,5 miljoonaa euroa. Syyskuun neljännesvuosikatsauksen mukainen tilikauden ylijäämäennuste on 52,7 miljoonaa euroa, jolloin taseelle ei muodostu kattamatonta alijäämää tilikauden päätyttyä. Tilinpäätösennuste pitää sisällään 87 miljoonan euron satunnaisen tuoton Education Facilities Oy:stä irrotettavan Apollo Oy:n osakekannan myyntiin liittyen. Satunnainen tuotto on kertaluonteinen ja kaupungin normaalitoiminnasta poikkeava. Ilman satunnaista tuottoa kaupungin tilikauden alijäämä olisi noin 34 miljoonaa euroa.

Keski-Suomen sairaanhoitopiirin (KSSHP) kuntayhtymä yhdistellään Jyväskylän kaupungin konsernitilinpäätökseen jäsenosuuden mukaisessa suhteessa. Hyvinvointialueita koskevan lainsäädännön voimaantultua alijäämien kattamisaikataulu muuttui ja jäsenkuntien on katettava sairaanhoitopiirin taseeseen kertynyt alijäämä ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueelle. Syyskuun 2021 neljännesvuosikatsauksen mukaan kaupunki kirjaa pakollisena varauksena 14 miljoonaa euroa Keski-Suomen sairaanhoitopiirin tilikauden 2021 alijäämäisestä tuloksesta. Lisäksi Keski-Suomen sairaanhoitopiirin vuoden 2020 loppuun mennessä kertyneiden alijäämien osuus -8,2 miljoonaa euroa oikaistaan kaupungin kertyneistä alijäämistä. Uusi Sairaala Nova on aiheuttanut lisälaskutuspainetta kunnille (jäsenkuntalaskutus) sekä erillislaskutettavien tukipalveluiden kallistumista.

Ilman satunnaista tuloa tilinpäätökseen 2021 kaupungin taseelle muodostuisi kattamatonta alijäämää (taulukko 6).

Taulukko 6: Kaupungin vuoden 2021 ennakoitua yli-/alijäämät

1 000 euroa	Alkuperäinen talousarvio 2021	Muutos-talousarvio 2021 (kevät)	TPE 2021* (A)	Tilinpäätös-ennusteen (A) ero muutettuun talousarvioon	TPE 2021 ilman satunnaista tuottoa** (B)
Tilikauden ali-/ylijäämä	3 493	3 132	52 719	49 588	-34 281
Taseen kertyneet ali-/ylijäämät	39 533	39 172	80 575	41 402	-6 425

*Lähde: Jyväskylän kaupungin neljännesvuosikatsaus 2021

**Neljännesvuosikatsauksen tilinpäätösennuste vähennettynä satunnaisella tuotolla 87 miljoonaa euroa

Tilinpäätösennusteen mukaisesti toimintakate vuonna 2021 on toteutumassa 29,5 miljoonaa euroa talousarviota heikompana. Taulukossa 7 on esitetty talousarvioilytykset toimialoittain. Koronakustannuksista aiheutuu tilinpäätösarvion mukaan 11,5 miljoonan euron kustannukset.

Taulukko 7: Toimintakatteen toteutuminen kaupungin 9/2021 neljännesvuosikatsauksen perusteella

Toimintakatteen toteutuminen 1000€	Poikkeama talousarviosta	Neljännesvuosikatsauksen selvitys talousarviopoikkeamien syistä
Konsernihallinto	-2 108	Talousarviota parempi toteuma johtuu konsernihallinnossa olleesta ja purettavasta toimialoilta siirrettävästä järjestelyerävarauksesta.
Sosiaali- ja terveysterveystoimet	26 976	Ylitys jakautuu seuraavasti: Ikääntyneiden palvelut 5,5 miljoonaa euroa, sosiaalipalvelut 3,6 miljoonaa euroa, avoterveydenhuollon palvelut 2,2 miljoonaa euroa, kaupunginsairaalan palvelut 1,4 miljoonaa euroa ja erikoissairaanhoidon palvelut 14,2 miljoonaa euroa, josta sairaanhoitopiiriin alijäämän kattamiseksi tehty pakollinen varaus 14,0 miljoonaa euroa. Palvelualueiden ylityksiin sisältyy järjestelyerävaraus 1,0 miljoonaa euroa.
Kasvun ja oppimisen palvelut	1 914	Ylitys johtuu Kylän Kattauksen sisäisen laskutuksen kasvusta 1,1 miljoonaa euroa sekä järjestelyerävarauksen kohdennuksesta 0,8 miljoonaa euroa.
Kulttuuri- ja liikuntapalvelut	2 720	Talousarviota heikompi toteuma johtuu koronan aiheuttamasta tulokertymän vähenemisestä 2,5 miljoonaa euroa, maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen päättymisestä 0,1 miljoonaa euroa sekä järjestelyerävarauksen kohdennuksesta 0,1 miljoonaa euroa
Kaupunkirakenne	23	
Tilapalvelu-liikelaitos		
K-S-pelastuslaitos-liikelaitos		
Kylän Kattaus -liikelaitos	0,4	
Yhteensä	29 525	

3.4 Yhteenveto talouden tasapainoisuudesta

Yhteenvetona kaupungin talouden tasapainoisuutta tarkastellaan kirjanpidon ja rahoituksellisen tasapainon näkökulmista.

Taulukko 8: Yhteenveto kaupungin talouden tasapainoisuutta kuvaavista tunnusluvuista. Lähde 2018–2020 kaupungin tilinpäätökset, TPE 2021 eli tilinpäätösennuste neljännesvuosikatsauksesta 9/2021

Miljoona euroa	2018	2019	2020	TPE 2021
Toimintakate	-652	-687	-719	-773
Vuosikate	49	22	72	23
Satunnaiset tuotot ja kulut	0	0	0	87
Tilikauden ali-/ylijäämä	0	-31	16	53
Taseen kertyneet ali-/ylijäämät	51	20	36	81
Toiminnan ja investointien rahavirta 5v	-32	-81	-9	13
Lainakanta 31.12. € per asukas	2 414	2 858	2 669	2 381 2 424*

*Kaupunginjohtajan talousarvioesityksestä, satunnainen tuotto mahdollistaa myös lainakannan vähentämisen

Rahoituksellista tasapainoa kuvaa toiminnan ja investointien rahavirran kertymä viideltä vuodelta, mikä on Jyväskylässä ollut viime tilinpäätöksissä negatiivinen, mutta tilinpäätösennusteessa positiivinen. Positiivinen toiminnan ja investointien rahavirta ilmaisee sen, kuinka paljon rahavirrasta jää nettoantolainaukseen, lainojen lyhennyksiin ja kassan vahvistamiseen ja negatiivinen

(alijäämäinen) määrä ilmaisee sen, että menoja joudutaan kattamaan joko olemassa olevia kassavaroja vähentämällä tai ottamalla lisää lainaa.

Kaupungin toimintakate ja vuosikate heikentyvät tilinpäätösennusteen mukaan vuodesta 2020. Sekä vuodelle 2020 että vuodelle 2021 sisältyy kertaluonteisia koronapandemiaan liittyviä tuottoja ja kustannuksia sekä tulonmenetyksiä ja säästöjä. Vuoden 2020 vuosikatetta vahvistivat erityisesti valtion koronatuotot. Vuosikate ei riitä kattamaan poistoja eli tulo-rahoitus ei ole riittävä. Satunnainen tuotto 87 miljoonaa euroa parantaa tilikauden (ali-)/yli jäämän ja taseen kertyneet (ali-)/yli jäämät positiivisiksi. Satunnaisella tulolla on positiivinen vaikutus toiminnan ja investointien rahavirtaa ja lainakantaa kuvaaviin tunnuslukuihin.

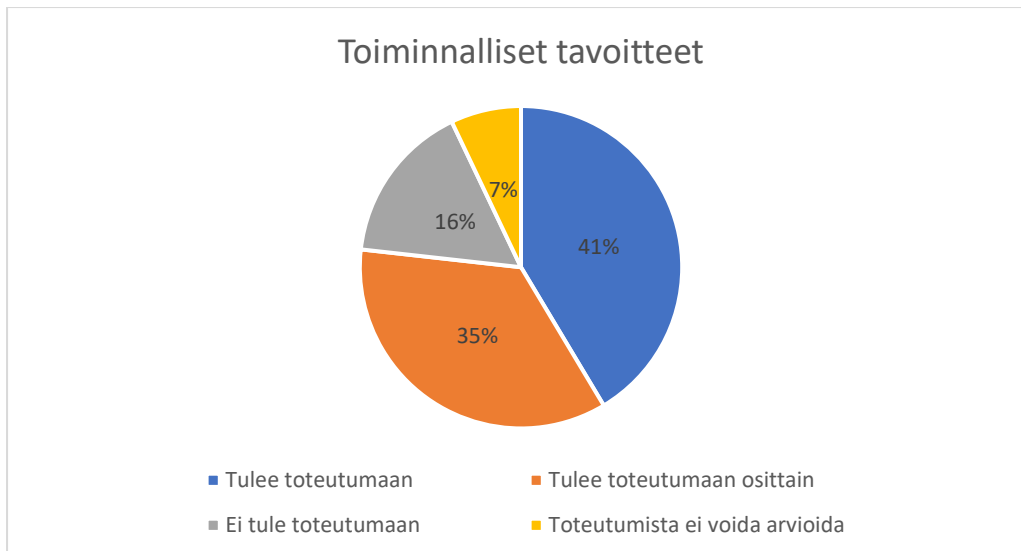
Kaupungin palveluiden tuloksellisuuteen vaikuttavat myös palvelujen saatavuus, saavutettavuus ja laatu. Koronapandemialla on ollut edelleen kuluvana vuonna vaikutuksia kuntalaisten palveluihin esimerkiksi palvelusulkujen ja viiveiden muodossa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan koronaepidemialla ja sen pitkittymisellä on ollut laajoja ja merkittäviä seurauksia väestön terveyteen, hyvinvointiin ja elinoloihin, palvelujärjestelmän toimintaan ja palvelujen käyttöön sekä kansantalouteen (Lähde: THL Covid-19-epidemian vaikutukset hyvinvointiin, palvelujärjestelmään ja kansantalouteen: Asiantuntija-arvio, kevät 2021). Kuntaliiton toukokuussa tekemän kyselyn perusteella kuntien koronapandemian aiheuttama hoitovelkaa kertyi maan tasolle korotettuna vuoden 2020 loppuun mennessä 290 miljoonaa euroa ja vuoden 2021 loppuun mennessä 300 miljoonaa euroa.

Keväällä 2021 (KH 31.5.2021 § 150) Jyväskylän kaupungin arvio hoito- ja palveluvelasta oli 5,0 – 10,0 miljoonaa euroa, joka koostuu pääosin erikoissairaanhoidon ja suun terveydenhuollon kiireettömien hoitojen perumisista, siirroista ja asiakkaiden saapumatta jättämisestä. Syyskuun neljännesvuosikatsauksessa ei ole esitetty päivitettyä arvioita hoito- ja palveluvelan määrästä. Osittain myös toiminnallisten tavoitteiden toteuma kuvaa palveluiden tuloksellisuutta ja niiden toteuma on esitetty seuraavassa luvussa.

4 Kaupungin toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen

Talousarviossa asetettujen toiminnallisten tavoitteiden toteutumista ei esitetä puolivuositarkastuksissa vaan sitä edeltäneessä ja seuraavassa neljännesvuositarkastuksissa.

Kaupungin neljännesvuositarkastuksissa 3/2021 ja 9/2021 on esitetty toimialojen ja liikelaitosten toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen sanallisesti sekä arvio toteutumisen tilasta liikennevaloina. Tytäryhteisöille esitettyjen toiminnallisten tavoitteiden toteuma on esitetty sanallisesti. Neljännesvuositarkastuksessa 9/2021 toimialojen ja liikelaitosten kaikista 68 osatavoitteesta 28 tavoitteen (41 %) on arvioitu toteutuvan, 24 tavoitteen (35 %) on arvioitu toteutuvan osittain, 11 tavoitteen (16 %) on arvioitu jäävän toteutumatta ja 5 tavoitteen (7 %) toteutumista ei ole voitu arvioida.



Kuvio 1: Talousarviossa 2021 asetettujen toimialojen ja liikelaitosten toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen 9/2021 neljännesvuosikatsauksen perusteella (68 tavoitetta).

Tavoiteasetannasta

Toiminnallisten tavoitteiden esittämistapaa on muutettu kuluvan vuoden osavuosisraportointiin verrattuna edellisvuoteen. Tavoitteiden ohessa on esitetty arvio tavoitteen toteumasta tilinpäätökseen sekä sanallinen kuvaus. Toiminnallisten tavoitteiden asettamisen ohjeistusta on tarkennettu sekä vuoden 2021 että edelleen vuoden 2022 talousarvion laadintaohjeisiin. Talousarvion 2022 laadintaohjeen mukaan asetetut toiminnalliset tavoitteet, niiden mittarit sekä lähtö- ja tavoitetasot annetaan talousarvioesityksessä taulukkomallilla. Taulukkoon kuvataan tavoitteen lisäksi sen mittarit sekä mittareiden lähtö- ja tavoitetasot. Tavoitteiden asettaminen ja raportointi ovat kehittyneet myönteiseen suuntaan. Positiivista on myös se, että lähes kaikkien tavoitteiden toteutumista on voitu arvioida jo vuoden aikana.

Tavoitteet, joiden arvioidaan jäävän toteutumatta

Tarkastuslautakunta kiinnittää huomiota erityisesti yhteentoista toimialojen ja liikelaitosten tavoitteeseen, joiden on arvioitu jäävän toteutumatta. Sosiaali- ja terveyspalveluiden tavoite, ettei kitkalaskutusta erikoissairaanhoidossa synny, ei tammi-syyskuun neljännesvuosikatsauksen perusteella tule toteutumaan. Tammi-syyskuun aikana kitkalaskutusta muodostui 116 päivältä pääosin sairaala Novaan muuttoon ja sekä kesällä olleisiin erikoissairaanhoidon osastosulkuihin liittyen. Myöskään kaupungin sairaalaan jatkohoitopaikkaa jonottavien potilaiden määrää (< 5) koskeva tavoite ei toteudu, koska kaupunginsairaalaan tehostettuun palveluasumiseen ja pitkäaikaishoitoon jonotti tammi-syyskuussa keskimäärin 25 potilasta.

Kasvun ja oppimisen palveluissa oppilashuollon psykologi- ja kuraattorityössä aikarajat (7 koulu- tai oppilaitospäivän aikana) ei-kiireellisissä palveluissa eivät tule toteutumaan. Myöskään tavoite, että koko päättöikäluokka saa perusopetuksen päättötodistuksen, ei tule toteutumaan. Ohjaamatoiminnassa annettavien ohjauskertojen tavoite 4 500 ohjauskertaa ei tule toteutumaan. Tähän vaikuttaa se, että työllisyyden asiantuntijat siirtyivät työllisyyden kuntakokeiluun. Työllisyyden kuntakokeilussa on 10 nuorten palveluihin erikoistunutta omavalmentajaa. Kaikilla kuntakokeilun asiakkailta on nimetty omavalmentaja, joka vastaa omien asiakkaidensa palveluprosessista.

Tarkastuslautakunnan ehdotus:

Ohjaamo on osa Nuorten taloa ja nuorten palveluverkostoa. Nuorten talon palveluiden vaikuttavuuden näkökulmasta olisi tärkeää, että Nuorten talon kehittämisen tahtotila ja niihin liittyvät toimenpiteet määritellään ja jalkautetaan - Ohjaamon rooli suhteessa työllisyyden kuntakokeiluun ja Nuorten talo –palveluverkoston. Tämä vaikuttaa siihen, miten Nuorten taloa voidaan johtaa yhteispalvelupisteenä, mutta myös monialaisena palveluna, jossa eri toimijat tuottavat yhdessä palveluita (fyysisesti tai digitaalisesti).

Nuorten palvelujen vaikuttavuutta tulisi pystyä arvioimaan koko palveluverkoston vaikutuksina. Yksittäisten palveluiden keräämää tietoa tulisi tulkita entistä enemmän koko verkoston tasolla.

Kulttuuri- ja liikuntapalveluissa kahden kaupunginteatteria koskevan osatavoitteen on arvioitu jäävän toteutumatta. Kaupunginteatterin pienen näyttämön ensi-iltatavoite ei tule toteutumaan. Lisäksi katsojatavoitteita ei tulla saavuttamaan koronapandemian aiheuttamien sulkujen vuoksi.

Kaupunkirakennepalveluiden joukkoliikennettä koskevan matkamäärätavoitteen on arvioitu jäävän toteutumatta. Uusien asuinrakennusten käsittelyaikatavoite eli enintään 6 viikkoa 75 prosentissa myönneystistä luvista ei tule toteutumaan toteuman ollessa 6 viikkoa 56 prosentissa myönneystistä luvista. Tilapalvelu-liikelaitoksen vajaakäyttöasteen arvioidaan olevan 9,3 prosenttia eli jäävän alle 7 prosentin tavoitteesta, koska kaikkien suurten käytöstä poistuneiden kiinteistöjen purut eivät toteudu suunnitellusti kuluvana vuonna. Keski-Suomen pelastuslaitos-liikelaitoksen turvallisuusviestinnässä ei päästä koronapandemian vuoksi tavoitteeseen.

Tytäryhteisöjen osalta huomiota kiinnitetään JAMK:n korkeakoulujen yhteishaun (kevät 2021) yhteenlaskettuun vetovoimalukuun (1.sijaiset hakijat / aloituspaikat), jonka tavoite on 4,5, mutta toteuma 3,7.

5 Kaupungin tulopohjan vahvistaminen

Kaupungin tulopohjaan vaikuttaa työttömyyden alentaminen ja vastaavasti työllisten määrän kasvattaminen.

Syyskuussa 2021 Jyväskylän työttömien työnhakijoiden osuus työvoimasta oli 12,8 prosenttia Keski-Suomen ja koko maan vastaavan ajankohdan työttömyysaste oli 11,7 prosenttia. Jyväskylän työttömyysaste on Keski-Suomen ja koko maan keskiarvoa korkeampi, mutta on laskenut merkittävästi syyskuun 2020 tilanteesta, jolloin työttömyysprosentti oli 13,7 prosenttia. Kymmenen suurimman kaupungin vertailussa Jyväskylän työttömyysaste syyskuussa 2021 oli Turun kanssa kolmanneksi korkein Lahden ja Vantaan jälkeen.

Keski-Suomen ELY-keskuksen syyskuun 2021 työllisyyskatsauksen mukaan:

- Työttömiä työnhakijoita oli 573 henkilöä vähemmän kuin vuosi sitten
- Jyväskylän kaupungin työllisyystilastojen 9/2021 mukaan:
- Pitkäaikaistyöttömiä oli vuoden 2020 vastaavaan aikaan verrattuna 1 130 enemmän.
- Nuorisotyöttömiä (alle 25 v.) oli vuoden 2020 vastaavaan aikaan verrattuna 203 vähemmän.
- Työpaikkoja oli avoimena 904 enemmän kuin vuosi sitten.

Jyväskylän kaupungin osuus työmarkkinatuen kuntaosuudesta ajalla tammi-syyskuu 2021 on 15,4 miljoonaa euroa ja vuonna 2020 vastaavana ajanjaksona 13,9 miljoonaa euroa. Kaupungin

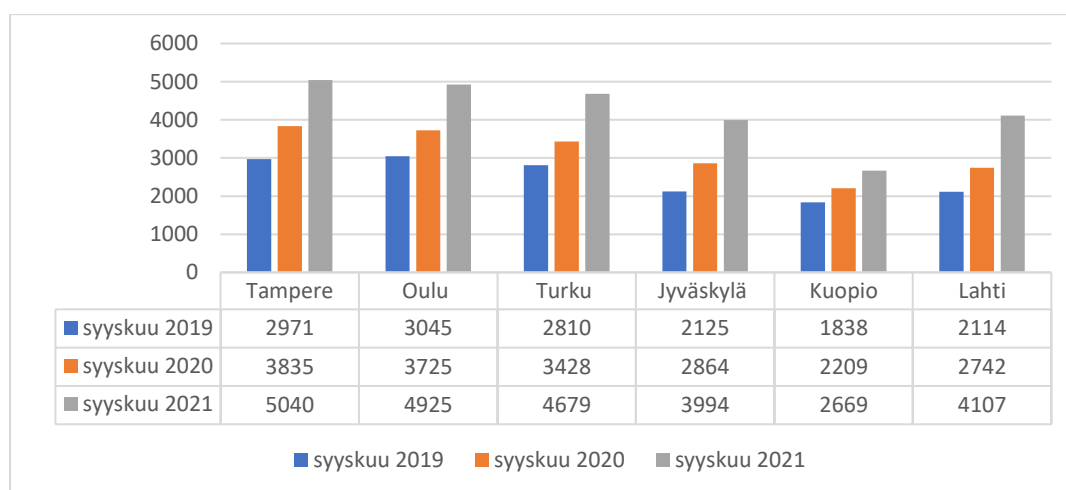
neljännesvuosikatsauksen 9/2021 mukaan työmarkkinatuen kuntaosuuteen liittyy noin 2,2 miljoonan euron ylityspaine. Taulukon 8 mukaisesti ajalla tammi-syyskuu kuten myös vuonna 2020 Jyväskylä on maksanut vertailukaupungeista toiseksi eniten työmarkkinatuen kuntaosuutta asukasta kohden Lahden jälkeen.

Taulukko 9: Työmarkkinatuen kuntaosuus, lähde: Kela, Kunnan osarahoittaman työmarkkinatuen saajat ja maksetut etuudet

	Työmarkkinatuen kuntaosuus 1-9/2021 miljoonaa euroa	Työmarkkinatuen kuntaosuus 1-9/2021, euroa per asukas *	Työttömyysaste (%) syyskuun 2021 lopussa
Tampere	23,4	96	11,4
Oulu	19,0	91	11,5
Turku	17,5	90	12,8
Jyväskylä	15,4	107	12,8
Kuopio	9,4	77	10,1
Lahti	15,3	127	14,9

*Väestön ennakkotiedot elokuu 2021 (Lähde: Väestön ennakkotilasto, Tilastokeskus)

Pitkäaikaistyöttömien määrä on kasvanut koronapandemian aikana. Jyväskylässä kasvu on ollut 88 prosenttia syyskuusta 2019 syyskuuhun 2021. Vertailukaupungeista kasvu on toiseksi korkein Lahden jälkeen.



Kuvio 2: Pitkäaikaistyöttömien määrä vertailukaupungeissa syyskuussa vuosina 2019–2020 Lähde: Tilastokeskus 12r5 -- Työttömät työnhakijat eri ryhmissä, palveluissa olevat ja avoimet työpaikat kuukauden lopussa (1001) muuttujina Alue, Kuukausi ja Tiedot Huom. Pitkäaikaistyöttömänä oleva henkilö ei ole minkään työllistymistä edistävän palvelun piirissä, kun tilastopointinta on tehty.

Työllisyyden kuntakokeilun seurantatietojen mukaan kokeilussa on mukana noin 10 800 asiakasta, joista noin 4 000 tarvitsee kuntouttavaa tai vastaavaa palvelua. Noin 1 900 asiakkaalla on ainoastaan yleissivistävä koulutus. Jo ennen koronapandemiaa työttömänä olleet, heikosti koulutetut ja työkokemusta vailla olevat ovat jääneet työmarkkinoiden ulkopuolelle. Kuntakokeilussa kerättyjen tietojen mukaan suurimmalla osalla (60-80 %) kokeiluasiakkaista osaaminen ei vastaa työmarkkinoita ja alueen avoimia työpaikkoja. Työvoimapula on este yritysten kasvulle.

Asiakkaille, joilla on ainoastaan yleissivistävä koulutus, tarjotaan kuntakokeilun kautta ammatinvalinnanohjausta ja työkokeiluja. Osa etenee jatko-opintoihin, osalla on keskeytyneitä ammatillisia opintoja. Opintojen loppuun suorittamista edistetään muun muassa

oppisopimuskoulutuksella. Palveluihin sisältyy myös opintojen rahoitusneuvontaa. Osalla työnhakijoista on erilaisia oppimiseen tai opiskeluun liittyviä rajoitteita, joiden käsittelyyn tarvitaan esim. neuropsykologisia tutkimuksia. Työllisyyden kuntakokeiluun sisältyy psykologin resurssi.

Kohtaanto-ongelma on tunnistettu ja siihen haetaan kuntakokeilussa ratkaisuja oppilaitosten ja yrittäjien kanssa.

Dynaamisessa hankintamenettelyssä työllisyyden edistämisen periaate on, että asiakkaalle hankintaan vaikuttavin palvelu joko yrityksestä tai yhdistyksestä. Osa asiakkaista tarvitsee enemmän palvelutuottajan tukea, johon monella yhdistyksellä on kokemusta. Yritykseen työllistyessään asiakas pääsee vahvistamaan osaamistaan kohdennetummin.

Vuoden 2021 aikana on otettu käyttöön myös dynaaminen pienhankintamenettely, joka on tuottanut lokakuuhun 10/2021 mennessä noin 10 erilaista palvelutuotetta. Nämä ovat lakisääteisiä palveluja täydentäviä palveluja asiakkaille.

Työllisyyden kuntakokeilussa kehitetään uusia työllistymistä edistäviä keinoja, joiden avulla tunnistetaan ja ratkaistaan entistä paremmin asiakkaiden yksilölliset tarpeet. Kuntakokeilun vaikuttavuuden seurantaan on kehitetty vaikuttavuusmatriisi. Matriisin kehittäminen kertoo tavoitteesta toimintatapojen tehostamiseen ja työllisyyden edistämisen vaikuttavuuden vahvistamiseen.

6 Johtopäätökset

- Kaupungin toiminnallisten tavoitteiden asettaminen ja raportointi ovat kehittyneet (neljännesvuosikatsaukset).
- Kaupungin tilikauden 2021 ennuste on noin 34 miljoonaa euroa alijäämäinen ilman 87 miljoonan euron satunnaista tuottoa. Kaupungin taseelle olisi muodostunut alijäämää, joka olisi johtanut kuntalain mukaisen alijäämän kattamisvelvollisuuden syntymiseen.
- Satunnainen tuotto ei poista palvelurakenteen ja toiminnan kehittämisen tarvetta. Taseen vahvistuminen mahdollistaa talouden tasapainottamisen niin, että palvelurakenteen tuloksellisuus paranee.
- Talousarviossa 2021 asetetut talouden sopeuttamistoimenpiteet olivat 12,3 miljoonaa euroa. Tilinpäätösennusteessa toimintakatteeseen ennustettu 29,5 miljoonaa euroa talousarviota heikompi toteuma on merkittävä. Neljännesvuosikatsauksen perusteella ei voida päätellä, miltä osin vuodelle 2021 asetetut sopeuttamistoimenpiteet ovat toteutuneet koronapandemiasta huolimatta. *Tarkastuslautakunnan ehdotus: Neljännesvuosikatsauksissa raportoitaisiin talouden rakenteellisten muutostavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumisesta yhteenvedonomaaisesti.*
- Nuorten talon kehittämisen tahtotila olisi hyvä määritellä.
- Työllisyyden kuntakokeilussa on kehitetty palveluja, joilla kohtaanto-ongelmaa yritetään vähentää, mutta kuntakokeilun vaikuttavuutta on liian aikaista arvioida.