



27.9.2023

Kunnan harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen hakeminen vuonna 2023

PERUSTIEDOT

Kunta: Kouvolan kaupunki

Kunnan yhteyshenkilön tiedot

- Nimi: Hellevi Kunnas
- Sähköpostiosoite: hellevi.kunnas@kouvola.fi
- Puhelinnumero: 02061 55054

HAKEMUS

A. Haettava summa, 3 000 000 €:

B. Mikäli kunta on saanut harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta vuonna 2022, niin sen käyttötarkoitus:

Kouvolan kaupunki on käyttänyt vuonna 2022 saamansa harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen 1,35 milj. euroa vapaaehtoisen sote-kuntayhtymän kustannuksien ylityksen sekä alijäämän kattamiseen (ylitys alkuperäiseen talousarvioon nähden 29 milj. euroa, alijäämän kattaminen 43,6 milj. euroa).

C. Kunnan yksilöidyt talousvaikeudet, joihin haetaan harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta sekä perustelut, jotka osoittavat em. vaikeudet poikkeuksellisiksi tai tilapäisiksi. Lisäksi yksilöitynä talousvaikutusten ajankohta ja euromääräinen vaikutus kunnan talouteen.

1. Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksien aiheuttama alijäämä sekä siitä johtuvan tulevan valtionosuusrahoituksen väheneminen

Valtionosuusrahoituksen muutos tulee olemaan Kouvolalle taloudellisesti erittäin suuri haaste. Kouvola perusti yhtenä edelläkävijänä vapaaehtoisen sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän vuonna 2019.

Kuntayhtymän perustamisella on helpotettu Kymenlaakson hyvinvointialueen muodostumista myös taloudellisesta näkökulmasta. Kunnat maksoivat yhdistymisestä aiheutuneet muutuskustannukset. Kouvolan sote-kulut kasvoivat vuonna 2022 yli 8 prosenttia ja tämä vaikutti merkittävästi Kouvolan vuoden 2022 alijäämäiseen tulokseen. Myös rahana maksettu alijäämän kattaminen 43,6 milj. euroa, vaikuttaa edelleen Kouvolan kassavaroihin ja jatkuvaan lyhytaikaisen lainan tarpeeseen. Sote-kuntayhtymän kustannukset kasvoivat erittäin voimakkaasti viimeisenä vuonna, 57 milj. euroa. Yhtenä merkittävänä tekijänä kustannusten kasvussa oli sote-kuntayhtymän toteuttama palkkaharmonisaatio, joka kasvatti kuluja noin 20 milj. euroa.

Vapaaehtoisen sote-kuntayhtymän palkkojen harmonisoinnin vaikutukset

Vapaaehtoisen sote-kuntayhtymän perustamisen yhteydessä Kouvolan kaupunginvaltuuston 11.6.2018 hyväksymässä henkilöstön siirtosopimuksessa todettiin, että kuntayhtymän palkkojen harmonisoinnista tehdään vaiheistettu suunnitelma vuoden 2019 aikana.

Vasta kolme vuotta kuntayhtymän toiminnan käynnistymisen jälkeen Kymenlaakson sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä lähetti 14.1.2022 jäsenkunnilleen kyselyn, jossa se pyysi jäsenkunniltaan vastausta, sitoutuuko jäsenkunta maksamaan liikkeenluovutuksella aiheutuneet palkkaharmonisoinnin kustannukset jäsenkuntaosuuden mukaisesti vuoden 2022 aikana. Palkkojen harmonisointitarvetta tai harmonisoinnin keskeneräisyyttä ja sen vaatimaa kuntien rahoitustarvetta ei tuotu aiemmin esille kuntayhtymän toimintaan liittyvissä kuntajohtajien neuvotteluissa. Kunnille tuli täysin yllätyksenä, että palkkojen harmonisoinnin toteuttaminen oli edelleen kesken siinä laajuudessa.

Kymsoten hallitus päätti palkkojen harmonisoinnista 7.4.2022. Kymsoten ratkaisu toteuttaa harmonisointi täysimääräisenä vuoden 2022 alusta alkaen heikensi merkittävästi kuntien vuoden 2022 taloudellista tilannetta. Kymsoten jäsenkunnille toimittamien palkkojen harmonisointia koskevien suunnitelmien ja lisäselvitysten perusteella näytti vielä siltä, että harmonisointisuunnitelmassa asetetut tehtäväkohtaisten palkkojen tasot olivat huomattavan korkeat. Koska tämä ei ollut takautuva kustannus, se jää pysyvästi rasittamaan kuntien taloutta valtionosuusleikkauksien vuoksi. Emme näe oikeudenmukaisena tilannetta, jossa sote-historian perusteella rahoitamme edelleen sote-kustannuksia vähintään valtionosuusjärjestelmän uudistamiseen asti. Nyt jo tiedossa olevien laskemien mukaan Kouvolan valtionosuudet menevät negatiiviseksi vuonna 2024 ja vähenevät vuoteen 2023 nähden yli 21 miljoonaa euroa.

2. Kouvolan toimintaympäristön muutos

Vuosi 2023 on näyttäytynyt Kouvolassa erittäin haasteellisena. Olemme kohdanneet useita ikäviä uutisia, jotka vaikuttavat negatiivisesti työssäkäyntialueen työpaikkoihin (esimerkiksi Stora Enso, Fazer, Kouvolan seudun ammattiopisto). Suurten yritysten muutosneuvotteluiden ja konkurssien myötä Kouvolasta on hävinnyt tai on häviämässä yli 450 työpaikkaa vuoden 2023 aikana. Alihankintaketjut huomioiden häviävien työpaikkojen kokonaismäärä Kouvolassa on vielä merkittävästi suurempi. Yritysten talouteen ovat vaikuttaneet koronapandemian ja Venäjän hyökkäyssodan lisäksi energian ja muiden kustannusten sekä korkojen nousu, asiakkaiden ostovoiman heikentymisen myötä vähentynyt kysyntä sekä viimeisimpänä talouden yleinen taantuminen. Näiden tekijöiden välittömät ja välilliset vaikutukset ovat aiheuttaneet negatiivisen kierteen Kouvolassa.

Jo vuonna 2021 kouvolaisten yritysten haastatteluissa ilmeni, että yritykset ovat siirtyneet selviämisvaihteelle. Kehittämisinvestointeihin kerätyt varat hupenivat käyttöpääomiin ja edullisemman energian käyttöön saamiseen liittyviin investointeihin. Tämä on vaikuttanut yritysten kykyyn vastata muuttuneeseen tilanteeseen ja uuvuttanut yrittäjiä.

Kouvola Innovation Oy:n yritysneuvonnassa on vuoden ensimmäisellä puolikkaalla tehty valtakunnallisen Yrittäjän Talousavun piiriin kuuluvaa työtä 139,5 tuntia (1–6/2023). Heinäkuun alun jälkeen asiakkaiden tilanne on edelleen vaikeutunut ja rahoitusneuvontaan on hakeutunut useita uusia asiakkaita.

Kouvolassa on elokuun 2023 loppuun mennessä pantu vireille 27 konkurssia, joiden henkilöstövaikutus on yhteensä 196 htv. Vuonna 2022 32 konkurssin henkilöstövaikutus oli 122 htv. Samaan aikaan yritysten muutosneuvottelujen tuloksena Kouvolasta on hävinnyt lähes 170 työpaikkaa, joiden lisäksi viimeisimmät uutiset voivat kasvattaa lukua kaikkiaan yli 450 häviävään työpaikkaan.

Kaakkois-Suomen elokuun 2023 Työllisyyskatsaus osoittaa avoimien työpaikkojen vähentyneen Kouvolassa vuoden takaisesta peräti 40 %. Työttömiä työnhakijoita Kouvolassa oli elokuussa yhteensä 3443 kun luku vuotta aiemmin oli 3343. Saman aikaisesti avoimet työpaikat olivat laskeneet 800:sta 483 kappaleeseen. Myös lomautettujen määrä Kaakkois-Suomessa on noussut reilusti ja elokuun lopussa kokoaikaisesti lomautettuja oli yhteensä 1057, mikä on 132 % enemmän kuin viime vuoden vastaavana ajankohtana.

Kouvolassa tarvitaan tukea konkurssien ja muutosneuvotteluiden kautta työttömäksi jääneiden uudelleentyöllistymiseen sekä uuden työn löytämiseen alihankkijaverkostoissa toimiville yrityksille. Pelkona on, että työkäinen väestö muuttaa enenevässä määrin työn perässä paikkakunnalta pois ja negatiivinen kierre vahvistuu.

Muuttunut geopoliittinen tilanne on vaikuttanut vahvasti Kymenlaaksoon. Matkailu on Kouvolassa kasvava toimiala, joka monipuolistaa kaupungin elinkeinorakennetta sekä tarjoaa työllistymismahdollisuuksia maaseutualueille. Matkailulla on merkittäviä kerrannaisvaikutuksia, sillä yksi matkailueuro tuo arviolta 61 senttiä muille toimialoille. Matkailutoimialaa on kohdannut kaksi merkittävää toimintaympäristön muutosta: COVID-19-pandemia ja Venäjän hyökkäyssota. Kokous- ja tapahtumamatkailussa ei ole palautettu pandemiaa edeltävälle tasolle, ja kuluttajakäyttäytyminen on muuttunut. Venäjä – erityisesti Pietarin sekä Leningradin alueet – on ollut Kouvolalle tärkein matkailun ulkomainen kohdemarkkina, jonka korvaaminen saksankielisen Keski-Euroopan matkailulla edellyttää pitkäjänteistä panostusta.

3. Kouvolan taloustilanne yleisesti

Kouvolan kaupunki on suunnitelmallisesti toteuttanut talouden sopeuttamistoimenpiteitä jo vuosien ajan. Vuoden 2022 tilinpäätöksen kertynyt alijäämä oli 0,5 milj. euroa ja vuodesta 2023 muodostuu positiivinen ainoastaan sote-uudistuksesta johtuvien edellisvuoteen perustuvien verotulojen ja valtionosuuksien vuoksi. Laskennallisesti Kouvolan alijäämä vuodelta 2023 olisi 25,7 milj. euroa, jos tulorahoitus olisi vuoden 2024 mukainen eli uudella normaalilla tasolla.

Viime vuosien poikkeusolot ovat heikentäneet taloutta, jolloin kaupungin tekemien säästötoimenpiteiden vaikuttavuus on mennyt näiden sekä sote-kustannuksien kattamiseen. Lisäksi Kouvolan väestökehitys näyttää jatkuvan edelleen erittäin negatiivisena. Tämä osaltaan vähentää kaupungin vero- sekä valtionosuustuottoja, mutta kaupungin tuottamien palveluiden kustannukset eivät vähene samassa tahdissa.

Kaupungin haasteena on myös vuoden 2009 kuntaliitoksen jäljiltä erittäin suuri määrä kiinteistöjä, joissa on merkittävä korjausvelka. Kiinteistöistä pyritään aktiivisesti luopumaan, mutta markkinatilanne on Kouvolassa haasteellinen. Sote-rakennuksien osalta on lisäksi olemassa riski, että hyvinvointialue tiivistää omaa palveluverkkoaan ja luopuu rakennuksien vuokraamisesta, jolloin vuokratulot vähenevät ja tyhjät kiinteistöt lisääntyvät. Rakennuksia myös puretaan, mutta siitä aiheutuvien lisäkustannuksien vuoksi niiden toteutus ei etene riittävän nopeasti.

D. Kunnan omat toimenpiteet poikkeuksellisen tai tilapäisen taloudellisen tilan korjaamiseksi (esim.: veroprosentti, taksat, lainoitus tai menosäästöt):

1. Jo toteutetut toimenpiteet

Kouvolan kaupunki on toteuttanut suunnitelmallisesti talouden sopeuttamistoimenpiteitä jo usean vuoden ajan. Kouvolan kaupunginvaltuusto hyväksyi 17.12.2018 talouden ja toiminnan sopeuttamissuunnitelman osana talousarviota 2019 ja taloussuunnitelmaa 2019–2021. Vaikutukset olivat taloussuunnittelukaudella 2019–2021 vuositasolla 4,7 – 9,2 milj. euroa. (Kouvolan kaupungin talousarvio 2019 ja taloussuunnitelma 2019-2021 s. 91-102.).

Kaupunginvaltuuston 9.12.2019 hyväksymään vuoden 2020 talousarvioon sisältyi laaja talouden sopeuttamispaketti (Kouvolan kaupungin talousarvio 2020 ja taloussuunnitelma 2020–2022 s. 10-11). Toteutuneet vaikutukset on raportoitu tilinpäätöksessä 2021 (Kouvolan kaupungin tilinpäätös 2021, s. 14).

Vuoden 2021 talousarvioon ja vuosien 2021–2024 taloussuunnitelman sisältyi Perlaconin ohjaaman työryhmän selvitystyön perusteella merkittäviä talouden säästötoimenpiteitä. Näillä toimenpiteillä tasapainotettiin taloutta vuoden 2022 lopun tilanteessa yhteensä 20,3 milj. eurolla, josta pysyviä kumulatiivisia vaikutuksia oli 16,3 milj. euroa (Kouvolan kaupungin tilinpäätös 2022, s. 14). Lisäksi työstettiin lisätoimenpiteitä, joilla saavutettiin vuoden 2022 lopun tilanteessa 5,7 milj. euron säästöt, joista pysyviä 4,7 milj. euroa (Kouvolan kaupungin tilinpäätös 2022, s. 15).

2. Tulossa olevat ja päätetyt toimenpiteet

Kouvolan kaupunginjohtaja ehdotukseen vuoden 2024 talousarvioksi ja vuosien 2024–2027 taloussuunnitelmaksi sisältyy merkittäviä talouden tasapainottamistoimenpiteitä. Toimenpiteitä ovat mm. veronkorotukset, maksujen ja taksojen korotukset, henkilöstömenojen vähennykset, palveluverkkoihin kohdistuvat muutokset, palvelujen tuottamistapojen sekä laadun tarkastelu, avustuksien leikkaaminen ja osinkotuloutusten lisääminen. Kouvolan kaupunginvaltuusto hyväksyy talousarvion ja -suunnitelman sekä veroprosentit 13.11.2023. Talousarvioehdotukseen sisältyy kunnallisveron nostaminen 8,61 prosentista 8,9 prosenttiin.

Talousarvioesitykseen sisältyvät toimenpiteet

Toimenpide	2024	2025	2026	2027	YHTEENSÄ
Avustus	1,3	1,3	2,1	2,1	2,1
Digitalisaatio	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2
Henkilöstökustannukset	1,4	2,1	2,2	2,2	2,2
Kiinteistöt	0,4	0,8	1,2	1,4	1,8

Myyntivoitto	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Osinkotuotot	4,0	4,5	5,0	5,0	5,0
Palvelujen tuottaminen	1,1	1,6	1,9	1,9	1,9
Palveluverkko	0,1	0,4	0,7	2,5	3,7
Taksojen/maksujen korotus	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Veronkorotus	4,5	5,2	5,3	5,3	5,3
Kaikki yhteensä	13,1	16,4	18,9	20,9	22,5
Toimialojen lisäsäästöt	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Kaikki yhteensä	15,1	18,4	20,9	22,9	24,5

Kaupunki on vuonna 2018 päättänyt perusopetuksen palvelurakenteen uudistamisesta. Uudistuksessa pyritään vastaamaan laskevan oppilasmäärän asettamiin haasteisiin laajan kouluverkon kaupungissa. Lisäksi tavoitteena on turvallinen ja terveellinen kouluympäristö. Tavoitteeseen pääseminen edellyttää merkittäviä investointeja. Investoinnit on aloitettu, mutta rakennus- ja sekä korkokustannuksien merkittävä kasvu on tuonut haasteita toteuttamiselle. Investointisuunnitelmaa on päivitetty vuoden 2024 talousarvion laadinnan yhteydessä. Uudistuksen toteutuksen jälkeen täysimääräisiksi käyttötaloussäästöiksi arvioidaan noin 9 milj. euroa vuositasolla. Jos kaupungin taloudellinen tilanne huononee entisestään, joudutaan näiden investointien toteuttamista arvioimaan uudestaan, eikä pysyviä käyttötaloussäästöjä saavuteta.

Henkilöstömäärän ja -menojen sopeuttaminen

Kouvolan kaupungin palveluksessa on henkilöstöä yhteensä noin 2 800, joista noin 2 200 on vakinaisessa palveluksessa. Varhaiskasvatus- ja opetushenkilöstö muodostaa 62 prosenttia koko henkilöstöstä. Vuoden 2023 talousarviossa henkilöstökulut ovat noin 58 prosenttia kaikista toimintakuluista.

Sote-palvelut siirtyivät Kouvolan kaupungilta Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymälle 1.1.2019. Kouvolan kaupungilla hyvinvointialueiden varsinaisen toiminnan käynnistymisen vaikutukset kaupungin henkilöstöön ovat olleet enää vähäiset. Vuoden 2023 alussa hyvinvointialueen palvelukseen siirtyi henkilöstöä yhteensä 67.

Kouvolan kaupungilla on toteutettu merkittävät henkilöstövähennykset vuosina 2019–2020. Vuonna 2019 käytiin kahdet työvoiman vähentämistä koskevat yhteistoimintaneuvottelut, joiden tavoitteeksi asetettiin henkilöstön vähentäminen yhteensä 120 henkilötyövuodella vuoden 2020 loppuun mennessä sekä 60 henkilötyövuoden lisäsäästöt vuoteen 2021 mennessä. Päätetyt henkilöstövähennykset toteutuivat asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

Kouvolan kaupungin henkilöstösuunnittelu on ollut erittäin tiukkaa ja taloutta on sopeutettu jatkuvasti vähentämällä henkilöstöä ja henkilöstömenoja. Pelkästään vakinaisen henkilöstön määrä on vähentynyt 199:llä vuoden 2019 alusta alkaen (pl. toteutuneiden liikkeenluovutusten henkilöstövaikutukset). Vuoden 2019 alusta alkaen vuoden 2023 elokuun loppuun mennessä eläkepoistumasta ja muusta lähtövaihtuvuudesta on hyödynnetty keskimäärin 21 prosenttia.

Kouvolan kaupunki on toteuttanut monia palvelurakenteen muutoksia toiminnan tehostamiseksi ja sopeuttanut henkilöstömäärää tehokkaasti aina kuntien yhdistymisestä vuodesta 2009 alkaen. Henkilöstötarvetta tarkastellaan jatkuvasti suhteessa muuttuviin palveluverkkoihin ja palvelujen tuottamistapoihin sekä toimintojen kehittämiseen ja digitalisaation edistämiseen. Henkilöstön siirtyminen eläkkeelle jatkuu lähivuosina runsaana, joten samanaikaisesti on tehtävä toimenpiteitä, joilla varmistetaan

osaavan työvoiman saaminen kaupungin palveluihin. Henkilöstön työhyvinvoinnin edistäminen ja työkyvyn tukeminen ovat myös keskeinen osa hyvää talouden hoitoa. Vuonna 2024 panostetaan merkittävästi työkykyjohtamisen kehittämiseen ja sairauspoissaolojen vähentämiseen. Talouden haasteista johtuva mahdollisimman hallittu muutos on keskeistä henkilöstön työhyvinvoinnin näkökulmasta.

E. Muut huomiot ja lisätiedot:

Kouvolassa yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä on kaikkein suurin 21 suurimman kaupungin joukossa. Yli 65-vuotiaita on 23 649, mikä on 29,8 % koko väestöstä (Tilastokeskus 31.12.2022). Tilastokeskuksen ennusteen mukaan vuonna 2030 yli 65-vuotiaita on 25 200 (34,3 % väestöstä) ja 24 101 (35,7 % väestöstä) vuonna 2040. Koko maassa yli 65-vuotiaiden osuus on tällä hetkellä 23,3 % ja ennusteen mukaan 25,9 % vuonna 2030 ja 27,0 % vuonna 2040. Kouvola siis ikääntyy huomattavasti koko maata nopeammin. Kouvolan väestömäärä pienenee ja huoltosuhde heikkenee. Kouvolan väestöllinen huoltosuhde on 73,4, kun se koko maassa on 62,3.

Esi-, perus- ja lisäopetuksessa olevista oppilaista on n. 16 % tehostetun tuen ja n. 17 % erityisen tuen piirissä ja vertailuna tilastokeskuksen mukaan valtakunnallinen erityisen tuen oppilaiden määrä on n. 10 %. Oikea-aikaisen tuen järjestämiseen joudutaan lisäpanostamaan mm. koulunkäynninohjaajien erityisopetuksen resursseja lisäämällä. Kouvolassa luokkamutoista erityisopetusta järjestetään sekä vaativan tuen ryhmissä että muissa erityisryhmissä. Alueellisia pienryhmiä on Kouvolassa 45, kaupunkitason/vaativan tuen ryhmiä 32 ja joustavan perusopetuksen ryhmiä 6. Oppilaiden tuen järjestäminen vaatii ja edellyttää rakenteellisia ratkaisuja, kuten luokkamutoisen erityisopetuksen tarjontaa, laaja-alaista erityisopetusta sekä henkilöstön lisäämistä yksilölliseen tukeen.

On nähtävissä, että entistä nuorempien oppilaiden koulupoissaolot ovat lisääntyneet ja tämän myötä on panostettava ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin. Kouvolassa suunta on kehittynyt negatiivisesti ja esi- ja perusopetuksessa olevien oppilaiden tuen tarpeet ovat monipuolistuneet ja syventyneet. Lasten ja nuorten aggressiivinen käytös ja psyykinen oireilu näkyy esi- ja perusopetuksen arjessa päivittäin ja sen vuoksi tuen järjestäminen edellyttää riittäviä resursseja, monipuolisia ratkaisuja ja ennaltaehkäiseviä toimintamalleja.

Kouvolan kaupunki on tehnyt taloushaasteista huolimatta laajamittaista kehittämistä elinvoiman vahvistamiseksi ja panostanut mm. koulutusyhteistyöhön yliopiston ja ammattikorkeakoulun kanssa. Lisäksi kaupunki on investoinut elinvoimaa lisääviin hankkeisiin kuten RR-terminaaliin, yritystonttutuotannon kehittämiseen ja yritysten sijoittumispalveluun sekä Käyrälammen alueen matkailun kehittämiseen. Investoinneissa kaupunki pyrkii toteuttamaan ainoastaan käyttötaloussäästöjä tai elinvoimaa lisääviä hankkeita.

Aika ja paikka:

Kouvola 16.10.2024

Allekirjoitus, nimenselvennys ja nimike

Marita Toikka, kaupunginjohtaja

Liitteet:

- Kouvolan kaupungin tilinpäätökset vuosilta 2021 ja 2022
- Kouvolan kaupunginjohtajan ehdotus talousarvioksi 2024 ja taloussuunnitelmaksi 2024–2027
- Kouvolan kaupunginvaltuuston hyväksymä talousarvio 2024 ja taloussuunnitelma 2024–2027 toimitetaan valtuuston 13.11.2023 käsittelyn jälkeen.