

Vuoden 2025 talousarvion ja vuosien 2025-2028 taloussuunnitelman laadinnan kehys

7091/02.02.00/2024

Kaupunginhallitus 03.06.2024 § 132

Valmistelija: talousjohtaja Hellevi Kunnas, puh. 020 615 5054, hellevi.kunnas(at)kouvola.fi

Valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuuston tulee päättää talousarviosta ja taloussuunnitelmasta (KuntaL 14 §). Talousarvion valmistelusta vastaa kunnanhallitus sekä kukin toimielin omalla tehtäväalueellaan.

Talousarvion laadinnan prosessi

Kunnan ja kuntayhtymän talousarviosta ja -suunnitelmasta säädetään kuntalain 110 §:ssä mm. seuraavasti:

- Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio ottaen huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi.
- Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan.
- Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen.

Suomen Kuntaliiton suosituksessa ”Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio ja taloussuunnitelma” ohjeistetaan talousarviosta mm. seuraavasti:

- Talousarvio ja -suunnitelma laaditaan samanaikaisesti. Laadintaprosessin aloittaa tavallisesti valtuuston tavoite- ja kehysseminaari, jossa käydään läpi kunnan toiminnan kehittämistarpeet ja -tavoitteet sekä taloudellinen tilanne.
- Kehyspäätöksessään kunnanhallitus asettaa budjetoitaville tehtäville kehykset, jotka sidotaan kuntastrategiassa asetettuihin tavoitteisiin.
- Toimielimet valmistelevat tehtävä- ja hankekohtaiset talousarvio- ja -suunnitelmaehdotuksensa kunnanhallituksen antamien kehysten ja ohjeiden pohjalta.
- Keskushallinto yhdistelee toimielinten ehdotukset talousarvioksi ja -suunnitelmaksi. Tätä ehdotusta nimitetään kunnanjohtajan budjettiesitykseksi.

- Talousarvion tasapainotukseen vaikuttavat olennaisesti ratkaisut, jotka valtion budjetissa tehdään muun muassa kuntien valtionosuuksista ja verotuksesta.
- Kunnanhallitus valmistelelee talousarvio- ja suunnitelmaehdotuksen valtuustolle. Kuntalaissa ei ole erikseen säädetty, mihin mennessä hallituksen on annettava oma esityksensä. Seuraavan vuoden veroprosentit on annettava verohallinnolle 17. marraskuuta mennessä, joten ennen sitä hallituksen esitys talousarvioksi tulee käytännössä olla selvillä.

Kouvolan talousarvioprosessi noudattaa suosituksia. Talousarvion laadinta aloitetaan kehysvalmistelulla tilinpäätöksen valmistumisen jälkeen. Kaupunginhallituksella on huhti-toukokuussa kaksi talousseminaaria, johtoryhmillä seminaari huhtikuussa ja valtuustoseminaari pidetään toukokuussa, kun julkisen rahoituksen määrästä on saatu arviot. Valtuustoryhmiltä pyydetään huhti-toukokuussa lausunnot talousarvioarviovalmistelussa otettavaksi huomioon.

Talousarviokehys

Kehyspäätöksellä kunnanhallitus asettaa toimielimille euromääräiset kehykset, joiden perusteella alkaa lautakuntien talousarviovalmistelu. Kehyksen puitteissa toimielimet päättävät talousarvioehdotuksensa ja toimenpiteet, joilla tavoitteisiin päästään.

Hallintosäännön 59 §:n mukaan kaupunginhallitus hyväksyy suunnittelukehykset ja talousarvion laadintaohjeet. Toimielimet laativat talousarvioehdotuksensa. Valtuusto hyväksyy talousarviossa toimielimelle sitovat tehtäväkohtaiset toiminnan ja talouden tavoitteet sekä niiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot.

Hallintosäännön 23 §:n mukaan lautakunnan tehtävänä on vastata siitä, että palvelut järjestetään asetettujen tavoitteiden palvelujen järjestämisestä koskevien periaatteiden ja määrärahojen puitteissa. Lautakunta määrittää tarvittavat palvelut ja niiden laatutason.

Kouvolan taloudellinen tilanne

Vuoden 2023 tilinpäätöksen jälkeen Kouvolan kaupungilla on taseessa kertynyttä ylijäämää noin 19,3 milj. euroa. Vuoden 2024 talousarvion mukainen alijäämä on -10,3 milj. euroa. Tilinpäätöksessä alijäämän arvioidaan toteutuvan ennakoitua heikompana eli -11,1 milj. euroa. Valtionosuuksien ja verotulojen arviot vuodelle 2025 ja sen jälkeiselle ajalle ovat huonontuneet vuoden 2023 syksyn tilanteesta. Valtionosuuksien osalta marraskuussa julkaistut valtionosuuslaskelmat toivat kunnille sote-uudistuksesta johtuvat merkittävät lisäleikkaukset. Leikkauksia kompensoitiin vuodelle 2024 ja niiden toteutuminen siirrettiin vuosille 2025–2027. Hallituksen kehysriihessä keväällä 2024 valtionosuusleikkausta lievennettiin hieman, mutta Kouvolan osalta

sopeuttamistarve kasvoi yhteensä noin 10 milj. euroa julkisen rahoituksen muutosten takia.

Vuoden 2024 talousarvion yhteydessä tehtyjen sopeuttamistoimenpiteiden lisäksi kaupungin talous tarvitsee lisää toimenpiteitä. Vuoden 2024 aikana on tehty laajaa palveluanalyysityötä, jossa on vertailtu Kouvolan kustannuksia vertailukuntiin. Lisäksi on verrattu palvelujen tuottamisen kustannuksia palveluluokkatilastojen perusteella. Näiden pohjalta on kartoitettu toimenpide-ehdotuksia talouden tasapainottamiseksi. Sopeuttamista valmistellaan seuraavan talousarvion yhteydessä tehtäväksi taloussuunnittelukauden aikana vuosina 2025–2028. Vähenevä väestö alentaa kaupungin tulo-rahoituksen pohjaa, joten kaupungin tulee mitoittaa palvelunsa asiakasmäärään sekä käytettävissä olevaan tulo-rahoitukseen.

Talousarvion laadinnan kehys

Vuonna 2025 merkittävin muutos on TE-palveluiden siirtyminen valtiolta kaupungin työllisyysalueen vastuulle. Uudistus lisää palvelujen tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia sekä työmarkkinatuen kuntaosuuden kustannuksia. Uudistus rahoitetaan valtionosuuksien kautta. Kaupungille uudistuksen arvioidaan tuottavan lisämenoja 12,6 milj. euroa ja valtionosuuksien kasvavan vastaavan summan.

Vuoden 2025 talousarviokehukseen vaikuttavat merkittävimmät muutokset ovat:

Lakisääteiset muutokset:

- TE-palvelujen kustannukset -12,6 M€
- Valtakunnalliset palkkaratkaisut, 3 % kasvulla -3,3 M€
- Eläkemaksujen tasausmaksun aleneminen +0,8 M€
- Vuoden 2025 vaalit +0,1 M€
- Verotulojen aiempaa loivempi kasvu sekä verotulojen ja valtionosuuksien väliset muutokset
- Valtionosuusmuutokset
 - Te-palveluiden palveluiden rahoitus +9,3 M€
 - Työttömyysetuuksien kompensatio +3,3 M€
 - Sote-leikkaukset yhteensä -27,4 M€

Muut välttämättömät muutostarpeet:

- Indeksikorotukset ja muut välttämättömät kustannusten nousut

Kaupungin omat päätökset:

- Palveluverkkoihin liittyvät muutokset
- Vuoden 2024 talousarvion yhteydessä laadittujen toimenpiteiden vaikutukset, lisävaikutus vuodelle 2025 noin 5 M€
- Palveluanalyysin perusteella kartoitettu lisäsopeuttamistarve vuosille 2025–2028 mm. seuraavasti:
 - palveluverkon tiivistäminen

- palvelujen digitalisoiminen
- toimintakulttuurin ja -rakenteen muutokset
- palvelujen laadun ja laajuuden optimointi
- eläkepoistuman hyödyntäminen
- tilojen yhteiskäytön lisääminen
- yhteensä tavoite 10 M€ vuoden 2028 tasossa

Toimialojen edellytetään tarkastelemaan eläkkeelle siirtymistä ja muusta syystä vapautuvien virkojen ja tehtävien täyttämistä erittäin kriittisesti sekä noudattamaan kaikilta osin tiukkaa henkilöstösuunnittelua.

Julkinen rahoitus

Verotulot ja valtionosuudet on arvioitu käyttämällä valtiovarainministeriön ja Suomen Kuntaliiton materiaaleja. Kunnallisveroon, 8,9 prosenttia, ei kehyksessä esitetä muutosta. Myöskään kiinteistöveroprosentteihin ei esitetä muutoksia. Verotulojen ja valtionosuuksien välillä tapahtuu hallituksen kehysriihen mukaiset muutokset eli ansiotulovähennyksien poisto kunnallisverosta lisää verotuottoja ja vastaavasti valtionosuuksista vähennetään verotulomenetyksen kompensatiota. Valtionosuuksiin kohdistuu sote-uudistuksesta johtuva lisäleikkaus, jota kehysriihessä kompensoitiin osittain. Yhteensä sote-uudistuksesta johtuva valtionosuuksien vähennykset vuonna 2025 ovat 27,4 milj. euroa.

Talousarviovalmistelun painopistealueet

Talousarvioprosessiin on liitetty valtuustoryhmille suunnattu kysely talousarvion painopistealueista. Kyselyn tuloksia on käyty läpi kaupungin johtoryhmässä sekä toimialoilla. Kyselyn tuloksia hyödynnetään toimielimien talousarviovalmistelussa. Kyselyn tulokset ovat **oheismateriaalina**.

Talousarviovalmisteluun asetetaan toimialoille seuraavia painopistealueita:

- Talouden tasapainottaminen
- Investoinneissa painotus käyttötalouskustannuksia säästöä tuoviin
- Aktiivinen omistajaohjaus
- Kiinteistöjen hallinnan tehostaminen
- Perusopetuksen toimintakulttuurin muutos painopisteinä yleisen tuen vahvistaminen ja yhteistyön kehittäminen
- Yhdenmukaiset käytännöt perusopetuksessa sekä toimintamallien varmistaminen ja jalkauttaminen
- Koulut ensisijaisia investointikohteita
- Liikkuva elämäntapa ja edulliset lähiliikuntapuitteet
- Yhteistyön urheiluseurojen kanssa mm. lasten liikunnan kehittämiseksi kouluissa

- Matalankynnyksen harrastukset ja tapahtumat
- Edunvalvonnan kehittäminen

Investoinnit

10 vuoden investointisuunnitelmaa on tarkasteltu kevään ajan ja sen työstäminen jatkuu edelleen. Investoinneiksi hyväksytään ainoastaan käyttötalouskustannuksiin säästöjä tuovat uudet investoinnit, elinvoimaa lisäävät investoinnit sekä muut välttämättömimmät korjausinvestoinnit. Infran korjausinvestointien osalta tulee pyrkiä tavoittelemaan kansallista keskitasoa korjausvelan osalta eli korjausvelan määrä ei saa suhteellisesti kasvaa Kouvolassa muita kuntia suuremmaksi.

Tuloslaskelma

Kehyksessä on huomioitu ainoastaan välttämättömimmät kustannusten kasvut. Laskelman tilinpäätösennuste vuodelle 2024 on osavuositarkastuksen 1-4/2024 mukainen. Suunnitelmavuosille on arvioitu palkankorotuksen vaikutukset 3 prosentin kasvulla. Kaikissa luvuissa on huomioitu edellä mainitut talouden tasapainottamistoimenpiteet. Talousarviokehys on laadittu kuntalain mukaisesti tasapainoiseksi taloussuunnittelukauden aikana. Kaupungin taloudellista puskuria eli kertynyttä ylijäämää tulee asteittain kasvattaa vähintään 500–1 000 euroon asukasta kohden, noin 40 – 80 miljoonaan euroon.

Tuloslaskelma ulkoinen, milj. euroa	TP 2023	TPE 2024	TA 2025	TS 2026	TS 2027	TS 2028
Toimintakate	-186,8	-186,7	-197,1	-194,9	-192,5	-196,3
Verotulot	212,6	203,0	211,5	217,0	222,5	228,0
Valtionosuudet	18,1	-5,7	0,5	0,9	3,7	8,9
Rahoitustulot ja -menot	3,7	5,8	6,0	5,0	4,0	4,0
Vuosikate	47,6	16,4	20,9	28,0	37,7	44,6
Poistot ja arvonalentumiset	-27,9	-27,6	-27,9	-28,2	-30,0	-31,5
Tilikauden tulos	19,7	-11,2	-7,0	-0,2	7,7	13,1
Tilikauden yli-/alijäämä	19,8	-11,1	-6,9	-0,1	7,8	13,2
Kertynyt yli-/alijäämä	19,3	8,2	1,3	1,2	8,9	22,1
Kunnallisveroprosentti	8,61	8,90	8,90	8,90	8,90	8,90
Toimintakatteen muutos, %	-66,9	0,0	5,6	-1,1	-1,2	1,9
Vuosikate/poistot, %	170,7	59,4	75,0	99,2	125,5	141,6

Esitettävä kehys toimielimittäin

Talousarviokehystä sekä toimielimien sitovuustasoa esitetään muutettavaksi niin, että pysyvien vastaavien (rakennukset, maa-alueet, osakkeet) myyntivoitot eriytetään toimintakatteesta. Tämän muutoksen jälkeinen luku kuvaa toiminnasta aiheutuvia kustannuksia, eivätkä kertaluonteiset erät vaikuta siihen. Toimielimien sitovuustaso hyväksytään talousarvion hyväksymisen yhteydessä.

Toimintakate, 1 000 e	2024	2025	2026	2027	2028
Tarkastuslautakunta	-189	-196	-199	-202	-205
Kaupunginhallitus	833	-8 839	-7 280	-5 900	-5 682

Kasvatus- ja opetuslautakunta	-145 216	-146 907	-147 875	-148 564	-151 320
Liikunta- ja kulttuurilautakunta	-25 849	-25 819	-24 610	-23 187	-23 344
Tekninen lautakunta	-17 615	-16 740	-16 761	-16 490	-16 943
Kymen jätelautakunta	0	0	0	0	0
Toimintakate yhteensä (ilman myyntivoittoja)	-188 036	-198 501	-196 725	-194 343	-197 494
Rakennusten ja osakkeiden myyntivoitot (kopa/kh)	295	300	300	300	300
Maa-alueiden myyntivoitot (tela)	900	1 100	1 500	1 500	900
Toimintakate yhteensä	-186 841	-197 101	-194 925	-192 543	-196 294

Kaupunginhallitus toimintakate, 1 000 e	2024	2025	2026	2027	2028
Kaupunginhallitus (ilman myyntivoittoja)	833	-8 839	-7 280	-5 900	-5 682
Rakennusten ja osakkeiden myyntivoitot (kopa/kh)	295	300	300	300	300
Toimintakate yhteensä	1 128	-8 539	-6 980	-5 600	-5 382

Tekninen lautakunta toimintakate, 1 000 e	2024	2025	2026	2027	2028
Tekninen lautakunta	-17 615	-16 740	-16 761	-16 490	-16 943
Maa-alueiden myyntivoitot (tela)	900	1 100	1 500	1 500	900
Toimintakate yhteensä	-16 715	-15 640	-15 261	-14 990	-16 043

Talousarviokehystä tullaan tarkentamaan alkusyksyyn mennessä, mikäli laskelmiin vaikuttavat tiedot muuttuvat olennaisesti.

Talousjohtaja Hellevi Kunnas on kokouksessa paikalla esittelemässä asiaa ja sivistysjohtaja Veikko Niemi sekä tekninen johtaja Hannu Tylli ovat paikalla asiantuntijoina vastaamassa kysymyksiin.

Lisätietoja: talousjohtaja Hellevi Kunnas, puh. 020 615 5054, hellevi.kunnas(at)kouvola.fi

Kaupunginjohtajan ehdotus:

Kaupunginhallitus päättää

1. hyväksyä edellä esitetyn kehyksen ja tekee siihen tarvittaessa tarkennuksia syksyllä 2024 sekä
2. kehottaa toimialoja huomioimaan mainitut painopistealueet talousarviovalmistelussa.

Kaupunginhallituksen päätös:

Kaupunginhallitus hyväksyi päätösehdotuksen.

Kaupunginhallitus myönsi läsnäolo- ja puheoikeuden talousjohtaja Hellevi Kunnakselle, sivistysjohtaja Veikko Niemelle ja tekninen johtaja Hannu Tyllille. He olivat asiantuntijoina läsnä kokouksessa tämän asian käsittelyn aikana.