

Talousarvio 2025 ja taloussuunnitelma 2025-2028

7091/02.02.00/2024

Kaupunginhallitus 30.09.2024 § 190

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

Kuntalain 110 §:n mukaan 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. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet.

Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Kunnan tulee taloussuunnitelmassa päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan.

Talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Talousarviossa ja -suunnitelmassa on käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa.

Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota.

Kouvolan taloudellinen tilanne

Kouvolan kaupunki on määrätietoisesti sopeuttanut talouttaan vastaamaan muuttuvaa väestömäärää ja -rakennetta. Tämä on tarkoittanut palveluverkkojen kokonaisvaltaista päivittämistä ja palvelujen tuottamistapojen kehittämistä ja uudelleen arvioimista. Kaupungista riippumattomat tekijät, kuten valtionosuuksissa, verotuloissa ja valtakunnallisissa palkkaratkaisuissa tapahtuneet muutokset ovat lisänneet tasapainottamistarvetta. Vaikka kaupungin menokehitystä on saatu hillittyä, niin riittävien talouden tasapainottamistoimenpiteiden toteutumiseen menee useampi vuosi. Kaupungin tulee pystyä luomaan taloudellisesti tasapainoinen tilanne, joka kestää tilapäiset talouden vaihtelut. Samanaikaisesti tulee valmistautua väestömääräennusteiden mukaiseen palvelutarpeen muutokseen. Erityisesti lasten ja nuorten määrä tulee vähenemään merkittävästi. Kaikessa palvelutuotannossa tulee pystyä sopeutua

tulevaan väestöpohjaan, -rakenteeseen ja siitä johtuvaan muutokseen. Kaupungin saama tulo-rahoitus tulee pienenemään negatiivisen väestökehityksen takia. Kaikissa kaupungin palveluissa tulee etsiä uusia, kustannustehokkaampia tapoja tuottaa palveluja vähenevien resurssien puitteissa.

Vuosi 2023 oli positiivinen ainoastaan poikkeuksellisten hyvinvointialueuudistuksesta johtuvien verotulojen ja valtionosuuksien ansiosta. Vuoden 2024 talousarvion sekä tämän hetken tilinpäätösennusteen mukaan vuosi toteutuu tulokseltaan noin 11 milj. euroa negatiivisena. Myös vuoden 2025 talousarvioesitys on negatiivinen ja kertyneet alijäämät tulevat lähes käytettyä. Suunnitelman mukaan talous tasapainottuu suunnittelukaudella.

Talousarvioesitys vuodelle 2025 on 6,8 milj. euroa alijäämäinen. Kumulatiiviseksi eli kertyneeksi ylijäämäksi arvioidaan vuoden 2025 lopussa noin 2 milj. euroa. Vuoden 2024 alijäämä talousarvion mukaan on noin 10 milj. euroa ja kumulatiivinen ylijäämä vuoden 2024 lopussa on noin 9 milj. euroa. Aiempien säästötoimien lisäksi vuosille 2025–2028 asetettiin 10 miljoonan euron tavoite lisäsopeuttamiselle. Talousarvio ja -suunnitelma edellyttävät suunniteltujen toimenpiteiden toteuttamista tasapainoiseen tilanteeseen pääsemiseksi. Talousarvioesitykseen ei sisälly veronkorotuksia.

Kouvolan palveluverkkoa on analysoitu ja tehty kustannus- sekä toimintavertailua saman kokoluokan kuntiin jo useita vuosia. Vuoden 2023 alusta lähtien vertailua on syvennetty ja haettu julkisten tilastojen ulkopuolille jäävistä tekijöistä tietoja suoraan vertailukunnista. Tietoa on haettu esimerkiksi tukipalveluista, volyymeista sekä henkilöresursseista. Lisäksi kaupunki on arvioinut palvelujen lakisääteisyttä. Selvitysten perusteella on tehty mittavia toimenpidetavoitteita vuoden 2025 talousarvioon. Vuosien 2025–2028 talousarviokehitys sisältää yhteensä 10 milj. euroa uusia säästötavoitteita vuoteen 2028 mennessä. Toimialat tekevät tarkemmat esitykset toimenpiteiden kohdistumisesta ja lopullisen päätöksen tekee kaupunginvaltuusto 2.12.2024 hyväksyessään vuoden 2025 talousarvion ja vuosien 2025–2028 taloussuunnitelman. Talousarvion laskelmat, jotka sisältävät em. toimenpiteiden vaikutukset, osoittavat, että vuosi 2025 tulee olemaan tulokseltaan negatiivinen, mutta vuonna 2026 päästäisiin lievästi positiiviseen tulokseen. Em. toimenpiteiden vaikutukset vuosittain ovat:

Vuosi	Vuosisumma M€	Kumulatiivinen summa M€
2025	4,9	4,9
2026	2,1	7,0
2027	2,7	9,7
2028	0,5	10,2

Talousarvioon sisältyy myös aiempina vuosina tehtyjen toimenpiteiden lisävaikutukset suunnitelmakaudelle. Vuodelle 2024 asetettujen toimenpiteiden lisävaikutukset ensi vuodelle ovat 5,0 milj. euroa. Edellä mainittujen kumulatiivinen vaikutus yhteensä 2025 on 19,3 milj. euroa. Yhteensä ensi vuosi sisältää säästötoimenpiteitä kumulatiivisesti noin 24 milj. euroa ja vuonna 2028 summa on yhteensä 35 milj. euroa, kun huomioidaan myös vuoden 2024 talousarviossa asetetut tavoitteet.

Merkittävimmät muutokset taloussuunnittelukaudella

Vuoden 2025 talousarvioon sisältyvät merkittävimmät kustannuksien lisäykset ovat työllisyyspalvelujen siirto 11,6 milj. euroa, valtakunnallisten arvioiden mukaiset palkkojen korotukset 3 prosentin kasvulla (3,9 milj. euroa), ja muut välttämättömät kustannustason muutokset yhteensä 1,6 milj. euroa. Vähennyksinä on huomioitu aiempien säästötoimenpiteiden kustannusvaikutukset sekä uudet säästötavoitteet. Palveluverkkomuutoksista ja investoinneista johtuvat kustannuksien muutokset on otettu huomioon taloussuunnitelmavuosina, mutta luvut täsmentyvät vuosittain. Korkotasona korkokuluissa on käytetty yleisten ennusteiden mukaan vuonna 2025 3 %, vuonna 2026 2,5 %, 2027 lähtien 2,2 % ja sen jälkeen 2 %. Vaikka lainamäärä kasvaa, pysyvät korkokulut suunnilleen samalla tasolla korkotason alentuessa suunnitelmakaudella.

Valtionosuuksiin ja verotuloihin kohdistuu muutoksia vuonna 2025. Niiden välisiä summia muuttaa ansiotulovähennyksen poistuminen kunnallisverosta. Tämä lisää kuntien verotuottoja, mutta vastaava summa vähennetään valtionosuuksista eli muutos toteutetaan kustannusneutraalisti koko maan tasolla. Lisäksi kuntien vastuulle siirtyvät työllisyyspalvelut kasvattavat vuoden 2025 valtionosuuksia, tuoden kunnille myös näiden toimintojen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. Verotulot ja valtionosuudet eivät ole vertailukelpoisia vuoden 2024 ja vuoden 2025 osalta edellä mainittujen muutosten takia. Vuoden 2026 ja sen jälkeiset valtionosuudet eivät ole vielä arvioitavissa valtionosuusuudistuksen takia, vaan laskelmissa on käytetty nykyjärjestelmän mukaisia ennusteita. Verotulo- ja valtionosuusarviot perustuvat valtiovarainministeriön ja Suomen Kuntaliiton arvioihin. Summat täsmentyvät talousarviovalmistelun edetessä.

Kaupunginjohtajan talousarvioehdotus

Kaupunginjohtajan talousarvioehdotus perustuu kaupunginhallituksen päättämään kehukseen ja talous tasapainottuu taloussuunnittelukaudella. Lautakuntien käsittelyjen jälkeen on tehty muutoksia toimialojen välillä. Ohjaamon sekä työpajatoiminnan resurssit kustannuksineen on siirretty kasvatukseen ja opetuksen palveluista elinvoiman työllisyyspalveluihin. Ohjaamon siirrosta kaupunginhallitus on tehnyt päätöksen § 149 17.6.2024. Työpajatoiminnan siirto on kaupunginhallituksen käsittelyssä 14.10.2024.

Ulkoinen tuloslaskelma milj. e	TP 2023	TA 2024	TA 2025	TS 2026	TS 2027	TS 2028
Toimintatulot	47,5	42,7	41,8	40,4	41,0	40,3
Valmistus omaan käyttöön	1,8	1,9	2,3	2,3	2,3	2,3
Toimintamenot	-236,1	-231,4	-240,1	-236,6	-234,8	-237,8
Toimintakate	-186,8	-186,8	-196,1	-193,9	-191,6	-195,3
Verotulot	212,6	201,8	212,5	219,5	226,0	230,0
Valtionosuudet	18,1	-4,1	-1,5	-1,1	1,7	6,9
Rahoitustulot ja -menot	3,7	6,3	6,1	6,5	6,3	6,0
Vuosikate	47,6	17,2	21,0	31,0	42,5	47,6
Poistot ja arvonalentumiset	-27,9	-27,6	-27,9	-28,2	-30,0	-31,5
Tilikauden tulos	19,7	-10,4	-6,9	2,8	12,5	16,1
Tilinpäätöserät	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Tilikauden yli/alijäämä	19,8	-10,4	-6,8	2,8	12,5	16,2
Kertynyt yli-/alijäämä	19,3	9,0	2,2	5,0	17,6	33,8
Kunnallisveroprosentti	8,61	8,61	8,90	8,90	8,90	8,90
Toimintakatteen muutos, %	-66,9	-66,9	5,0	-1,1	-1,2	1,9
Vuosikate, % poistoista	170,7	62,3	75,4	109,8	141,5	151,2
Vuosikate, euroa/asukas	603	221	272	406	561	635
Asukasmäärä vuoden lopussa	78 876	77 916	77 145	76 391	75 659	74 952

Lautakuntien talousarvioesitykset

Lautakunnat ovat osaltaan käsitelleet talousarvioesityksensä ja hyväksyneet ne kaupunginhallituksen kehyksessä määritellyn suuruisena lukuun ottamatta liikunta- ja kulttuurilautakuntaa sekä kasvatus- ja opetuslautakuntaa. Kaupunginhallitus palauttaa kyseiset ehdotukset lautakuntiin uudelleentalusteluun ja velvoittaa lautakuntia pysymään annetussa kehyksessä koko suunnitelmakauden osalta.

Lautakuntien päätökset/kehyslitykset

Kasvatus- ja opetuslautakunta, 1 000 e	TA 2025	TS 2026	TS 2027	TS 2028
Kehys	-146 907	-147 875	-148 564	-151 320
Lautakunnan päätös	-147 326	-148 419	-149 108	-151 864
Erotus	-419	-544	-544	-544

Sippolan ja Kääpälän koulujen pientenlastentalon malli sekä Viialan koulun jatko

Kasvatus- ja opetuslautakunta, 1 000 e	TA 2025	TS 2026	TS 2027	TS 2028
Kehys (huomioitu työpajan ja ohjaamon siirto)	-146 070	-146 994	-147 666	-150 405
Kaupunginjohtajan ta-ehdotus	-146 070	-146 994	-147 666	-150 405
Erotus	0	0	0	0

Liikuntalautakunta, 1 000 e	TA 2025	TS 2026	TS 2027	TS 2028
Kehys	-26 419	-24 610	-23 187	-23 344
Lautakunnan päätös	-26 576	-24 924	-24 881	-25 038
Erotus	-157	-314	-1 694	-1 694

Inkeröisten, Valkealan ja Kuusankosken uimahallien toiminnan jatkuminen teknisen käyttöiän ajan sekä Inkeröisten jäähallin toiminnan jatkuminen

Liikuntalautakunta, 1 000 e	TA 2025	TS 2026	TS 2027	TS 2028
-----------------------------	---------	---------	---------	---------

Kehys	-26 419	-24 610	-23 187	-23 344
Kaupunginjohtajan ta-ehdotus	-26 419	-24 610	-23 187	-23 344
Erotus	0	0	0	0

Investoinnit ja palveluverkon kehittäminen

Investointien osalta toteutetaan lähtökohtaisesti vain sellaisia kohteita mistä saavutetaan käyttötaloussäästöjä. Talousarvioesityksen sisältämistä rakennusinvestoinneista ainoastaan teatterin laajennuksen ja peruskorjauksen osalta tämä ei täyty. Kokonaisuudessaan investointeja tarkastellaan 10 vuoden suunnitelmassa, jota päivitetään jatkuvasti toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten mukaisesti.

Talousarvioon ja -suunnitelmaan sisältyvät merkittävimmät investoinnit ovat Marjoniemen yhtenäiskoulu, teatterin laajennus ja peruskorjaus, uimahallin peruskorjaus ja laajennus, Eskolanmäen liikuntahalli, kärkihankkeina Yritysalueet, Käyrälampi sekä Urheilupuisto. Muualla rahoitusmuodolla suunniteltuja kohteita ovat Inkeröisten monitoimitalo, Kuusankosken yhtenäiskoulu, Kaunisnurmen päiväkotiki, keskuskeittiö sekä Monitoimiareena. Monitoimiareenan osalta tehdään vaihtoehtotarkasteluja. Keskuskeittiön osalta selvitetään sekä investointi- että tuotantotapaa. Kuusankosken kouluratkaisun osalta selvitetään eri toteuttamisvaihtoehtoja.

Investoinnit ja rahoitus

Investointimenot talousarviovuodelle 2025 ovat yhteensä 52,3 milj. euroa. Investointitulot, 1,5 milj. euroa, muodostuvat investointien luovutustuloista (1,0 milj. euroa) ja rahoitusosuuksista (0,5 milj. euroa).

Vuonna 2025 lainakannan arvioidaan kasvavan 30,0 milj. euroa vuoden 2024 muutettuun talousarvioon nähden ja olevan 4 692 euroa asukasta kohden.

Luonnos vuoden 2025 talousarviosta ja vuosien 2025–2028 taloussuunnitelmasta on **oheismateriaalina**.

Asiaa ovat kokouksessa esittelemässä erillisen aikataulun mukaisesti talousjohtaja Hellevi Kunnas, apulaiskaupunginjohtaja Tuukka Forsell, sivistysjohtaja Veikko Niemi, tekninen johtaja Hannu Tylli, henkilöstöjohtaja Päivi Karhu, toimitilajohtaja Katja Ahola, kehittämispäällikkö Karoliina Kanerva sekä tytäryhteisöjen toimitusjohtajat tai heidän edustajansa.

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

Kaupunginjohtajan ehdotus:

Kaupunginhallitus päättää:

1. palauttaa liikunta- ja kulttuurilautakunnan sekä kasvatus- ja opetuslautakunnan talousarvion vuodelle 2025 sekä talous- ja

henkilöstösuunnitelman vuosille 2025–2028 uudelleensoveltamiseen ja velvoittaa lautakuntia pysymään annetussa kehyksessä koko suunnitelmakauden osalta.

2. palauttaa vuoden 2025 talousarvion ja vuosien 2025–2028 taloussuunnitelman uudelleensoveltamiseen.

Asian käsittely:

Asiaa käsiteltiin kokouksessa 30.9.2024 ja sen käsittelyä jatkettiin jatkokokouksessa 1.10.2024.

Kaupunginhallituksen päätös:

Kaupunginhallitus päätti

1. palauttaa liikunta- ja kulttuurilautakunnan sekä kasvatus- ja opetuslautakunnan talousarvion vuodelle 2025 sekä talous- ja henkilöstösuunnitelman vuosille 2025–2028 uudelleensoveltamiseen ja velvoittaa lautakuntia pysymään annetussa kehyksessä koko suunnitelmakauden osalta.
2. palauttaa vuoden 2025 talousarvion ja vuosien 2025–2028 taloussuunnitelman uudelleensoveltamiseen.

Kaupunginhallitus myönsi läsnäolo- ja puheoikeuden talousjohtaja Hellevi Kunnakselle. Hän oli asiantuntijana läsnä kokouksessa tämän asian käsittelyn aikana. Lisäksi kaupunginhallitus myönsi läsnäolo- ja puheoikeuden tekninen johtaja Hannu Tyllille, sivistysjohtaja Veikko Niemelle, toimitilajohtaja Katja Aholalle ja henkilöstöjohtaja Päivi Karhulle, jotka olivat asiantuntijoina läsnä kokouksessa tämän asian käsittelyn aikana, ja he poistuivat kokouksesta ennen päätöksentekoa.

Kaupunginhallitus myönsi läsnäolo- ja puheoikeuden kehittämispäällikkö Karoliina Kanervalle, Kouvolan Ammattiopisto Oy:n toimitusjohtaja Petri Tanille, Kouvolan Asunnot Oy:n toimitusjohtaja Jari Niemelle, Kouvolan Vesi Oy:n toimitusjohtaja Ari Mikkälälle, Kouvolan Rautatie- ja Aikuiskoulutus Oy:n toimitusjohtaja Kari Tähdelle, Kouvolan Teatteri Oy:n toimitusjohtaja Tiina Luhtaniemelle, KSS Energia Oy:n toimitusjohtaja Marko Riipiselle, Kouvola Innovation Oy:n toimitusjohtaja Pasi Miettiselle ja Kaakkois-Suomen Tieto Oy:n toimitusjohtaja Mika Lyytikäiselle. He olivat asiantuntijoina läsnä jatkokokouksessa 1.10.2024 tämän asian käsittelyn aikana ja poistuivat kokouksesta ennen päätöksentekoa.

Kaupunginhallituksen jäsen Tapio Karvonen poistui kokouksesta tämän asian käsittelyn aikana klo 9.38 ja palasi kokoukseen asian käsittelyn aikana klo 12.00.

Valtuuston 3. varapuheenjohtaja Jenny Hasu saapui kokoukseen tämän asian käsittelyn aikana klo 9.40.

Kaupunginhallituksen jäsen Manu Huuhilo poistui kokouksesta tämän asian käsittelyn aikana klo 9.57 ja palasi kokoukseen asian käsittelyn aikana klo 10.26.

Kaupunginhallitus piti kokoustaun tämän asian käsittelyn aikana klo 10.54–12.00.

Kaupunginhallituksen jäsen Jukka Nyberg poistui kokouksesta tämän asian käsittelyn aikana klo 12.00 ja palasi kokoukseen asian käsittelyn aikana klo 12.08.

Kaupunginhallituksen jäsen Jenny Aikio saapui kokoustaun jälkeen kokoukseen tämän asian käsittelyn aikana klo 12.02.

Kaupunginhallituksen jäsen Miia Witting poistui kokouksesta tämän asian käsittelyn aikana klo 13.10 ja palasi kokoukseen asian käsittelyn aikana klo 13.14.

Kaupunginhallituksen jäsen Tapio Karvonen poistui kokouksesta tämän asian käsittelyn aikana klo 13.10 ja palasi kokoukseen asian käsittelyn aikana klo 13.12.

Kaupunginhallitus keskeytti asian käsittelyn klo 13.38 ja jatkoi asian käsittelyä jatkokokouksessaan 1.10.2024 klo 9.00.

Kaupunginhallitus myönsi läsnäolo- ja puheoikeuden Kouvolan Ammattiopisto Oy:n talouspäällikkö Sailsa Puhjolle, joka oli asiantuntijana läsnä jatkokokouksessa 1.10.2024 tämän asian käsittelyn aikana klo 9.03-9.34 ja Kouvolan Teatteri Oy:n hallintojohtaja Helena Reilinille, joka oli asiantuntijana läsnä jatkokokouksessa tämän asian käsittelyn aikana klo 11.27-11.49. He poistuivat jatkokokouksesta ennen päätöksentekoa.

Kaupunginhallituksen jäsen Miia Witting saapui jatkokokoukseen tämän asian käsittelyn aikana klo 9.03.

Kaupunginhallituksen jäsen Tapio Karvonen saapui jatkokokoukseen tämän asian käsittelyn aikana klo 9.25.

Kaupunginhallituksen jäsen Jukka Nyberg poistui jatkokokouksesta tämän asian käsittelyn aikana klo 9.23 ja palasi kokoukseen asian käsittelyn aikana klo 10.41.

Kaupunginjohtaja Marita Toikka poistui jatkokokouksesta tämän asian käsittelyn aikana klo 9.47 ja palasi kokoukseen asian käsittelyn aikana klo 9.51.

Kaupunginhallitus piti kokoustaun jatkokokouksen aikana klo 10.10–10.30.

Kaupunginhallituksen jäsen Jenni Aikio poistui jatkokokouksesta tämän asian käsittelyn aikana klo 10.30. Kaupunginhallituksen varajäsen Taina Talvala saapui jatkokokoukseen tämän asian käsittelyn aikana klo 10.30.

Kaupunginhallituksen puheenjohtaja Jouko Leppänen poistui jatkokokouksesta tämän asian käsittelyn aikana klo 10.30–10.40 ajaksi ja puheenjohtajana tuona aikana jatkokokouksessa toimi kaupunginhallituksen 2. varapuheenjohtaja Ukko Bamberg.

Kaupunginhallituksen jäsen Manu Huuhilo poistui jatkokokouksesta tämän asian käsittelyn aikana klo 10.51 ja palasi kokoukseen asian käsittelyn aikana klo 12.45.

Kaupunginhallituksen jäsen Jukka Nyberg poistui jatkokokouksesta tämän asian käsittelyn aikana klo 10.57 ja palasi kokoukseen asian käsittelyn aikana klo 14.50.

Kaupunginhallitus piti kokoustauon jatkokokouksen aikana klo 12.00–12.45.

Kaupunginhallituksen jäsen Ukko Bamberg poistui jatkokokouksesta kokoustauon aikana klo 12.00 ja saapui kokoustauon jälkeen jatkokokoukseen tämän asian käsittelyn aikana klo 12.51.

Kaupunginhallituksen varajäsen Taina Talvala poistui jatkokokouksesta tämän asian käsittelyn aikana klo 13.31 ja kaupunginhallituksen jäsen Jenni Aikio saapui jatkokokoukseen klo 13.31 tämän asian käsittelyn aikana.

Kaupunginhallituksen puheenjohtaja Jouko Leppänen poistui kokouksesta klo 13.33–13.37 ajaksi ja puheenjohtajana tuona aikana jatkokokouksessa toimi kaupunginhallituksen 2. varapuheenjohtaja Ukko Bamberg.

Kaupunginhallituksen jäsen Miia Witting poistui jatkokokouksesta tämän asian käsittelyn aikana klo 13.46 ja palasi kokoukseen asian käsittelyn aikana klo 14.03.

Kaupunginhallituksen jäsen Anni Villikka poistui jatkokokouksesta tämän asian käsittelyn aikana klo 13.54.

Kaupunginhallitus piti kokoustauon jatkokokouksen aikana klo 14.32–14.50.
