

Vuoden 2025 talousarvion ja vuosien 2025 - 2027 taloussuunnitelman suunnittelukehykset ja ohjeet liikelaitoksille

Kaupunginhallitus 17.06.2024 § 206
2555/02.02.00/2024

Valmistelija: Talousjohtaja Anne Takala
etunimi.sukunimi(ät)uusikaupunki.fi

Talouden tasapaino

Kuntalain 114 §:n mukaan kuntien on laadittava konsernituloslaskelman, -rahoituslaskelman ja -taseen sisältävä konsernitilinpäätös. Kuntien taloutta tarkastellaan kunnan ja sen tytäryhteisöjen sekä muiden konserniin kuuluvien yhteisöjen kokonaisuutena, ja kunnat voivat joutua ns. kriisikuntamenettelyyn konsernitaseeseen kertyneen alijäämän tai konsernitilinpäätöksestä laskettavien tunnuslukujen perusteella.

Uudenkaupungin Oikeenlaista kemiaa -strategian yhtenä tavoitteena on tasapainoinen talous. Sen mittareita on kolme: konsernin taseessa ei ole alijäämää vuonna 2025 tai 2035, vuosikate kattaa suunnitelmakaudella poistot ja konsernin lainojen ja vuokravastuiden määrä on alle 150 % koko maan keskiarvosta.

Kaupungin ja konsernin tase oli ylijäämäinen vuoden 2023 lopussa, ja tase tulee olemaan ylijäämäinen myös vuoden 2024 lopussa.

Maailmantaloudessa ja Suomen taloudessa on edelleen epävarmuustekijöitä. Sen ja kuntien toiminnan muutoksien takia myös kuntien taloudessa on monia epävarmuustekijöitä:

- Hyvinvointialueen ja kuntien tehtävien rajapinnat ja tehtävien kustannukset kunnille eivät ole vielä selkiintyneet.
- Hyvinvointialueet on luopumassa osasta kunnilta vuokratuista sote-pela-kiinteistöistä ja neuvottelut vuokrien alentamisesta ovat alkaneet kuntien kanssa.
- TE-palvelut siirtyvät 2025 kuntien vastuulle, mutta palvelujen kustannukset ovat Kuntaliiton arvion mukaan noin 100 m€ isommat kuin kuntien palveluun saama rahoitus.
- Valtionosuusuudistuksen valmistelu on alkanut, ja tavoitteena on saada uusi rahoitusjärjestelmä voimaan 1.1.2026.
- Hallituksen lisäsäätöjen vaikutukset kuntien talouteen tarkentuvat nekin myöhemmin.

Talouden kehitys suunnitelmakaudella

Valtiovarainministeriön huhtikuun 2024 ennusteen mukaan Suomen talous ei kasva vuonna 2024. Inflaation hidastuminen ja palkankorotukset sekä maailmankaupan toipumisen seurauksena elpyvä vienti kääntävät talouden noin 1,5 prosentin kasvuun vuosina 2025-2026. Kuluttajahintaindeksi nousee vuonna 2024 arviolta 1,9 % ja 1,3 % vuonna 2025.

Suomen talouden kehitys on ollut vuodesta 2022 lähtien selvästi verrokkimaita heikompaa. Rakentaminen ja sekä yksityiset että julkiset investoinnit kääntyvät vuonna 2025 kasvuun. Yksityinen kulutus kääntyy sekin kasvuun. Työllisyystilanne on pysynyt kohtuullisena. Ansiotasoindeksi nousee kolmisen prosenttia vuodessa.

Vuonna 2024 kulutuksen kasvu jää alle puoleen prosenttiin, ja 2025- 2026 kasvu on prosentin tuntumassa.

Suomen julkisen talouden alijäämä heikkeni vuonna 2023, ja se heikkee edelleen 2024. Julkinen talous on alijäämäinen koko suunnitelmakauden.

Lähivuosina näkyvissä oleva talouskasvu ei riitä vahvistamaan julkista taloutta, ja julkinen talous pysyy alijäämäisenä. Julkisessa taloudessa vallitsee rakenteellinen menojen ja tulojen välinen epätasapaino.

Kuntatalous

Kuntien talous oli vahva vuonna 2023, mutta taloustilanne on vuonna 2024 tiukentunut, ja koko suunnitelmakauden vuosikatearviot ovat laskeneet syksystä 2023. Kuntatalousohjelman mukaan vuosikatteen heikkeneminen jatkuu 2025. Kuntatalouden tulojen ja menojen välillä epätasapaino kasvaa suunnitelmakaudella, eivätkä vuosikatteen riitä poistoihin tai nettoinvestointeihin. Tulojen ja menojen merkittävä epätasapaino merkitsee kuntataloudessa veronkorotuksia ja tiukkaa budjettikuria lähivuosina.

Kuntatalouden toimintamenojen kasvun arvioidaan olevan 6,4 % vuonna 2025 ja 3 % vuosina 2026-2027. Vuonna 2024 nousu on 1,5 %. Palkkakustannukset nousevat 6,4 % vuonna 2025.

Kuntien toimintakate - tulojen ja menojen erotus - heikkenee.

Kuntien rahoitusjäämä (tulorahoitus-investoinnit) on negatiivinen.

Työ- ja elinkeinopalvelut siirretään 2025 kuntien vastuulle ja samalla kuntien rahoitusvastuuta työttömyysetuuksista laajennetaan koskemaan työmarkkinatuen lisäksi myös perus- ja ansiopäivärahaa.

Muutos lisää kuntatalouden menoja miljardilla eurolla vuoden 2025 tasolla, eikä kuntien valtionosuuksien lisäys riitä kattamaan kuluja. Yleisellä työllisyyskehityksellä on uudistuksen jälkeen entistä suurempi vaikutus kuntien talouteen.

Kunta-alan palkat nousevat ns. yleistä linjaa enemmän palkkarakenteita ja palkkausjärjestelmiä koskevan viisivuotisen kehittämisohjelman vuoksi. Kehittämisohjelma nostaa palkkoja yhteensä noin 5,1 % vuosina 2023–2027.

Kuntahallinnon investointipaineiden arvioidaan pysyvän mittavina jatkossakin muun muassa korjausvelan ja väestön muuttoliikkeen vuoksi.

Vuodesta 2023 lähtien kuntien kustannuksista suurin osa syntyy varhaiskasvatukseen sekä koulutuksen järjestämisestä. Syntyvyyden lasku 2010-luvulla on kääntänyt varhaiskasvatukseen ja koulutuksen palvelutarpeen laskuun. Toisaalta erityis- ja tukipalvelujen tarve ja kustannukset ovat nousussa.

Suunnittelukehysten perusteet

Kaupunginvaltuusto on 18.12.2023 hyväksynyt kaupungin vuoden 2024 talousarvion ja vuosien 2024–2026 taloussuunnitelman. Vuosien 2025–2027 raami poikkeaa hyväksytystä taloussuunnitelmasta valtionosuuksien ja verotulojen osalta. Valtionosuudet ovat 0,8 miljoonaa euroa pienemmät (lähinnä lisäleikkaus kunnilta hyvinvointialueille, perustuu kuntien sote-menojen kasvuun, työtulovähennyksen korottaminen) kuin taloussuunnitelmassa ja henkilöstömenot 0,9 miljoonaa euroa pienemmät kuin syksyllä 2023 arvioitiin. Niihin vaikuttaa muun muassa Wintterin käyttöönotto. Kaikkia uusia henkilöstömenoja ei ole vielä pystytty kohdistamaan, ja määrärahat on varattu muihin toimintakuluihin.

Sataman osinkotuotot on poistettu suunnitelmakauden tuloista (600 000 euroa vuonna 2024, 0 € 2025-2027).

Kaupungin tuloslaskelma on vuonna 2025 tässä vaiheessa lähes 8,6 miljoonaa euroa alijäämäinen (8,6 m€ tas 2024-2026), mutta luvut tulevat vielä muuttumaan. Kaupunki ja liikelaitokset on 8,4 miljoonaa euroa alijäämäinen. Vuodet 2026–2027 ovat alijäämäisiä, ja niiden taloutta on tarkasteltava erikseen.

Menoissa ovat vuonna 2025 mukana 3,8 miljoonan euron kertaluonteiset menot: kertapoistot 3,2 miljoonaa euroa (Pohitulli, uimahalli, terveyskeskus ja A-sairaalan siipi) ja purkukustannukset 0,6 miljoonaa euroa. Sen lisäksi menoissa on mukana Wintterin käyttöönottoon liittyviä ylimääräisiä kustannuksia.

Merkittävimmät muutokset kehikseen vuodelle 2025 taloussuunnitelmaan 2025-2026 verrattuna:

Menot ja tulot:

- Pyhämaan ryhmäperhepäiväkoti (+ 3 htv / 151 000 € kust.kasvu 2025-2027)
- Varhaiskasvatuksen S2-tuki lisääntyy (+ 3 htv varhaiskasvatuksen avustajaa ja +1 htv esiopettaja / 150 000 € kust.kasvu 2025-2027)
- Lukion kasvanut oppilasmäärä, jako neljään ryhmään (kust.kasvu 101 000 € 2025-2027)
- Perusopetuksen oppilasmäärän pieneneminen (-1 htv syksystä 2024 alkaen)
- Oppimisen tuen lainsäädännön uudistus 1.8.2025 (kust.kasvu 2025 50 000 € ja 2026-2027 100 000 €)
- Perusopetuksen erityisluokka (kust.kasvu 60 000 € 2025-2027)
- Kulttuurikasvatuksen syventävän tason palvelut (kust.kasvu 30 000 € 2025-2027)
- Wintterin materiaalihankinnat päiväkotiin, kouluun ja lukioon 130 000 € 2025
- Wintterin materiaalihankinnat hyvinvointi- ja vapaa-aikapalveluille 75 000 €
- Korkokustannukset laskettu 3 %:n korolla (aiemmin 4 %)
- Purkukustannukset v. 2025 (kustp. 2415-2416) 630 000 € (pieni arviosta n . 650 000 €)
- 2,5 htv:n lisäys uinninvalvojan vakansseihin 77 500 € per vuosi sivukuluineen
- 1,5 htv:n lisäys nuorisotyöntekijän vakansseihin 60 000 € per vuosi sivukuluineen
- Kalannin yläkoulun siirto Wintteriin syksyllä 2025 (pienentää kuluja 2025: 133 000 €, 2026-2027: 330 000 € per vuosi)
- Kalannin alakoulun yhden ryhmän vähentyminen syksyllä 2024 pienentää kuluja 55 000 € per vuosi
- Palvelupäällikön palkkaaminen 60 000 € vuosi
- Pohitullin palloiluhallin käyttökustannusten lisääminen 45 000 € / vuosi
- Pohitullin ja uimahallin kiinteistönhoidon kulut pienenevät 150 000 € vuonna 2025 arvioidusta
- Wintterin leasingmaksut pienenevät 200 000 € arvioidusta vuonna 2025
- Wintterin palvelumaksut kasvavat arvioidusta 33 000 € vuonna 2025 ja 330 000 vuosina 2026-2027
- Varhaiskasvatuksen hankemenojen pienentyminen 285 000 €
- Perusopetuksen hankemenojen pienentyminen 90 200 €
- Vesien peruspääoman koron on arvioitu olevan 3 % (aiemmin 4 %)
- Lukion oppilasmäärän kasvu, valtionosuudet kasvaa 150 000 €
- Sataman osinkotuotot 0 €, aikaisemmin 600 000 €
- Varhaiskasvatuksen hanketulojen pienentyminen 240 000 €
- Perusopetuksen hanketulojen pienentyminen 55 000 €
- Valtionosuudet – 0,8 m€
- Verotulot – 0.8 m€

Talousarvioesityksen perusteet

Palvelualueiden valtuustotasoiset toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet on johdettava Oikeenlaista kemiaa -strategiasta. Niiden on tuettava strategian toteuttamista ja sen strategisten mittareiden tavoitetason saavuttamista.

Palvelukeskusten on talousarviossa pyrittävä esittämään rakenteellisia, toiminnallisia ja tuottavuutta parantavia muutoksia. Etätyön ja digitalisaation (mukaan lukien tekoäly) antamat mahdollisuudet parantaa palveluja, itsepalvelua ja toimintatapoja on hyödynnettävä.

Toimitilojen käytön tehostamismahdollisuudet on hyödynnettävä.

Palvelutoiminnan pysyviä henkilöstöresursseja ja pysyviä kustannuksia ei voi lisätä kahdesta syystä: kaupungin taloudellinen liikkumavara on kapea, ja hyvinvointialueet ovat muuttaneet henkilöstötarvetta osassa palveluita. Eläköitymiset on mahdollisuuksien mukaan hyödynnettävä.

Muutos vuosien 2026–2028 taloussuunnitelmaan

Vuodet 2026 ja 2027 ovat talouden kannalta ns. normaaleja vuosia ja kaupungin talouden tilannetta on silloin helpompi arvioida.

Vuoden 2026 talousarvion ja vuosien 2026–2028 taloussuunnitelmaa tehtäessä tiedetään enemmän mm. seuraavista asioista:

- valtionosuusuudistus - rahoitusjärjestelmäuudistus
- yleinen taloudellinen kehitys
- Valmet Automotiven tulevaisuudennäkymät ja kaupungin työllisyystilanne
- yllä olevista syistä kaupungin verotulojen kehitys tiedetään paremmin
- kaupungin kiinteistöselvityksen mahdolliset vaikutukset
- TE-uudistuksen todellinen vaikutus

Palvelukeskukset ja suunnittelukehysten sitovuus

Suunnittelukehysten perusteet on selvitetty liitteenä olevassa talousarvion 2025 ja taloussuunnitelman 2025–2027 / suunnittelukehykset kaupunki ja ohjeistus liikelaitokset -koosteessa.

Kullekin palvelukeskukselle on määritelty sitova suunnittelukehys. Palvelukeskuksen kehityksen sitovuustasona on ulkoinen toimintakate (nettomenot ilman poistoja).

Henkilöstömenot

Vuoden 2025 henkilöstömenot on arvioitu voimassa olevan sopimusratkaisun mukaan. Palkkauksen kehittämissuunnitelman mukaiset muutokset suunnitelmakaudella on huomioitu. Henkilöstömenojen korotukset on laskettu huhtikuun 2024 palkkoihin, 5,82 %. Tarkempi selvitys on liitteessä.

Käyttötalouden ja tulorahoituksen epävarmuustekijöitä

Valtion vuoden 2025 talousarvio julkistetaan syksyllä.

Verotulojen kehitys riippuu yleisestä taloustilanteesta sekä merkittävältä osin autotehtaan työntekijämäärästä.

TE-palvelujen kustannukset ja kustannusten kompensatio.

Sote- ja pela-kiinteistöjen vuokrasopimukset voimassa kolme vuotta, 2023-2025 + 1 vuoden optio. Sen jälkeen kunta ei voi vuokrata tiloja hyvinvointialueelle, vaan tilat on yhtiötettävä tai myytävä. Jatketaanko sopimuksia ja millaisin ehdoin?

Palkankorotusten taso nykyisen sopimuskauden jälkeen ei ole tiedossa.

Odotettua nopeampi inflaatio.

Verotulot

Verotulot on arvioitu Kuntaliiton veroennustekehikon avulla. Verotuloennuste on ennuste ja siinä on monia epävarmuustekijöitä sekä kunnallisveron että yhteisöveron osalta.

Ennustekehikon pohjana on Tilastokeskuksen väestökehitysennuste. Vuoden 2025 asukasluku on sen mukaan 14 768.

Kaupungin tuloveroprosentti on ennusteessa 8,60 suunnitelmakaudella 2025–2027. Kiinteistöveroprosentit ovat nekin ennallaan.

Kuntien nimellisten ja efektiivisten veroprosenttien välistä ero kavennetaan. Ansiotulovähennyksen poistamisen ja sitä korvaavan työtulovähennyksen korottaminen nostaa tuloveron tuottoa mutta kasvava työttömyys ja heikko talouskasvu leikkaavat kasvua. Verotulomenetysten (vo) kompensatiota alennetaan vastaavalla määrällä.

Kiinteistöverotuksen arvostamisuudistus jatkuu.

Kunnallisveron tuottoarvio on 28,9 miljoonaa euroa vuonna 2025, yhteisöveron 6,6 miljoonaa euroa ja kiinteistöveron noin 6,1 miljoonaa euroa. Kaupungin verotulot yhteensä ovat arviolta noin 41,6 miljoonaa euroa.

Valtionosuudet

Vuoden 2025 valtionosuuksien arvio perustuu valtiovarainministeriön toukokuussa antamiin ennakkotietoihin sekä lukion oppilasmäärän kasvuun. Kaupungin valtionosuudet olisivat vuonna 2025 noin 5,95 miljoonaa euroa (sis. lukion oppilasmäärän kasvu + 150 000 €). Valtionosuuksissa on mukana TE-palvelujen rahoitusosuus. Valtionosuuksen yhteydessä maksettavien verotulomenetysten kompensaaion alentaminen puolestaan leikkaa kunnille maksettavia valtionosuuksia.

Uudenkaupungin muut valtionosuudet laskevat edelleen vuodesta 2024 sote-uudistuksen järjestämissä muutoksen tasauksen ja läsiirtotarpeen takia (lopulliset sote-kustannukset ylittivät ennakoarvion) sekä edelle todetun verotulomenetysten kompensaaion pienenemisen takia.

Investoinnit

Kaupungin investointimenot ovat isot vuonna 2025 (10 m€), mutta sen jälkeen kaupungin ja liikelaitosten vuotuiset kokonaisinvestoinnit laskevat noin 7,5 miljoonaan euroon. Monitoimijatalo Wintteri valmistuu syksyllä 2024 ja otetaan käyttöön maaliskuun 2025 alussa. Sen rakentamiseen on investointiohjelmassa vuonna 2025 varattu vain 2,5 miljoonaa euroa. Hanke toteutetaan elinkaarimallilla ja sen rahoitustavaksi on arvioitu 47 % kaupungin taseinvestointeina (sisältyy investointiohjelmaan) ja 53 % leasingrahoituksella (kustannukset huomioidaan tuloslaskelmassa hankkeen valmistuttua).

Kaupungin ja liikelaitosten kaupungin taseeseen tehtävät investoinnit (sis. Wintterin liikuntatilat mutta ei koulukeskusta) olisivat suunnitelmakaudella yhteensä noin 27,5 miljoonaa euroa. Poistot tarkentuvat investointien hyväksymisen ja kohteiden valmistumisen jälkeen.

Liikelaitokset

Liikelaitosten tulosten tulee olla suunnitelmakaudella positiivisia ja niiden toiminnan on oltava tehokasta.

Liikelaitosten investoinnit ovat vuosina 2025–2027 yhteensä 8,2 miljoonaa euroa.

Toimielin	TP 2023	TA+M 2024	2025	2026	2027	2025–2027
KAUPUNKI YHTEENSÄ	-16 639 826	-27 002 000	-10 033 000	-4 654 000	-4 645 000	-19 332 000
Uudenkaupungin Vesi	-1 202 480	-1 846 000	-2 150 000	-2 400 000	-2 400 000	-6 950 000
Vakka-Suomen Vesi yhteensä	-409 475	-450 000	-400 000	-400 000	-400 000	-1 200 000
INVESTOINNIT YHTEENSÄ	-18 251 781	-29 298 000	-12 583 000	-7 454 000	-7 445 000	-27 482 000

2025–2027 suunnittelukehykset

Tuloslaskelma, yhdistelmä

Tuloslaskelma, yhdistelmä 1 000 euroa, ulkoiset	TP 2023	TA+M 2024	Tot. arvio 2024	2025	2026	2027
TOIMINTATUOTOT	18 078	17 223	17 223	16 886	17 909	17 909
VALMISTUS OMAAN KÄYTTÖÖN	408	447	447	447	447	447
TOIMINTAKULUT	-53 928	-56 011	-56 011	-60 402	-59 812	-60 749
TOIMINTAKATE	-35 442	-38 341	-38 341	-43 068	-41 456	-42 392
VUOSIKATE	11 768	8 263	8 263	4 420	8 357	7 968
TILIKAUDEN TULOS	4 828	416	416	-8 746	-1 985	-2 374
TILIKAUDEN YLI-/ALIJÄÄMÄ	5 104	743	743	-8 425	-1 684	-2 073

Tuloslaskelma, kaupunki

1 000 euroa, ulkoiset	TP 2023	TA+M 2024	Tot. arvio 2024	2025	2026	2027
TOIMINTATUOTOT	10 834	9 389	9 389	9 009	9 985	9 985
VALMISTUS OMAAN KÄYTTÖÖN	408	447	447	447	447	447
TOIMINTAKULUT	-48 977	-50 429	-50 429	-54 798	-54 166	-55 072
TOIMINTAKATE	-37 735	-40 593	-40 593	-45 342	-43 734	-44 639
VUOSIKATE	9 891	6 458	6 458	2 515	6 424	6 065
TILIKAUDEN TULOS	4 626	386	386	-8 811	-1 997	-2 356
TILIKAUDEN YLI-/ALIJÄÄMÄ	4 833	644	644	-8 559	-1 761	-2 120

Lainakanta €/asukas (kaupunki + liikelaitokset)

Pitkäaikaiset ja lyhytaikaiset lainat 2021–2026

1 000 €	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Kaupunki	51 704	60 924	77 698	83 311	81 299	76 537
Liikelaitokset	3 889	3 301	2 611	2 023	2 354	1 711
Lainakanta yhteensä	55 593	64 225	80 309	85 334	83 654	78 248
Asukasmäärä	15 105	14 939	14 923	14 768	14 687	14 604
€/asukas, kaupunki	3 423	4 078	5 207	5 641	5 535	5 241
€/asukas, kaupunki + liikelaitokset	3 680	4 299	5 382	5 778	5 696	5 358

Rahoituslaskelma ei ole vielä tasapainossa, ja lopullinen lainatarve tarkentuu budjetin laatimisen aikana. Vuoden 2024 ja 2025-2027 rahoitustarve riippuu erityisesti investointitasosta. Kaupunki ei ole ottanut pitkäaikaista lainaa alkuvuonna 2024.

Helmikuussa 2027 erääntyvä joukkovelkakirjalaina on laskelmissa korvattu uudella 15 vuoden tasalyhenteisellä lainalla.

Kaupungin ja liikelaitosten yli-/alijäämä, €/as.

Ylijäämä

Taseen ylijäämä 31.12.2022 verrattuna vuoden 2023 tilikauden yli-/alijäämään

1 000 €	2022 (sis. liikelait.)	TP 2023 (sis. liikelait.)	TA+M 2024 (sis. liikelait.)	2025 (sis. liikelait.)	2026 (sis. liikelait.)	2027 (sis. liikelait.)
Edellisten tilikausien yli-/alijäämä		17 816	22 920	23 662	15 237	13 554
Tilikauden yli- (+)/alijäämä (-)		5 104	743	-8 425	-1 684	-2 073
Taseen ylijäämä	17 816	22 920	23 662	15 237	13 554	11 481
Asukasmäärä		14 939	14 923	14 768	14 687	14 604
Ylijäämä, €/asukas		1 534	1 586	1 032	923	786

Yhteenveto

Alkuvuosi 2024 on toteutunut ennakoidusti, mutta talous on tiukentunut vuodesta 2023. Vuoden 2025 tilikausi on vahvasti alijäämäinen kertaluonteisten erien (kertapoistot, purkukustannukset, Wintterin käyttöönottoon liittyvät kerta- ja muut kustannukset) mutta taloustilanne on koko suunnitelmakauden vaikea.

Strategian tavoitteiden toteutumiseen liittyy haasteita ja uhkia. Kaupungin asukasmäärä on laskussa ja työllisyys on heikentynyt, ja kaupungin työttömyys on maakunnan huippua. Henkilöstövähennykset vaikuttavat verotulojen kasvuun.

TE-uudistus lisää kuntien kustannuksia, ja palvelut siirtyvät kunnille aliresursoituna. Kuntien valtiolta saama rahoitus ei kata kunnille siirtyviä todellisia kustannuksia, vaikka menot on luvattu kompensoida kunnille täystäysimääräisesti.

Kustannusten hallinta edellyttää kykyä ja halua ideoida ja esittää ennakkoluulottomasti uusia toimintamalleja sekä valmiutta päättää ja tukea systemaattista uudistustyötä.

Esittelijä: Kaupunginjohtaja Atso Vainio

Päätösehdotus: Kaupunginhallitus päättää hyväksyä liitteenä olevan suunnittelukehityksen vuosille 2025-2027.

Päätös: Ehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.
