

Talousarvion laadintaohjeet ja talousarviokehys vuoden 2025 talousarvioksi

Kaupunginhallitus 14.06.2024 § 212
664/02.02.00/2024

Valmistelija: talousjohtaja Patrik Nygrén ja kaupunginjohtaja Eero Vainio, etunimi.sukunimi(at)raisio.

Talousarviokehyksessä kaupunginhallitus määrittelee reunaehdot lautakunnille talousarvion tekemiseksi. Reunaehdot perustuvat verottajan ja Kuntaliiton ennusteisiin seuraavan vuoden tulojen osalta sekä arvioihin toiminnan ja talouden kehityksestä sekä toiminnallisista muutoksista.

Kuntien talousarviosta ja -suunnitelmasta säädetään kuntalain 110 §:ssä. Kuntalain 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 (suunnitelmakausi). Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi.*

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."

Raision kaupungin taloudellinen tilanne

Raision kaupungin alkuperäinen talousarvio vuodelle 2024 valmisteltiin -0,2 miljoonaa euroa alijäämäiseksi. Raision kaupungin vuoden 2023 tilikauden ylijäämä oli 48 tuhatta euroa. Ylijäämä sisältää 8,8 miljoonan euron investointivarausten. Tilikauden tulokseen vaikuttivat olennaisesti hyvä toimintakate sekä myönteisesti parantuneet verotulot ja valtionosuudet. Hyvä verotulojen kasvu vuonna 2023 johtui ns. verohännistä, eli aikaisempien verovuosien positiivista oikaisuista. Edellisvuonna, vuonna 2022 ylijäämä oli 2,3 miljoonaa euroa sisältäen 3,235 miljoonan euron investointivarausten. Vuoden 2021 tulos oli 4,5 miljoonaa euroa sisältäen 3,765 miljoonan euron investointivarausten. Vuoden 2020 tulos oli 7,3 miljoonaa euroa ylijäämäinen, vuoden 2019 tulos oli -5,7 miljoonaa euroa alijäämäinen, vuoden 2018 tulos oli -3,7 miljoonaa euroa alijäämäinen.

Vuoden 2023 tilikauden positiivisella tuloksella taseen kertyneeksi ylijäämäksi muodostui 24,0 miljoonaa euroa eli 947 euroa per asukas.

Vuosien 2024 ja 2025-2027 taloudelliset haasteet johtuvat valtionosuuksien ja verotulojen notkahduksesta, laajan investointiohjelman ja korkean korkotason tuomasta korkotaakasta sekä palkkatason ja inflaation noususta. Työllisyysuudistus tuo sekä menoja että valtionosuuksia joiden toteutuminen tasapainoisena on epävarma.

Tämänhetkisten taustatietojen valossa kaupungin vuoden 2024 muutetun talousarvion tulosennuste olisi toteutumassa hiukan alkuperäistä

talousarviota paremmin. Lautakunnat eivät ole ilmoittaneet suuria muutoksia vuoden 2024 talousarvioon. Kuntaliiton ennusteiden mukaan verotuloennuste on päivittynyt hieman negatiivisemmaksi ja valtionosuus on päivittynyt hieman positiivisemmaksi. Kaupungin tulosenustetta päivitetään sitä mukaa, kun uutta päivitettyä tietoa on saatavilla. Myös kehystä on syytä tarkastella alkusyksyllä, mikäli valtakunnalliset ennusteet muuttuvat.

Talouden tasapainottaminen, tuottojen ja kuluja tasapainon sekä talouden pitkäaikaisen tasapainon saavuttaminen on merkityksellistä, jotta voidaan turvata palvelutuotanto ja jotta voidaan mahdollistaa tulevaisuuden investointeja. Keväällä 2024 tehdyssä kasvunhallintaohjelmassa on tunnistettu yli 100 toimenpidettä, joiden vaikutus vuoden 2025 toimintakatteeseen olisi 3,3 Meuroa, 1,5 Meuro vuonna 2026 ja 0,9 Meuro vuonna 2027.

Raision kaupungin vuoden 2023 taloudellinen kehitys mukaili pääsääntöisesti kuntakentällä tapahtunutta kehitystä. Raision kaupungin tulos oli usean muun kunnan tavoin positiivinen, johtuen ns. verohännistä. On tärkeää huomata, että verot ja valtionosuudet ovat lähteneet voimakkaasti vähenemään vuonna 2024: verot ja valtionosuudet yhdessä vähenee melkein 5 milj. eurolla vuonna 2024 ja toipuminen vuonna 2025 ja 2026 on vielä hidasta. Yhdistettynä laajaan investointiohjelmaan ja sen tuomaan korkokuluihin sekä nykyiseen varsin korkeaan inflaatioon, tilanne muuttuukin haastavaksi. Kuntien rahoitusjärjestelmät ovat muutoksen äärellä 2025 ja 2026 vuosina, mikä lisää epävarmuutta. Lainamäärä tulee kasvamaan ja korkokustannukset nykyisellä ja mahdollisesti edelleen kasvavalla korkokehityksellä tulee vaikuttamaan kaupungin tulokseen negatiivisesti. Asiantuntijat ovat painottaneet, että riskikartoitusten rooli kasvaa entisestään, ja panostukset on tarkoituksenmukaista kohdistaa välttämättömien ja lakisääteisten palveluiden tuottamiseen. Korkoriskin kasvu on ilmeinen, kun lainakanta seuraavina vuosin kasvaa voimakkaasti.

Toiminnan ja talouden tasapainon huolellista analysointia on syytä edelleen jatkaa. Toiminnan pitkän tähtäimen suunnitteluun panostaminen tuo kaupungille hyötyä myös talouden tasapainotarkastelussa. Toiminnan systemaattisen suunnittelun lisäksi tarvitaan koko kaupungin kattavaa kulutason maltillisena pitämistä pitkäaikaisen tasapainon saavuttamiseksi ja rakenteellisen alijäämän välttämiseksi.

Raision kaupungin vuoden 2025 talousarviokehityksen taustaoletukset

Kehyslaskelmissa on huomioitu:

- Vuoden 2024 muutettu talousarvio sekä lautakuntatasoinen ennuste, joka perustuu huhtikuun toteutumaan
- Kasvunhallintaohjelman toimintatuottoihin ja toimintakuluihin vaikuttavat toimenpiteet kokonaisuudessaan, joiden toimintakatteen vähentävä vaikutus on 3,3 milj. euroa
- Toimintakulujen nousupaine
- Muut toiminnalliset muutokset, jotka vaikuttavat menoihin ja tuloihin

Kehyksessä kaupungin uusi työllisyystehtävä ja sen tuomat vastuut ja rahoitus on huomioitu kustannusneutraalina. Valtionosuuksien riittävyydestä työllisyystoiminnan järjestämiseen ja laajennetun vastuun kantamiseen ei ole vielä lopullista tietoa.

TE-uudistuksen lisäksi käyttötalouden kehyksessä on erillisinä huomioitu palkkatuen muutosten vaikutukset, tietoturvatason noston vaikutukset,

jäähallien ja jäähallintoiminnan siirtymisen vaikutukset, Kuloistenniityn päiväkodin tuomat muutostarpeet sekä uusien kohteiden (Tiedonpuiston koulun ja Kuloistenniityn päiväkodin) AV-järjestelmien leasing kulujen vaikutukset.

Verotulot arvioidaan Kuntaliiton verotuloennusteen perusteella ja FCG:n tekemän painelaskelmien perusteella. Lähtökohtana tulojen kehitykselle on käytetty FCG:n ns. hajautettu väestöskenaario.

Kehyksessä käytettävissä oleva viimeisin verotuloennuste on päivitetty toukokuussa 2024. Kuntaliiton asiantuntijoiden mukaan verotuloennusteet tullaan päivittämään elokuun aikana. Kunnan verotuloennustetta päivitetään ajantasaisesti.

Valtionosuudet arvioidaan Kuntaliiton ennakollisten valtionosuuslaskelmien mukaisina, pienin väestökehitysarvioon perustuvien korjauksin. Valtakunnallisten valtionosuuslaskelmien muuttuessa myös kunnan valtionosuuksien määrää päivitetään ajantasaisesti.

Raision kaupungin väkiluku jatkaa positiivista kasvua. Väkiluvun ennustetaan kasvavan vuosittain noin yhden prosentin. Vuoden 2024 lopun väkilukuarvio on 25 841 asukasta ja vuoden 2025 lopun väkilukuarvio on 26 081 asukasta.

Toimialojen tulee pyrkiä mahdollisimman pieneen kulukasvuun ja tarvittaessa säästöihin niiden kuluerien osalta, joita ei ole erikseen säädelty, jotta on mahdollista toteuttaa säädellyt (esim. työntekijämitoitus) ja välttämättömät toiminnalliset muutokset (esim. tarpeelliset järjestelmä uudistukset).

Käyttötalouden kustannuksiin vaikuttavat toiminnallisten muutosten lisäksi kunta-alan palkkojen korotukset. Vuoden 2024 talousarvio valmistelussa palkankorotusprosenttina käytetään kaupungin henkilöstöpalveluiden vahvistamaa +3 %.

Edellisten taustaoletusten valossa vuoden 2025 kaupunkitasoinen tulos ilman mahdollisia veroprosenttien muutosta toteutuisi seuraavasti:

Tuloslaskelma euroa	TP 2023	TA-M 2024	ENN 2024	TAKE 2025
Toimintatuotot		17 573 346	18 906 766	17 915 446
Toimintakulut		-83 562 861	-83 505 693	-86 848 441
Toimintakate	-59 057 290	-65 989 515	-64 598 927	-68 932 996
Vuosikate	20 007 874	7 917 000	10 218 656	5 520 592
Tulos	8 847 312	-416 000	1 314 656	-4 542 408
Tilikauden yli- / alijäämää	47 514	-416 000	1 314 656	-3 805 908
Taseeseen kertynyt yli- / alijäämä	33 613 000	33 197 000	34 927 656	29 391 092

TP2023, TAM2024 ja ennuste 2024 ovat mukana vertailua varten.
Huom! Taulukkoa päivitetään, mikäli taustatietoihin tulee muutoksia.

Kaupungin talous on tällä kehyksellä vielä vuoden 2025 osalta selkeästi alijäämäinen, huolimatta varsin mittavasta sopeuttamisesta. Ylijäämäiseksi talous muuttuisi, mikäli tuloveroprosenttia nostettaisiin 0,7 prosentilla

(nykyisestä 7,6 prosentista 8,3 prosenttiin). Kiinteistöveroprosentteja nostamalla olisi myös mahdollista tasapainottaa taloutta.

Lautakunnille annetaan alustava, ohjeellinen kehys, jotta toimialojen/lautakuntien talousarviotyö voidaan aloittaa. Lautakunnistaista kehystä päivitetään ja tarkennetaan tarvittaessa elo-syyskuussa koko kaupungin kehyslaskelman tarkentuessa (esim. laskelmiin vaikuttavien tekijöiden, kuten verotuloennusteiden ja valtionosuuslaskelmien muuttuessa).

Alustavaksi, ohjeelliseksi lautakuntakohtaiseksi raamiksi ehdotetaan seuraavaa:

LAUTAKUNNAT	TAM 2024			TAE 2025			MUUTOS			MUUTOS %			
	Ulkoiset tuotot ja kulut, euro	Tuotot	Kulut	Netto	Tuotot	Kulut	Netto	Tuotot	Kulut	Netto	Tuotot	Kulut	Netto
Kaupunginhallitus		6 420 419	-12 371 015	-5 950 597	6 663 614	-14 967 288	-8 303 674	243 195	-2 596 272	-2 353 077	3,8 %	21,0 %	39,5 %
KH, konserni		2 364 173	-7 579 702	-5 215 529	2 427 173	-7 719 807	-5 292 634	63 000	-140 105	-77 105	2,7 %	1,8 %	1,5 %
KH, kaupunkikehitys		4 056 246	-4 791 314	-735 068	4 236 441	-7 247 481	-3 011 040	180 195	-2 456 168	-2 275 973	4,4 %	51,3 %	309,6 %
Lupalautakunta		825 010	-1 516 784	-691 774	845 010	-1 493 903	-648 893	20 000	22 881	42 881	2,4 %	-1,5 %	-6,2 %
Infraalautakunta		5 366 865	-22 355 585	-16 988 720	5 430 606	-22 558 988	-17 128 382	63 741	-203 403	-139 662	1,2 %	0,9 %	0,8 %
Sivistyslautakunta		3 946 402	-42 800 432	-38 854 030	3 400 400	-43 777 552	-40 377 152	-546 002	-977 121	-1 523 123	-13,8 %	2,3 %	3,9 %
Vapaa-aikalautakunta		1 014 650	-4 289 044	-3 274 394	1 575 816	-4 050 711	-2 474 895	561 166	238 334	799 500	55,3 %	-5,6 %	-24,4 %
Koko kaupunki		17 573 346	-83 332 861	-65 759 515	17 915 446	-86 848 441	-68 932 996	342 100	-3 515 581	-3 173 481	1,9 %	4,2 %	4,8 %

Toimintakulujen kasvuksi sallitaan lautakunnittain taulukossa esitetyt kasvuprosentit. Mikäli lautakunnat esittävät kehysten ylittäviä menonlisäyksiä, lautakunnan tulee esittää vastaava tulonlisäys tai tehostamiskeino, jotta lautakunnan netto pysyy raamin mukaisena. Tulevien vuosien massiiviset investointitarpeet, niiden tuoma paine vuosikatteen vahvistamiselle sekä yleisesti epävarmat talousnäkymät tarkoittavat, että toimialoilla tulee hillitä menokasvua.

Kaikkien menolisäysten tulee olla edellisen ohella strategian kautta perusteltuja.

Mahdollisten uusien vakanssien perustaminen tulee perustella strategian ja vaikuttavuuden kautta sekä pohtia vaihtoehdot tavoitteiden saavuttamiseksi ilman uutta omaa rekrytointia. Yksiköiden tulee varautua taloussuunnitelmakaudella eteen tuleviin sopeuttamistarpeisiin säilyttämällä taloussuunnittelussa liikkumavaraa niin vakanssien kuin muiden toimintakulujen osalta. Esimerkiksi vakanssiesitykset tulee arvioida vakanssit määräaikaisina, hankerahoituksella tai seudullisina yhteisrekrytoiteina. Lisäksi lautakuntien tulee dokumentoidusti eritellä vuoden 2024 loppuun päättyvät määräaikaiset vakanssit ja tehdä näiden osalta tarkastelu tehtävän hoitamisen vaihtoehtoisista tavoista.

Toimialojen johtajat ja toimialojen talousvastaavat käyvät edellä mainitun valmistelun pohjalta edellisuotiseen tapaan talousarviokeskustelun talousjohtajan, kaupunginjohtajan ja kirjanpitopäällikön kanssa viikoilla 33-35. Talousarviokeskustelua varten keskuksat koostavat toimialojen johtajat ja talousvastaavat koostavat lautakuntatasoisen kirjallisen yhteenvedon palvelualueiden toiminnallisista ja taloudellisista muutoksista verrattuna vuoden 2024 tähänhetkiseen muutettuun talousarvioon.

Kaupunginhallituksen alaisten kokonaisuuksien käsittelyn aikataulu päivitetään alkusyksyllä. Lautakunnat toimittavat talousarvioesitykset talouspalveluihin 20.9.2024 mennessä.

Esittelijä	Kaupunginjohtaja Eero Vainio
Päätösehdotus	Kaupunginhallitus 1) päättää hyväksyä liitteenä olevat Talousarvio 2025 -laadintaohjeet 2) päättää, että kaupungin ja lautakuntien talousarvion 2025 valmistelun kehys on esittelytekstin taulukoissa esitetyn mukainen 3) päättää, että kaupungin ja lautakuntien talousarviokehystä päivitetään alkusyksyllä, mikäli taloudellinen toimintaympäristö tai muut kehykseen vaikuttavat parametrit muuttuvat. Pöytäkirja tämän asian osalta tarkastetaan heti.
Päätös	Pöytäkirjaan merkittiin, että esityslistaan on liitetty korjattu liite ja esityslistaan korjattiin taulukot vastaamaan korjattua liitettä sekä ensimmäisen taulukon jälkeinen kappale selostusosan tekstissä kuulumaan seuraavasti: Kaupungin talous on tällä kehyksellä vielä vuoden 2025 osalta selkeästi alijäämäinen, huolimatta varsin mittavasta sopeuttamisesta. Ylijäämäiseksi talous muuttuisi, mikäli tuloveroprosenttia nostettaisiin 0,7 prosentilla (nykyisestä 7,6 prosentista 8,3 prosenttiin). Kiinteistöveroprosentteja nostamalla olisi myös mahdollista tasapainottaa taloutta. Päätösehdotus hyväksyttiin yksimielisesti. Sivistysjohtaja Leena Laakso poistui kokouksesta tämän asian jälkeen klo 10.12.