

## Talousarvion 2024 laadinnan ohjeluvut

Kaupunginhallitus 19.06.2023 § 200  
590/02.02.00/2023

Valmistelija talousjohtaja Heli Lähteenmäki:

### Talouden tilannekuva

Viimeisin ennuste vuoden 2024 taloudesta on Kuntarahoituksen laatima Suhdanne-ennuste Q2/2023. Se ennustaa tälle vuodelle BKT:n painuvan -0,5%:iin ja nousua vuodelle 2024 0,5%. Ennuste on huonontunut aiempiin ennusteisiin nähden, koska korkotason nousun vaikutus alkaa näkyä vasta nyt kuluttajien sekä yritysten investointikyvyn heikkenemisenä. Samaan aikaan kuntatalouden menoja nostavat palkkaratkaisu ja edelleen korkealla tasolla pysyvä inflaatio kulkuvana vuonna. Inflaatiokehityksen ennustetaan ensi vuonna hidastuvan 2,1%:iin. Korkomarkkinoilla on epävarmuutta, mutta varmaa on että nollakorkojen aika on ohi.

Vuosi 2024 on toinen vuosi hyvinvointialueuudistuksen jälkeen. Kuntien pienempään kokoon on totuteltu kuluvana vuonna, ja saatu osviittaa kuntien uudesta roolista sekä rajapinnoista hyvinvointialueen kanssa. Vaikka toimintaympäristössä on tapahtunut paljon viimeisten vuosien aikana, kuntatalouden iso kuva ei ole muuttunut: kuntatalous kiristyy vuodesta 2024 alkaen. Takana päin ovat kuntien ns. lihavat vuodet, jolloin valtio antoi täysimääräistä rahoitusta uusiin tehtäviin sekä koronatukia ruhtinaallisesti. Koronapandemia, Ukrainan sota, inflaatio ja korkokulujen kasvu ovat toki vaikuttaneet kuntatalouden eri elementteihin.

Näiden muutosten ohella kuntien toimintaympäristöön vaikuttavat vähitellen etenevät muutokset, kuten väestön ikääntyminen sekä työikäisen väestön määrän väheneminen ja pahenevat työvoimapula. Myös ilmastonmuutoksen hillintä ja ilmastonmuutoksen vaikutuksiin varautuminen edellyttävät kunnilta uusien toimintatapojen käyttöönottoa sekä investointeja mm. vihreään siirtymään. Myös kyberturvallisuuteen liittyvät kysymykset ovat nousseet entistä keskeisempään asemaan, samoin muu kuntien varautuminen erilaisiin tilanteisiin.

Vuonna 2024 alkaa kuntien kannalta uusi normaali aika hyvinvointialueuudistuksen jälkeen. Verotulot asettuvat uudelle tasolle, kun vuodenvaihteen 2022-2023 veroprosenttimuutos, ja vuonna 2023 tilitetyt, vuoden 2022 suuret verotulohännät jäävät historiaan. Samaan aikaan Naantalin oma verotulomuutos, eli yhteisöverotulojen aleneminen Neste Oyj:n jalostamotoiminnan lakkauttamisen johdosta, realisoituu. Yhteisöverotulojen ennustaminen ylipäätään on haastavaa, koska kaikkien kuntien yhteisöveron määrän vaikuttaa se, paljonko yhteisöveroa koko maassa maksetaan. Verotulokehitys on ollut vahvaa, koska työllisyys on kehittynyt myönteisesti ja yrityksillä on ollut tilauskantaa. Vaikka verotulot kehittyvät hyvin, yhteisöverotuloihin tulevaa aukkoa ei sillä pystytä paikkaamaan.

Valtionosuuksien kehitykseen hyvinvointialueuudistus vaikuttaa vielä usean vuoden ajan: kunnilta hyvinvointialueille siirtyvä kustannustaso tarkistetaan lopullisten, vuoden 2022 palveluluokkakohtaisten tilinpäätöstietojen perusteella lopulliseksi kesällä 2023. Lisäksi odotetaan vuoden 2022 verotuksen valmistumista sen selvittämiseksi, paljonko kunnilta siirtynyt veroprosenttiosuus 12,64% tuottaa verotuloja hyvinvointialueiden rahoituksen katteeksi. Vasta tämän jälkeen, lokamarraskuussa 2023 tiedetään sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastuspalvelujen katteeksi siirtyvä lisärahoitus kuntien valtionosuuksista. Tämä uusi taso on käytössä vuonna 2024 ja sen lisäksi valtionosuuksista vähennetään 50% vuonna 2023 "liikaa" kunnille maksettuja valtionosuuksia. Valtionosuustiedot vahvistuvat siten vasta marraskuussa 2023, jolloin talousarvio vuodelle 2024 alkaa olla jo hyväksyntävaiheessa. Talousarvion valmistelussa joudutaan käyttämään arvioon perustuvia valtionosuuslukuja.

Hyvinvointialueuudistus vaikuttaa kuntien valtionosuuksiin vielä vuonna 2025, jolloin kuntien valtionosuuksista otetaan pois toiset 50% vuonna 2023 "liikaa" maksettuja valtionosuuksia. Hyvinvointialueuudistuksen varjo kuntien valtionosuuksiin on siis pitkä.

### **Rakenteelliset muutokset**

Vuodelle 2024 ei tehdä suuria rakenteellisiä muutoksia.

TE-palvelu-uudistus tulee voimaan 1.1.2025. Työllisyyspalvelut siirtyvät tällöin kokonaan kuntien vastuulle, ja kuntien rahoitusvastuu työmarkkinatuesta kasvaa. Valtionosuudella korvataan kunnille tästä aiheutuvat kustannukset, mutta kuntien omiakin panostuksia työpaikkojen ja työnhakijoiden paremman kohtaannon toteuttamiseksi odotetaan. Tätä silmällä pitäen talousarviossa varaudutaan yritys- ja työllisyyskoordinaattorin palkkaamiseen jo vuoden 2024 puolella. Myös muuta lisäresurssia tullaan todennäköisesti tarvitsemaan vuonna 2025.

Hallintopalveluista henkilöstöpalvelujen keskitetyistä määrärahoista on jaettu toimialoille palkitsemiseen varattua määrärahaa yhteensä 8 100 euroa henkilöstökustannusten suhteessa.

### **Strategiset tavoitteet**

Kaupunkistrategian mukaiset tavoitteet valmistellaan talousarvioon ja jatketaan strategian systemaattista toteuttamista.

### **Ohjelukujen perusteet**

Kaupunginjohtajan johdolla on valmisteltu vuoden 2024 talousarvion ns. raamia eli toimialoille annettavia käyttötalouden ohjeellisia toimintakatelukuja. Vuoden 2024 suunnittelun lähtökohta on hyvinvointitoimintojen vakiinnuttaminen ja oman toiminnan uudelleenjärjestely hyvinvointialueuudistuksen jälkeistä aikaa vastaavaksi sekä luottamushenkilö- että virkaorganisaation suhteen. Tulevaisuuteen ja tiukkenevaan taloustilanteeseen joudumme etsimään vuoden 2024 aikana lääkkeitä, jotka otetaan käyttöön vuodesta 2025 alkaen. Naantalin palvelutaso on useilla mittareilla mitattuna hyvä, mutta jostakin joudumme jatkossa tinkimään. Ohjeluvuissa kustannusten nousua on huomioitu, mutta ei täysimääräisesti. Rönsyjen karsimista jatketaan ja vältetään uusien pysyvien menojen syntymistä. Tämä koskee sekä käyttötaloutta että investointeja.

Ohjelukujen tehtävänä on hahmottaa, paljonko toimintatuloilla katetaan toimintamenoista (=toimintakate) ja kuinka paljon omarahoitusta on käytettävissä investointimenoihin (=vuosikate). Ohjeluvut ovat ulkoisista tuloista ja menoista syntyviä toimialakohtaisia toimintakatteita. Hallintopalveluiden toimintakatetavoitteesta on irrotettu käyttöomaisuuden myyntitulot sekä sataman vuokratulot. Teknisissä palveluissa toimintakatetavoitteesta on vastaavasti irrotettu joukkoliikenteen menot, kaukolämmön ja energiatuotannon nettotulot sekä maankäyttömaksut. Näin pyritään saamaan tavoiteluku oman toiminnan kustannusten kasvulle.

Ohjelukujen asettamista varten on laadittu suunnitelmakauden rahoituksen riittävyyslaskelma, joka on liitteenä.

**Riskit:**

Ohjelukujen toteutumiseen liittyy myös riskejä. Toimintatuotoissa sähkön välityksen toteutuminen ennakoitua heikompana on mahdollista. Samoin valtionosuuksien tason putoaminen ennakoidusta. Satojen tuhansien eurojen heilahtelut näkyvät pienentyneissä luvuissa aiempaa selvemmin.

**Käyttötalous:**

**Tuotot:**

Toimintatuottoja ennakoidaan saatavan 21,9 miljoonaa eroa. Myyntituotoissa iso summa muodostuu sähkön välityksestä, jonka on kokonaisuutena budjetoitu 0,5 miljoonaa euroa negatiiviseksi. Mikäli sähkömarkkinoilla hinta laskee enemmän, sähkön välitys voi painua vielä enemmän negatiiviseksi. Sähkön välityksen budjetointi on muutettu vuonna 2023 bruttobudjetoinniksi, ja samaa käytäntöä jatketaan vuonna 2024.

Maksutuotot pienenevät vuoden 2023 tasosta, koska varhaiskasvatuksen maksuja alennettiin jo vuoden 2023 lopulla, ja nyt alennus vaikuttaa koko vuoden.

Käyttöomaisuuden myyntituotot on arvoitu aiempia vuosia varovaisemmin 0,9 miljoonan euron tasoon. Kysyntä on vähentynyt huippuvuosista huomattavasti inflaation, korkotason nousu sekä muiden talouden epävarmuustekijöiden vuoksi. Myytävien tonttien varanto pyritään pitämään tasaisena.

Vuokratuotot nousevat indeksikorotuksen verran Varhan vuokraamissa tiloissa.

Tulopuolen arvio sisältää maksujen ja taksojen korotuksia mm. rakennusvalvonnassa ja pysäköinninvalvonnassa.

**Kulut:**

Toimintakuluja ennakoidaan tässä vaiheessa syntyvän 68,1 miljoonaa euroa.

Suurin kasvu tulee palkkojen sopimuskorotuksista, joiden vaikutus henkilöstökustannuksiin on yhteensä 2,0 miljoonaa euroa.

Työehtosopimukset solmittiin vuosille 2022-2025, eli vuoden 2024 palkankorotusten taso on tiedossa. Korotus on peräti 5,06% verrattuna talousarvioon 2023. Henkilöstökustannusten nousu on kokonaisuudessaan

laskettu tällä prosentilla, mutta sivukulujen tarkat prosentit palkkasummasta tarkentuvat syksyn aikana.

Palvelujen ostoon ei anneta yleistä kasvuprosenttia, mutta selvää on että yleinen hintatason nosto aiheuttaa paineita myös näihin kustannuksiin. Palvelujen oston kustannusnousua on huomioitu, mutta silti tulee tarkastella mitä kaikkea ostetaan.

Aineissa ja tarvikkeissa ei myöskään anneta yleistä korotusprosenttia, mutta polttoaineisiin sekä elintarvikkeisiin on pohjalukuja muodostettaessa otettu huomioon hinnankorotuspaineet. Hintojen nousulla tulee olemaan vaikutusta Naantalin kaupungin toimintaan, ja tulee entistä tarkemmin miettiä mitä talousarviossa olevalla rahalla hankitaan ja miten määrärahoissa pysytään.

Toimintakate on yllä mainituilla luvuilla -46,1 miljoonaa euroa. Kasvua tässä on vuoden 2023 talousarvioon verrattuna 7,4%, ja toteutumaennusteeseen 03/2023 verrattuna 4,6%.

#### Verotulot ja valtionosuudet

Verotuloissa alkaa uusi normaali hyvinvointialueuudistuksen jälkeen, ja verotulojen taso putoaa vuoden 2023 tasosta "sote-häntien" verran. Vuoden 2023 talousarviossa verotulojen kokonaismäärä oli 49,4 miljoonaa euroa, vuonna 2024 kokonaismäärä on 46,7 miljoonaa euroa. Kunnallisverojen putoamisen lisäksi yhteisöveron suuruuteen vaikuttaa Nesteen jalostamotoiminnan päättyminen lähes täysimääräisesti.

Verotulot laskelmissa perustuvat huhtikuussa saatuun verotuloennusteeseen. Tiedot tarkentuvat seuraavan kerran elokuussa 2023 eli ennen lopullisen talousarvion valmistumista. Verotulojen ennustamiseen sisältyy aina riskiä, vaikka suuria verotulopohjaan vaikuttavia muutoksia ei ole näkyvissä.

Kunnallisveroa laskelma sisältää vuodelle 2024 33,9 miljoonaa euroa (vuodelle 2025 34,8 miljoonaa euroa), yhteisöveroa 4,7 miljoonaa euroa (vuodelle 2025 5,2 miljoonaa euroa), ja kiinteistöveroa 8,0 miljoonaa euroa (vuodelle 2025 8,0 miljoonaa euroa). Kokonaisuutena verotulot laskevat vuoden 2023 ennusteesta 51,7 miljoonasta 46,7 miljoonaan euroon (nousevat vuonna 2025 48,1 miljoonaan euroon). Verotulojen ennustetaan suunnitelmavuosina kasvavan kunnallisveron osalta 2,7% ja yhteisöveron osalta 10,4%. Kunnallisveron kasvua pitää yllä vahva työllisyys, joka toivottavasti jatkuu hyvällä tasolla tulevinä vuosina. Yhteisöveroon sisältyy riskiä, koska inflaatio on vaikuttanut yritysten kannattavuuteen ja veronmaksukykyyn. Tämä näkyy yhteisöverotuloissa viiveellä. Kiinteistöveron tuotto on kasvanut rakennuskustannusindeksin vaikuttaessa kiinteistöjen verotusarvoihin, mutta tämän kehityksen ennakoidaan rauhoittuvan. Myös vilkas rakentaminen aiempina vuosina nostaa kiinteistöverotuloa.

Valtionosuudet ovat liikkuva osa vuoden 2024 talousarviossa. Sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen siirtyvät kustannukset hyvinvointialueille tarkistetaan vielä viimeisen kerran vuoden 2022 tilinpäätöstietojen perusteella kesällä 2023. Kunnilta hyvinvointialueelle siirtyvä verorahoitus tarkistetaan myös lopulliseksi loka-marraskuussa 2023. Sen jälkeen tarkistetaan kuntien valtionosuudet vuodelle 2024. Lisäksi vuoden 2024 valtionosuuksista vähennetään vuonna 2023 liikaa maksetusta valtionosuudesta 50%. Toinen 50% vähennetään vuoden 2025

valtionosuuksista. Kuntien valtionosuudet ovat se ”varoventtiili”, joka liikkuu viimeiseksi muiden erien liikkua.

Koko maan tasolla valtionosuudet eivät kasva VM:n maaliskuussa julkaiseman kuntatalousohjelman perusteella. Sen sijaan saman kuntatalousohjelman perusteella Naantalin saamat valtionosuudet kasvaisivat 0,4 miljoonaa euroa kuluvaan vuoteen nähden.

#### Vuosikate

Vuosikate asettuu näillä luvuilla 10,8 miljoonaan euroon. Sillä ei kateta kokonaan kasvavia poistoja.

#### Poistot

Poistot tulevat kasvamaan koko suunnitelmakauden mittavasta investointiohjelmasta johtuen. Poistot ylittävät 10 miljoonaa euroa kuluvaan vuonna. Suunnitelmavuosien poistojen kehitys riippuu investointiohjelman suuruudesta. Poistolaskenta tarkentuu vielä hankekohtaisessa tarkastelussa vuodelle 2024.

#### Tilikauden tulos

Tilikauden tulos on näillä luvuilla -0,5 miljoonaa euroa, ja tilikauden alijäämä -0,4 miljoonaa euroa.

### **Investointien suunnittelu**

Olemassa olevaa investointisuunnitelmaa on käyty läpi toimialojen kanssa kaupunginjohtajan johdolla. Investointipaineet jatkuvat teknisten palvelujen suurissa investoinneissa, ja suuri osa investointisuunnitelman kohteista on sidottu esim. maankäyttösopimuksiin tai palveluverkkosuunnitelman toteuttamiseen. Lisäksi rakentamisen hintojen nousu aiheuttaa paineita kustannusarvioihin. Strategian mukaisesti investointien tulee olla Naantalin elinvoimaa/vetovoimaa tukevia sekä tukea väestönkasvutavoitteita.

Tämän hetken valmistelussa teknisten palvelujen osuus seuraavan neljän vuoden investoinneista on 60,1 miljoonaa euroa, joista suurin osa on jo olemassa olevassa taloussuunnitelmassa ja sidottu tavalla tai toisella. Tämän lisäksi tulevat muiden toimialojen pienemmät investoinnit. Investoinneissa on vielä tarkastelun tarvetta ennen lopullista talousarvioesitystä. Kokonaisuutena tavoitellaan neljän vuoden suunnitelmakaudella maksimissaan 65 miljoonan euron investointitasoa.

Valmisteilla oleva suunnitelma ei sisällä mahdollisten uusien teollisuuslaitosten vaatimia investointeja tai investointeja Varhan käytössä oleviin rakennuksiin.

Kestävän eli noin 10 miljoonan vuosittaisen investointitason saavuttaminen pysyvästi suunnitelmakauden lopulla on haaste, mutta suunnitelman laadinnassa siihen pyritään. Näin poistojen kasvukin saataisiin samalla aikataululla hallintaan. Huoli kuitenkin on siitä, että merkittäviä investointihankkeita riittää myös suunnitelmakauden ulkopuolella, eli kiivas investointitahti jatkuu kohti 2030-lukua. Investointiohjelman suuruudesta johtuen myös lainamäärä tulee kasvamaan suunnitelmakauden aikana. Velkaantumisesta huolimatta Naantali säilyy alle kuntien keskiarvon euroa/asukas -vertailussa. Tavoitteena on kolmen

vuoden ajanjaksolla kattaa tulo-rahoituksella 60 % investointimenoista, mikä jää toteutumatta näillä ohjelu- vuilla ja valmisteilla olevalla investointisuunnitel- malla vuosina 2024-2026.

Tämän hetken valmistelussa vuoden 2024 osuus investointitasosta on 15,9 miljoonaa euroa, mikä on 0,3 miljoonaa euroa pienempi kuin taloussuunnitel- massa. Haasteet investointien määrässä koskevat etenkin vuosia 2025-2026.

### **Toimialakohtaiset ohjeluvut**

Toimialojen ohjeluvut pohjautuvat toimialojen kanssa käytyihin keskusteluihin. Palkankorotusvara on laskettu kaikkien toimialojen lukuihin mukaan, ja se on suurin tekijä kustannusten nousussa. Koko kaupungin tasolla sen vaikutus on 2,0 miljoonaa euroa.

Hallintopalveluiden toimintakatteeseen vaikuttaa palkankorotusten lisäksi lisäykset työterveyshuoltoon, seudulliseen yhteistyöhön (Varsinais-Suomen Liiton maksuosuus, Turku Archipelago Oy:n perusrahoitus). Lisäksi varaudutaan TE-uudistuksen toimeenpanoon.

Sivistyspalvelujen toimintakatteeseen suurimmat vaikuttavat tekijät ovat palkankorotukset sekä varhaiskasvatusmaksujen aleneminen. Toiminta pysyy pääosin ennallaan.

Teknisisissä palveluissa palkankorotusten lisäksi vaikuttaa lukuihin palveluostojen ja aineiden sekä tarvikkeiden hinnannousu. Vastaavasti tulopuolta auttaa kasvavat vuokratuotot, mutta toiseen suuntaan tulokehitystä vie sähkön välityksestä saatavan tulon pieneneminen sekä rakennusvalvonnan tulojen lasku. Merkittäviä muutoksia toiminnassa ei ole suunniteltu vuodelle 2024.

Lopullinen talousarvio tulee laatia sadan euron tarkkuudella, investoinnit tuhannen euron tarkkuudella.

### **Taloussuunnitelman 2024 sitovuusmääräykset**

Sitovuuden osalta esitetään noudatettavaksi vuonna 2023 käyttöön otettua sitovuussääntöä, eli sitovuus on toimielimen toimintakate ja hallintopalvelujen osalta sitovuus määritellään toimialan kokonaisuutena.

Sitovuusmääräysten muutoksesta huolimatta talousarvio laaditaan tulosaluetasoisena kuten ennenkin, joten sen informaatioarvo säilyy.

### **Taloussuunnitelman vuodet 2025-2027**

Ohjelukujen käsittelyssä on pääpaino vuodessa 2024, mutta myös suunnitelmakauden 2025-2027 tilanne näkyy liitteessä. Vuosikate jatkuu noin 10 miljoonan euron suuruisena, mutta poistot ylittävät sen jo vuodesta 2024 alkaen. Tulos painuu näin ollen miinusmerkkiseksi, ja talouden tasapainoa kuvaavat tunnusluvut alkavat painua epätasapainon puolelle. Mittavan investointiohjelman jatkuessa poistot kasvavat edelleen, ja näin tilikauden tulos painuu vahvemmin miinukselle. Vaikka Naantalın nykyinen taloudellinen tilanne on hyvä, vaaditaan toimenpiteitä jotta talous saadaan pitkällä tähtäimellä tasapainoon. Toimenpiteiden tulee vaikuttaa käyttötalouden menokehitykseen ja hillitä investointitasoa. Näistä tehdään esitykset talousarvioprosessissa syksyllä.

## Toiminta- ja taloussuunnitelman laadinnan aikataulu

Toiminta- ja taloussuunnitelman 2024 - 2027 laadintaprosessin aikataulu on laadittu niin, että talousarvio- sekä suunnitelma käsitellään valtuustossa 13.11.2023. Samaan aikaan päätetään myös veroprosenteista. Nykyinen veroprosentti on 6,36 ja koska jatkossa veroprosentit tulee ilmoittaa verohallintoon kymmenyksen tarkkuudella, ilman veroprosentin muutospäätöstä nykyinen veroprosentti muuttuu muotoon 6,4%. Esitys lähtee siitä, että kunnallisveroprosentin tasoa ei vuodelle muuteta ja myös kiinteistöveroprosentit säilyvät vuoden 2023 tasolla.

Talousarvion käsittelyaikataulu sisältää varauksen kaupunginhallituksen kahteen käsittelyyn viikon välein, eli aikataulun osalta noudatetaan edellisen talousarviovalmistelun aikataulua.

Toiminta- ja taloussuunnitelman käsittelypäivät ovat seuraavat:

- toimialojen talousarvioehdotukset ja henkilöstösuunnitelma valmiit 29.9. mennessä
- kaupunginjohtajan ehdotus valmistuu ja julkaistaan kaupunginhallituksen esityslistan mukana to 19.10.
- kaupunginhallituksen 1. käsittely 23.10.
- yhteistyötoimikunta 26.10.
- kaupunginhallituksen 2. käsittely 30.10.
- kaupunginvaltuuston talousarviokokous 13.11.

## Taseyksikön talousohjaus

Taseyksiköistä jäljellä on vesihuollon taseyksikkö. Se on maksanut lainansa kaupungille vapaaehtoisin lyhennyksin vuosien 2022 ja 2023 aikana. Vesihuollon taseyksikön tulee lainsäädännön mukaisesti kattaa omat kulunsa taksoilla ja maksuilla. Vesihuollossa on suunnitteilla taksarakenteen muutos.

Talousjohtaja Heli Lähteenmäki on läsnä kokouksessa asiantuntijana.

Esittelijä

Kaupunginjohtaja

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus hyväksyy liitteen mukaisesti talousarvion laadinnan ohjeluvat eli toimialoittaiset toimintakatteet vuodelle 2024: Hallintopalvelut -8 475 264 euroa, sivistyspalvelut -29 925 724 euroa ja tekniset palvelut - 9 194 800 euroa.

Muut valmistelua ohjaavat luvut ovat käyttöomaisuuden luovutusvoitot 900 000 euroa, maankäytösopimusten tuotto 100 000 euroa, sataman toimintatuotot 1 600 000 euroa, joukkoliikenne sekä kaukolämpö ja energiatuotanto - 1 112 000 euroa.

Koko kaupungin toimintakate on yhteensä -46 107 787 euroa.

Kokouks käsittely

Merkittiin, että talousjohtaja Heli Lähteenmäki oli läsnä kokouksessa asiantuntijana tämän asian käsittelyn ajan.

Merkittiin, että henkilöstön edustaja Juha Ovaska oli läsnä kokouksessa tämän asian käsittelyn ajan.

Päätös

Kaupunginjohtajan ehdotus hyväksyttiin.