

# Naantali\*

## **Toiminta- ja taloussuunnitelma 2024 - 2027**

### **Talousarvio 2024**

Kaupunginhallitus 30.10.2023

Kaupunginvaltuusto 13.11.2023

## SISÄLLYSLUETTELO

**TOTEUTTAMISOSA**

1	KAUPUNGINJOHTAJAN KATSAUS	1
2	NAANTALIN STRATEGIA	6
3	TALOUSARVION SISÄLTÖ	6
3.1	Konserni	6
4	ALUE, YMPÄRISTÖ, VÄESTÖ JA TYÖLLISYYS	8
4.1	Kunnan alue	8
4.2	Ympäristö	8
4.3	Väestö ja työllisyys	8
4.4	Rakentamisalueet ja elinkeinotoiminta	9
5	HALLINTO JA HENKILÖSTÖ	10
5.1	Hallinto	10
5.2	Henkilöstö	10
6	TOIMINTA-JA TALOUSSUUNNITELMAN LAADINNAN LÄHTÖKOHDAT	10
6.1	Yleistä	10
6.2	Talousarvion valmistelu	11
6.3	Kaupungin johtajan ehdotukseen tehdyt muutokset	11
6.4	Rakenteelliset muutokset vuoden 2023 talousarviossa	12
6.5	Toimintatuotot ja toimintakulu vuonna 2023	12
6.6	Verotulot	13
6.7	Valtionosuudet	15
6.8	Muut tuloslaskelman erät	16
6.9	Tilikauden tulos ja tilikauden yli/alijäämä	16
6.10	Suunnitelmavuodet 2023-2025	16
6.11	Investoinnit	17
7	KAUPUNGIN JA KAUPUNKIKONSERNIN SISÄISEN VALVONNAN JÄRJESTÄMINEN JA RISKIENHALLINNAN PERUSTEET	20

<b>RAHOITUSOSA</b>	21
--------------------	----

<b>KÄYTTÖTALOUSOSA</b>	23
------------------------	----

Strategiasta johdetut kaupunkitason vuositavoitteet	23
Hallintopalvelut	29
Sivistyspalvelut	61
Tekniset palvelut	90
Tilalaitos	121
Vesihuoltolaitos	123

<b>INVESTOINTIOSA</b>	125
-----------------------	-----

**LIITTEET**

1	Avustukset	155
2	Jäsenmaksut	156
3	Grafiikat ja taulukot	157
4	Käyttötalouden tehtäväalueiden yhdistelmät	158
5	Henkilöstösuunnitelma	166
6	Talousarvion täytäntöönpanomääräykset	168
7	Maksupolitiikka	174
8	Sijoitustoiminnan perusteet	180

---

## 1 KAUPUNGINJOHTAJAN KATSAUS

### **Suomi kääntyyne talouden taantumasta vaimeaan kasvuun**

Suomen talous on vajonnut taantumaa. Ennusteen mukaan Suomen talous supistuu vuonna 2023 noin 0,3–0,5 %. Alkuvuonna bruttokansantuote vielä kasvoi mutta loppuvuonna 2023 tilanne heikentyy edelleen.

Taloutta vetävät alaspäin korkojen nopea nousu, investointien supistuminen, rakentamisen nopea romahdus, varastojen purkaminen, työttömyyden kasvu ja hiipuva yksityinen kulutus. Yksityinen kulutus vähenee loppuvuotta 2023 kohti, kun talouden lisääntyvä epävarmuus ja heikentyvä työmarkkinatilanne vaikuttavat kuluttajien käyttäytymiseen. Erityisesti asuinrakentaminen supistuu vuoden 2023 aikana voimakkaasti.

Suhdanteen heikkeneminen vähentää valtion verotuloja ja kasvattaa sosiaaliturvamenoja. Hyvinvointialueiden sekä tutkimus- ja kehitysmenojen rahoituksen lisääntyminen, korkomenojen nousu sekä veronalennukset vaikuttavat valtiontalouteen. Tämä tuo epävarmuutta myös kuntatalouteen.

Kotitalouksien tilanne helpottaa vuoden 2023 loppua kohti, kun inflaatio hidastuu, palkankorotukset ovat astuneet voimaan ja eläkkeisiin tehdään indeksitarkistukset. Inflaatio painuu Suomessa vuonna 2024 alle kahden prosentin.

Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan vuonna 2024 hintojen nousu on kotitalouksen tulojen kasvua hitaampaa ja korkojen nousu päättyy. Koko euroalueen ja Suomen talouden odotetaan kääntyvän vaimeaan kasvuun vuoden 2024 aikana. Ennusteesta riippuen bruttokansantuotteen ennustetaan kasvavan 0,5–1,2 %. Kasvua hidastavat inflaatio ja rahapolitiikan kiristyminen. Ensi vuonna vienti kääntyy vahvaan kasvuun palveluviennin vauhdittamana. Kotimainen kysyntä kasvaa, mutta varastot supistuvat edelleen. Yksityinen kulutus kasvaa asteittain, kun ostovoima paranee. Talouskasvua heikentää kuitenkin edelleen rakentamisen heikko tilanne. Rakentamisen odotetaan alkavan elpyä vuoden 2024 aikana.

Vuonna 2025 kasvun odotetaan nopeutuvan 1,8 prosenttiin, kun kulutuksen kasvun lisäksi investoinnit lisäävät kotimaista kysyntää.

Kansainvälisen talouden kehitys voi olla myös ennustettua heikompa. Erityisesti Kiinan ja Saksan talouskehitys voi toteutua ennusteita heikompana. On mahdollista, että sotatilanne Ukrainassa tai Venäjän sisäinen kehitys aiheuttavat uusia negatiivisia vaikutuksia maailman ja Suomen talouteen. Tällöin talouskasvu ja työllisyys kehittyisivät arvioitua heikommin. Myös ympäristöriskeillä voi olla aiempaa suurempi vaikutus talouskehitykseen ja talouden häiriöherkkyyteen.

Hallituksen julkisen taloutta vahvistavat toimet, kiihtyvä talouskasvu ja hidastuva inflaatio alkavat vähitellen vaikuttaa julkiseen talouteen, mutta sitä ennen alijäämä ennättää kasvaa suureksi: vuonna 2024 alijäämä on 3,2 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen ja 3,4 prosenttia vuonna 2025. Vuonna 2027 julkisyhteisöjen alijäämä asettuu 2,8 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman yleinen kuntatalouden linja on maltillinen. Talous- ja työllisyyskehitys määrittävät suurelta osin kuntatalouden näkymiä. Kuntien rahoitusjärjestelmän tarkastelu on vasta käynnistysvaiheessa ja sen tuloksia odotamme.

Työllisyystilanteen odotetaan heikkenevän vuoden 2023 aikana. Työttömyysaste nousee vuonna 2023 7,2 prosenttiin, mutta sen odotetaan laskevan vuonna 2024. Myös työllisyyden laskun odotetaan jäävän väliaikaiseksi, työllisyysasteen odotetaan olevan vuonna 2023 77,9 % ja vuonna 2024 jo 79 %. Naantalissa työvoima oli elokuun 2023 lopussa 9 166 henkilöä, joista työttömänä oli 571 henkilöä, eli 6,2 prosenttia (heistä lomautettuja 39 henkilöä). Pitkäaikaistyöttömiä oli 189 henkilöä. Avoimia työpaikkoja Naantalissa oli elokuussa 2023 101 kappaletta.

## **Kaupunkistrategia ohjaa kaupungin suuntaa**

Elokuussa 2022 kaupunginvaltuuston hyväksymä Naantalin kaupunkistrategia 2026 on ohjannut talousarvion 2024 valmistelua, sekä kaupunkitason strategisia toimenpiteitä että tuloalueiden strategisia toimenpiteitä.

Kaupunkistrategia 2026 korostaa vastuullista talouden hoitoa, tehokasta palvelutuotantoa, perhe- ja yrittäjäystävällisyyttä sekä sosiaalista ja ekologista kestävyyttä. Kaupunkistrategia kannustaa elinvoimaisuuden kehittämiseen, rohkeuteen uudistaa palvelutuotantoa ja kääntää katseen osaavan henkilöstön saatavuuteen sekä pysyvyyteen.

Uutta kaupunkistrategiaa tullaan toteuttamaan tilanteessa, jossa kaupungin tehtävät, rooli ja koko ovat pysyvästi muuttuneet. Epävarmuudesta on tullut uusi normaali. Kansainväliset kriisit seuraavat toinen toistaan mikä haastaa talouden kehityksen ennakkointia. Venäjän hyökkäyssota, energian hinnan epävarmuus, korkealle kohonneet kuluttajahinnat ja korkotaso sekä nopea inflaatio vaikuttavat kuluttajien luottamukseen, hintatason kehitykseen ja kunnallisverokertymään. Valtionosuusjärjestelmä asettaa omat epävarmuutensa, kun uutta tasapainotilaa haetaan hyvinvointialueuudistuksen jälkeen.

Kaupunkistrategiassa asetettujen talouden tavoitteiden saavuttaminen on haastavaa ja asetettuihin tavoitteisiin pääseminen vaatii poliittista tahtotilaa.

## **Valtakunnalliset uudistukset jatkuvat – hyvinvointialueuudistuksesta työ- ja elinkeinopalvelu-uudistukseen**

Varsinais-Suomen hyvinvointialue aloitti toimintansa 1.1.2023. Naantalin kaupungin palveluksesta siirtyi noin 500 henkilöä hyvinvointialueen palvelukseen. Naantalin kaupungin budjetti enemmän kuin puolitui vuodesta 2023 alkaen. Uudistuksella oli vaikutuksia kaupungin talouden kokoon, kestävään investointitasoon ja kaupungin omistamien kiinteistöjen tulevaisuudennäkymiin. Uudistuksen myötä kaupunkikonsernin merkitys kaupunkitaloudessa on merkittävästi korostunut.

Eduskunta hyväksyi keväällä 2023 lakipaketin julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämisestä. Vastuu työnhakijoille ja työnantajille tarjottavista työvoimapalveluista siirretään valtiolta kuntien tai kuntien yhteistoiminta-alueiden vastuulle 1.1.2025. Uudistuksella halutaan parantaa työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa ja nopeuttaa työllistymistä. Uudistus luo painetta uudelleenorganisoida elinvoimaa kasvattavien ja yritysten toimintaympäristöä kehittävien palvelujen kokonaisuus kaupunkitasolla aina valmistelusta päätöksentekoon asti. Valmistaudumme tämän uudistuksen toimeenpanoon vuoden 2024 aikana.

## **Investointeja kasvuun ja elinvoimaan tarvitaan**

Turun seutukunnan muuttovetovoima on vahvaa. Kuntien yhteistyö on tiivistynyt ja positiivinen vire siivittää koko Turun seutua kasvuun. Naantalin väkiluku on lähestynyt lupaavasti 20 000 asukkaan rajaa vuoden 2023 aikana. Naantalin muuttovoitto ensimmäisen vuosipuoliskon 2023 aikana oli 137 henkilöä.

Naantalissa luonnollinen väestönkasvu on ollut jo useiden vuosien ajan negatiivinen ja se muuttuu 2020-luvulla yhä vahvemmin negatiiviseksi. Vuoden 2023 ensimmäisellä vuosipuoliskolla luonnollinen väestönkasvu oli -41. Naantalin pysyminen kasvussa kiinni edellyttää voimakasta muuttovoittoa, vetovoimaa ja tulevaisuusinvestointeja, mutta ennen kaikkea se edellyttää kasvua tukevaa kaavoitusta, yhdyskuntateknisiä investointeja ja investointeja koulu- ja päiväkotiverkkoon.

Uusien asuinalueiden kaavoitusta ja investointeja yhdyskuntatekniikkaan on kaupunkistrategian linjausten mukaisesti priorisoitava, jotta Naantali pysyy kiinni positiivisessa väestönkasvussa. Muuttovoitto edellyttää, että Naantaliin valmistuu vuosittain suuri määrä uusia asuntoja. Kehitys edellyttää erityisesti, että rivi- ja kerrostalorakentaminen pysyy hyvässä vauhdissa. Kehitysnäkymät ovat tältä osin kohtuulliset, mutta talouden taantuma on vuoden 2023 käytännössä seisahduttanut rakentamisen näkymät. Vuonna 2023 arvioidaan valmistuvan yhteensä yli 170 asuntoa ja vuonna 2024 valmistunee yli 140 uutta asuntoa, joista vuokra-asuntoja on 0 ja asumisoikeusasuntoja 72 kappaletta.

Naantalin vuokra-asuntokanta on viime vuosina vahvistunut Naantalin Vuokralatol Oy:n toimesta sekä Nuhjalaan valmistuneiden 84 asunnon vuokralokohteen myötä vuoden 2023 aikana sekä asuntomesualueelle vuonna 2022 valmistuneen kohteen myötä. Vuokralatoyhtiö suunnittelee parhaillaan keskustaan uutta kerrostaloa ja varautuu mittavaan peruskorjauskierrokseen.

Työpaikkaomavaraisuuden laskusta Nesteen jalostamon lakkautuksen jälkeen on syytä olla huolissaan. Työpaikkaomavaraisuutta voimme kasvattaa tarjoamalla laadukasta tonttitarjontaa, hyviä liikenneyhteyksiä ja yhdyskuntateknisiä edellytyksiä. Nämä vaativat huomiota ja priorisointeja investointiohjelmassa.

Vuoden 2024 suurimmat investointihankkeet ovat seuraavat:

- Kalevanniemen liikuntahallin rakentaminen 0,1 milj. € (yhteensä 8,6 milj. €)
- Rymättylätien risteysjärjestelyt Porhonkallion ja Virpin alueelle sekä kevyen liikenteen alikulku Rymättyläntielle 2,8 milj. €
- Luonnonmaan perhetalon asemakaava-alueen liikennejärjestelyt (vaihe 2), 1,3 milj. €
- Rymättylän perhetalon varhaiskasvatustila 0,8 milj. €
- Merisalin peruskorjaus 0,8 milj. €
- Hulevesilinjan rakentaminen vanhankaupungin rantaan 0,5 milj. €
- Aseman seudun kehittäminen 0,3 milj. €
- Tavastin Killan peruskorjaus 0,3 milj. €
- Nunnalahden uimarannan kehittäminen 0,22 milj. €
- Satamatien kevyen liikenteen väylän rakentaminen 0,2 milj. €

Toiminta- ja taloussuunnitelmakauden 2024–2027 merkittävimpiä investointeja ovat edelleen koulu- ja päiväkotiverkkohankkeiden ensimmäisen vaiheen loppuun saattaminen. Koulu- ja päiväkotiverkon uudistaminen tuo merkittävät paineet Naantalin investointiohjelmaan.

Vuoden 2023 aikana on teetetty arviointi lasten määrän kehityksestä maantieteellisesti, suhteessa kaa-voitus- ja tonttivarantoomme. Näin vuonna 2018 tehty palveluverkkosuunnitelma ja erityisesti sen toisen vaiheen ajantasaisuus voidaan uudelleenarvioida. Palveluverkkosuunnitelman ensimmäisen vaiheen hankkeisiin ehdotetaan varattavaksi yhteensä 29,2 miljoonaa euroa. Tämän lisäksi esitetään liikuntahallin rakentamista yhteensä 8,6 miljoonalla eurolla siten, että rakentaminen ajoittuu vuosille 2024–2026. Liikuntahallin toteuttamisesta on yksimielinen poliittinen sopu.

Tärkeä elinvoimaa vahvistava tekijä Naantalissa on liikenneyhteyksien ja saavutettavuuden kehittäminen, johon ehdotetaan varattavaksi 2,5 milj. euroa vuosien 2024–2027 välisenä ajanjaksona. Kaupungin edunvalvonnan kannalta tärkeimpänä tehtävänä on edistää määrätietoisesti E18 Turun kehätien parantamishankkeen toteutumista. Tiesuunnitelma välille Raisio–Naantali on valmistunut syksyllä 2023 ja on parhaillaan lausuntovaiheessa. Lausuntovaiheen jälkeen suunnitelma menee Traficomien hyväksymismenettelyyn ja hankkeen arvioidaan olevan toteuttamisvalmiudessa loppuvuodesta 2024 – alkuvuodesta 2025, mikäli tiesuunnitelmasta ei valiteta. Hankkeen asemakaavoitus on käynnissä ja se valmistuu 2023.

Investointiohjelma sisältää joitakin epävarmuustekijöitä, joita ei tässä kohtaa voida huomioida. Merkittävien epävarmuustekijä sisältyy hyvinvointialueen Naantalin kaupungilta vuokraamien tilojen käyttöön. On epäselvää, tuleeko kaupungin tai yhtiöittämisveloitteen myötä kaupungin omistaman yhtiön jatkossa investoida sote-kiinteistöihin ja missä laajuudessa. Myös Naantalin saavutettavuutta parantavien liikenneyhteyksien kehittäminen tapahtuu kaupungin ja valtion yhteishankkeina. Näiden toteutumiseen sisältyy aikataulun osalta merkittäviä epävarmuuksia. Tällaisia hankkeita ovat mm. E18-tien toteuttaminen ja Raisio-Naantali raideliikenneyhteyden perusparantaminen, sähköistäminen ja asemapaikkojen kehittäminen. Edellä mainitut epävarmuustekijät voivat johtaa investointiohjelman uudelleentarkasteluun myöhemmin vuosina.

Hyvinvointialueuudistuksen myötä kaupungin investointien jarruttaminen vaatii poliittista tahtotilaa ja yhteistä ymmärrystä kaupunkitalouden uudesta tilanteesta. Naantalin kaupungin kestävä investointitaso on noin kymmenen miljoonaa euroa eli vuosikatteen verran.

## Raskas investointiohjelma painaa käyttötaloutta poistojen vuoksi

Naantalin kaupungin talous vuodelle 2024 näyttää hyvältä. Naantalin kaupungin tuloveroprosentti vuodelle 2024 on 6,4 %. Kiinteistöveroprosentti ehdotetaan pidettäväksi ennallaan, mutta maapohjan verotukseen tulee valtion sääntelyn johdosta muutos vuoden 2024 aikana. Lainsäädäntömuutos maapohjan kiinteistöverotuksen osalta on parhaillaan eduskunnan käsittelyssä.

Viime vuosina toteutettu investointiohjelma on ollut raskas ja poistot kasvavat noin 1,9 miljoonaa euroa rasittaen suunnittelukauden talouden tasapainoa. Raskaan investointiohjelman vuoksi Naantalin käyttötalous tarvitsee sopeuttamista uuteen tasapainotilanteeseen. Myös verojen korotusta 0,2 % prosenttiyksikön verran esitetään vuodelle 2027. Verojen korotuksesta huolimatta sopeuttamistarvetta on vuosille 2026 noin 1 300 000 euroa ja vuonna 2027 noin 1 400 000 euroa edellyttäen, että sopeuttamisessa onnistutaan myös vuonna 2026.

Vuoden 2024 talousarvioehdotuksen mukaan tilikauden tulos on tasapainossa. Vuonna 2024 kaupungin toimintakulut kasvavat 3,9 %.

Toiminta- ja taloussuunnitelmaa laadittaessa on huomioitu tulopohjan vahvistaminen tuloveroprosenttia korottamalla vuodesta 2027 alkaen 0,2 prosenttiyksiköllä. Ilman tulopohjan vahvistamista ja sopeuttamistoimenpiteitä tuloksen arvioitaisiin olevan 1,4 milj. euroa alijäämäinen vuonna 2026 ja 2,5 milj. euroa alijäämäinen vuonna 2027. Talouteen kohdistuvat muospaineet ovat mittaluokaltaan niin suuria, että ne vaativat sekä tulopohjan vahvistamista että talouden sopeuttamista.

Talouden sopeuttamiseen pyritään varautumaan rakenteellisin muutoksin jo ennakkolisesti. Ensisijaisina keinoina luottamustoimielinorganisaation ja viranhaltijaorganisaation uudistaminen, prosessien sujuvoittaminen ja kiinteistö kustannusten hallinta eli käytöstä vapautuvista tiloista luopuminen. Myös investointiohjelmaa on olosuhteiden muuttuessa pystyttävä tarkastelemaan kriittisesti. Tulopohjaa vahvistetaan verotusta ja käyttäjämaksuja tarkastelemalla. Ei-lakisääteisten tehtävien kokonaisuutta voidaan tarkastella uudelleen, samoin kaupungin hankintakokonaisuutta.

Naantali on tunnettu palveluidensa korkeatasoisesta laadusta, joten palveluiden laatuun ja palveluverkkoon tehtävät muutokset tulee toteuttaa vakaalla harkinnalla. Viimesijaisina sopeuttamistoimenpiteinä otetaan käyttöön henkilöstöön vaikuttavat toimenpiteet. Henkilöstö on kaupungin palvelutuotannon arvokkain voimavara.

Naantalin kaupungilla on kaksi keskeistä haastetta tuleviin vuosiin.

Ensinnäkin käyttötaloudessa toimintakatteen kasvu on suurempaa kuin tulevien vuosien verotulokehityksen kasvu. Inflaatio on nopeaa, lisäksi energian sekä aineiden, tarvikkeiden ja palveluiden hintojen kasvu on merkittävästi nopeampaa kuin vero- ja muiden tulojen kasvun. Palkkaratkaisu on nostanut toiminnan kustannuksia.

Toisekseen tehty kansallinen päätös hyvinvointialueiden perustamiseksi ja merkittävä vähennys yhteisöverotuotoissa haastavat kaupungin investointikykyä. Jo tehty ja tulevana vuosina jatkuva raskas investointiohjelma kasvattaa tulevana vuosina poistojen määrää merkittävästi. Poliittisessa keskustelussa on huomattu, että investointiohjelman sopeuttaminen uuteen kestäväan investointitasoon ja investointiohjelman tarkasteleminen kriittisesti on hyvin vaikeaa taloussuunnitelmakauden aikana. Tämä johtaa suunnittelukauden aikana reippaaseen velkaantumistahtiin. Tästä huolimatta Naantalin asukaskohtainen velkamäärä säilyy hyvin maltillisena, mutta velkaantumiseen ja sen nopeaan vauhtiin on syytä kiinnittää huomiota.

Kaupungin lainamäärä kasvaa vuoden 2024 aikana 2,8 miljoonalla eurolla ja on vuoden lopussa 3,1 miljoonaa euroa (152 euroa/asukas). Lainamäärän arvioidaan olevan suunnitelmakauden lopussa vuonna 2027 noin 16,5 miljoonaa euroa (812 euroa/asukas). Liikkumavaramme investointien osalta on hyvin ohut – käytännössä lähes kaikki investointiohjelman investoinnit pohjautuvat tehtyihin sopimuksiin, kaupungin kasvussa pitämiseen, yritystoiminnan edellytysten ylläpitämiseen ja palveluverkkosuunnitelman toteuttamiseen.

Kaupungin strategia antaa poliittisesti sovitut suuntaviivat investointiohjelmalle ja tavoitteen kestävästä investointitasosta. Kestävä investointitaso on vuosikatteen suuruusluokkaa eli noin 10–11 miljoonaa euroa vuodessa. Tehtyjä sitoumuksia, sopimuksia ja suunnitelmia on suunnitelmakaudelle enemmän kuin tarpeeksi. Uusista, investointiohjelmakautteen sisältymättömistä miljoonaluokan investoinneista tulee johdonmukaisesti pidättäytyä investointisuunnitelmakauden loppuun, ainakin vuoteen 2027 asti.

---

Investointiohjelman pääprioriteettina tulee olla turvalliset ja terveelliset tilat henkilöstömme tuottaa arvokasta palvelua toimivissa tiloissa kuntalaisillemme, niin lapsille, koululaisille, ikäihmisille kuin työikäisillekin. Koulu- ja varhaiskasvatusverkon uudistaminen on tärkeä yhteinen tavoitteemme kohti perheystävällistä Naantalia. Toinen keskeinen tavoitteemme on Naantalin elinvoiman jatkuva parantaminen ja Turun seudun kasvussa mukana pysyminen.

Talousarviota laadittaessa on pyritty jarruttamaan investointivauhtia poliittinen realismi huomioiden, tekemään maltillista henkilöstösuunnittelua ja ennakoimaan tulevien vuosien taloudellisia haasteita.

Kaupunginjohtaja kiittää toimialoja, erityisesti toimialajohtajia ja tulosaluevastuullisia samansuuntaisesta, vastuullisesta ja yhteisiin tavoitteisiin tähtäävästä valmistelusta. Lautakunnissa käsittelyssä olleet toimialojen talousarviot suunnitelmakausineen pohjasivat parhaaseen mahdolliseen tietoon ja yhteiseen käsitykseen vastuullisesta yhteiskunnallisten varojen käytöstä. Kiitos myös lautakunnille rakentavasta otteesta talousarvioesitysten käsittelyssä. Kaupunginjohtajan esitys pohjaa lautakuntien esityksiin, jotka osoittivat selkeän poliittisen tahtotilan investointien aikataulutuksesta.

Laura Leppänen  
kaupunginjohtaja



## 2

## NAANTALIN KAUPUNKISTRATEGIA

Kaupunginvaltuusto hyväksyi vuoteen 2026 ulottuvan Naantalin kaupunkistrategian 29.8.2022 § 59. Sen mukainen tavoitteen asetanta löytyy tästä asiakirjasta käyttötalousosan alusta.

## 3

## TALOUSARVION SISÄLTÖ

Kuntalain 110 §:ssä talousarviosta ja -suunnitelmasta säädetään 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 (*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. Kunnan tulee taloussuunnitelmassa päättää yksilöidystä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan.

Talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Määräraha ja tuloarvio voidaan ottaa brutto- tai nettomääräisenä. Talousarviossa ja -suunnitelmassa on käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa.

Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota.”

Kuntien toimintasuunnitelman ja talousarvion laadintaa ohjaa nykyisin JUHTA (Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta) ja sen julkaisema suositus JHS 199 (Kuntien ja kuntayhtymien talousarvio ja – suunnitelma). Kuntaliitto on laatinut suosituksen perusteella ohjeen kunnan ja kuntayhtymän talousarvion ja – suunnitelman laadinnasta vuonna 2022.

## 3.1

**Konserni**

Hyvinvointialueuudistuksen jälkeen kuntakonsernin merkitys kasvaa. Kuntalaki korostaa kunnan ja konsernin ohjaamista kokonaisuutena. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet ja talousarviossa tulee ottaa myös huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. (Kuntalaki 110 §)

Nykyinen konserniohje on hyväksytty valtuustossa 23.4.2018, ja sitä muutettiin Naantalin Energia Oy:n osalta 24.8.2020. Nämä kaksi asiakirjaa ovat toimineet lainsäädännön ohella kaupunkikonsernia ohjaavana viitekehyksenä. Kaupungin tytäryhteisöjä ohjaava konserniohje päivitetään kokonaisuudessaan vuoden 2024 aikana.

Kuntalain 48 § mukaan ”Kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut hallintosäännössä määrättyt viranomaiset. Hallintosäännössä määrätään konsernijohton tehtävistä ja toimivallan jaosta. Konsernijohto vastaa kuntakonsernissa omistajaohjauksen toteuttamisesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä, jollei hallintosäännössä toisin määrätä.”

Hallintosäännössä on kuntalain lisäksi määritelty kaupungin toimielinten tehtävät ja vastuut kaupunkikonsernin toiminnassa. Hallintosääntö päivitetään vuoden 2024 aikana.

Kaupunginhallitukselle on talousarvion 2024 ohjelukujen käsittelyn taustakeskusteluissa todettu keskeisten yhtiöiden tuotto-odotuksista ja yleisistä tavoitteista seuraavaa. Muutos on aiempaan nähden merkittävä.

Keskeisten konserniyhtiöiden, Naantalin Energia Oy:n, Naantalin Satama Oy:n, Naantalin Matkailu Oy:n ja Naantalin Vuokratalot Oy:n, osinko- tai vastaava taloudellinen odotusarvo vuoden 2023 tuloksen perusteella on yhtiöittäin seuraava:

- Naantalin Energia, alustava osinko-odotus 0 euroa
- Naantalin Satama, alustava osinko-odotus 0 euroa
- Naantalin Matkailu, ei osinkotavoitetta
- Naantalin Vuokratalot, yhtiöön sijoitettujen varojen tuotto-odotus 100 000 euroa.

Osinko-odotukset ovat ennallaan Naantalin Matkailun ja Naantalin Vuokratalojen osalta. Naantalin Energialla ei ole osingonmaksukykyä vuoden 2022 heikon tuloksen ja suurten investointien johdosta. Yhtiö maksanee osinkoa jälleen vuodesta 2024. Naantalin Satamalla ei ole osingonmaksukykyä mittavien investointien sekä haastavan maailmantalouden tilanteen vuoksi. Kehityksen johdosta Naantalin Sataman osingonmaksukyvyn kehitystä seurataan ja ohjataan säännöllisesti. Arvio on, että yhtiö voisi maksaa osinkoa jälleen vuonna 2027.

#### Konserniohjauksen yleiset tavoitteet

Kaupunki toimii aktiivisena omistajana ohjaten konserniyhteisöjä niiden toiminnan luonteen edellyttämällä tavalla. Samalla pidetään huoli siitä, että kaupunkikonsernin toiminta ja talous ovat eri tunnusluvuilla ja mittareilla arvioituina terveellä pohjalla.

Konserniohjeen tarkoituksena ei ole rajoittaa tytäryhteisöjen toimintavapautta omistajan sille asettamien tavoitteiden saavuttamiseksi, vaan selkiyttää yhteisiä toimintaperiaatteita.

Emokaupunki keskittyy toiminta- ja taloussuunnitelmassa mittavan investointisuunnitelman rahoittamiseen. Se ei sisällä ennakkonäkemyksiä konserniyhtiöiden pääomittamiseen eli konserniyhtiöiden omat investointitarpeet on rahoitettava tulorahoituksella ja tarvittaessa vieraalla pääomalla, mitkä tulee ottaa huomioon asetettaessa pitemmän aikavälin tavoitteita.

Kaupunkikonsernin tunnusluvut osoittavat, että tytäryhteisöjen tilannetta ja kehitystä on seurattava entistä vahvemmin, jotta kaupunkikonsernin kokonaisuus pysyy toiminnan ja talouden näkökulmasta tasapainossa. Yhtiöiden hallitusten jäsenten rooli, osaaminen toiminnasta ja taloudesta sekä hallituksen jäsenen vastuu korostuvat hyvinvointialueuudistuksen jälkeen muuttuneessa tilanteessa, jossa tytäryhteisöjen merkitys kaupunkikonsernin kokonaisuudessa ovat kasvaneet.

Keskeisille konserniyhtiöille on annettu seuraavia toiminnallisia tavoitteita:

Naantalin Energia Oy:n omistajapolitiikka on siirtopalvelun tuottaminen valvontamallin mukaisena ja siten, että hinnoittelu on vakaata ja ennakoitavaa. Lisäksi yhtiön tulee huolehtia mahdollisimman häiriöttömän sähkönjakeluverkon ylläpidosta kanta-Naantalissa, kehittää muita liiketoiminta-alueita kokonaisvaltaisesti sekä jakaa omistajalle kohtuullinen osinko.

Naantalin Matkailu Oy:n omistajapolitiikka keskittyy laadukkaiden ja monipuolisten matkailupalvelujen tarjoamiseen alueella yhdessä alueen yrittäjien kanssa. Lisäksi yhtiö vahvistaa ja kehittää kaupungin matkailullista imagoa. Naantalin matkailutoimintojen organisointi arvioidaan uudelleen vuoden 2024 aikana.

Naantalin Vuokratalot Oy:n omistajapolitiikka on huolehtia hyvin hoidettujen, kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen riittävästä tarjonnasta kaupungissa. Tavoitteena on hyvä käytöaste ja vähäiset vuokrasaavat sekä yhtiön tulee suorittaa sijoitetulle pääomalle kohtuullinen tuotto.

Naantalin Satama Oy:n omistajapolitiikka on tuottaa satamapalvelut alueelle sijoittuneille yrityksille ja sataman käyttäjille sekä edesauttaa osaltaan satamasidonnan teollisuustoiminnan sijoittumista Naantaliin. Lisäksi satama toimii kauttakulkureittinä ulkomaankuljetuksissa ja lauttaliikenteessä; kehittää ja ylläpitää sataman infra-struktuuria sekä jakaa liiketoiminnan mahdollistamaa kohtuullista osinkoa.

Kuntayhtymien ja osakkuusyhteisöjen (omistus 20–50 %) osalta ei ole asetettu konserniohjausjärjestelmää.

4

## ALUE, YMPÄRISTÖ, VÄESTÖ JA TYÖLLISYYS

## 4.1 Kunnan alue

Naantalin kaupunki kuuluu Turun seutuun. Kuntaraja Naantalilla on Turun, Paraisten ja Raision kaupunkien sekä Maskun, Mynämäen, Taivassalon ja Kustavin kuntien kanssa. Näistä Naantalilla on maa-  
raja Raision ja Maskun kanssa. Kaupungin pinta-ala on 688 km<sup>2</sup>, josta maapinta-ala on 311,5 km<sup>2</sup>.

Liikenne yhteydet Naantaliin ovat hyvät. Maanteitse etäisyys Naantalin keskustasta Turkuun on noin 16 km ja Raisioon noin 9 km. Etäisyys Helsinkiin on noin 175 km.

E18-käytävä osana ns. Pohjolan kolmiota kuuluu EU:n tärkeimpien liikenne yhteyksien joukkoon. Käytävän merkitys Naantalille, joka on eräs väylän Suomen osuuden keskeisiä paikkakuntia, on suuri.

## 4.2 Ympäristö

Kaupungin ympäristöpolitiikan tavoitteena on systemaattisesti ympäristöjohtamisen työkalujen, kuten ympäristöohjelman avulla, toimia kestävän kehityksen mukaisesti ympäristöasiat huomioon ottaen. Ympäristönsuojelu on laatinut kaupungille ympäristöohjelman, joka sisältää kaupungin strategiset ilmasto-  
tavoitteet ja konkreettiset toimenpiteet kaupungin toiminnan kehittämiseksi kestävän kehityksen periaatteiden mukaiseksi, Saaristomeren tilan parantamiseksi ja kaupungin arvokkaiden luontoympäristön piirteiden vaalimiseksi. Ympäristöohjelman toimeenpano tulee näkymään kaupungin eri toiminnoissa nykyisen toimintakulttuurin muutoksina nykyistä ympäristöystävällisempään suuntaan. Kaupunki on käynnistänyt tavoitteellisen ilmastotyön vuoden 2022 aikana. Naantalin kaupunki on mukana valtakunnallisessa Kohti hiilineutraalia kuntaa (HINKU) -verkostossa.

Ympäristönsuojelu hoitaa lakisäätteisiä ympäristöviranomaisen tehtäviä, kuten valmistelee viranomais-  
päätöksiä ja – lausuntoja, ja valvoo eri toimintoja ja ympäristölainsäädännön noudattamista. Lisäksi ympäristönsuojelu teettää ympäristön tilaa koskevia selvityksiä sekä ohjaa ja neuvoo kuntalaisia ja toiminnanharjoittajia ympäristöasioissa.

## 4.3 Väestö ja työllisyys

Kaupungin lopullinen väkiluku oli 31.12.2022 oli 19 850 henkilöä.

Ikäluokkiin asukkaat jakautuivat seuraavasti:

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2022	Muutos 2022/1990
0-6 v	1 307	1 484	1 505	1 399	1 407	1 287	1 119	1 136	-171
7-15 v	2 014	1 978	2 000	2 216	2 100	2 014	1 998	1 983	-31
16-19 v	721	882	896	834	984	883	849	863	142
20-24 v	872	797	787	785	735	725	589	503	-369
25-64 v	7 985	8 656	9 287	9 955	10 310	9 809	9 754	9 907	1 922
65-74 v	1 081	1 261	1 307	1 408	1 877	2 606	3 033	3 040	1 959
75-84 v	516	635	768	930	1 050	1 162	1 562	1 856	1 340
85 +	126	161	193	261	344	475	523	562	436
yhteensä	14 622	15 854	16 743	17 788	18 807	18 961	19 427	19 850	5 228

Lähde: Tilastokeskus

Kaupungin väkiluku kasvoi vuosina 2019–2022 yhteensä 536 henkeä. Kasvu oli keskimäärin 13 henkilöä vuodessa. Edellisen nelivuotiskauden aikana eli vuosina 2015–2018 kasvu oli yhteensä 298 henkilöä, keskimäärin 71 henkilöä vuodessa. Viime vuosien väkiluvun kasvu on perustunut ennen kaikkea kuntien väliseen muuttoliikkeeseen.

Uusia asuntoja valmistui seuraavasti: vuonna 2020 232, vuonna 2021 110, ja vuonna 2022 188 asuntoa. Vuonna 2023 valmistuneita 170 uutta asuntoa, ja vuonna 2024 arvioidaan valmistuvan 90 uutta asuntoa. Vuoden 2024 pudotus asuntotuotannossa on huomattava.

Asuntotuotannon aloitusten kokonaismäärä painuu valtakunnallisesti alle puoleen viimevuotisesta Rakennusteollisuus RT:n uusimman suhdanne-ennusteen mukaan. Vaparaohitteisten kerrostaloasuntojen aloitukset jäävät peräti 80 prosenttia viime vuodesta. Asuntotuotannon romahduksen vuoksi valmistuvien asuntojen määrä uhkaa vajota parina seuraavana vuotena 1940-luvun tasolle ja koko rakentaminen supistuu tänä vuonna 10 prosenttia.

Tänä vuonna aloitetaan vain noin 16 000 uuden asunnon rakentaminen, kun määrä oli viime vuonna yli 37 000. Korkojen ja kustannusten nousu on hyydyttänyt sekä uusien asuntojen kuluttaja- ja sijoittajakysynnän että valtion tukeman asuntotuotannon.

Vuosien 2022 ja 2023 aikana työttömien osuus työvoimasta on vakiintunut noin 6-7 prosentin tasolle; korkeimmillaan työttömyysaste oli 7,3 % tammikuussa 2022. Huhtikuussa 2022 ja toukokuussa 2023 työttömyysaste (5,9 %) oli alhaisempi kuin kertaakaan 10 vuoteen. Kuukausikohtaiset erot vuosien 2022 ja 2023 välillä ovat varsin pieniä ja tyypillistä kausivaihtelua esiintyy molempina vuosina (työttömyys lisääntyy vuoden vaihteessa ja kesällä). Naantalin työttömyysaste oli elokuun 2023 lopussa 6,2 % (vuotta aiemmin 6,4 %). Samaan aikaan lomautettuja oli 39 (vuotta aiemmin 26), alle 25-vuotiaita työttömiä 54 (vuotta aiemmin 54) ja pitkäaikaistyöttömiä 189 (vuotta aiemmin 185). Vuodesta 2021 alkaen työvoiman kysyntä nousi poikkeuksellisen paljon ja lähes kaikilla aloilla osaajia on haettu enemmän kuin edellisinä vuosina. Vuonna 2023 työvoiman kysyntä Varsinais-Suomessa on kuitenkin ollut selkeästi vähäisempää kuin viime vuonna.

Vuoden 2023 aikana työvoimapalvelu-uudistusta (TE2024 -uudistus) on valmisteltu yhteistyössä 23 Varsinais-Suomen kunnan kanssa. Vuoden 2024 alussa aloitetaan uudistuksen toimeenpanovaihe, jossa varmistetaan työvoimapalveluiden järjestämisvastuun sujuva siirto TE-toimistolta kunnille 1.1.2025 alkaen. Toimeenpanovaiheessa keskitytään etenkin työvoimapalveluiden tuottamistapojen määrittelyyn, työllisyysalueen talouden suunnitteluun ja kuntiin siirtyvän henkilöstön vastaanottoon. Naantalin kaupunki on aktiivisesti mukana uudistuksen toimeenpanossa.

#### 4.4 Rakentamisalueet ja elinkeinotoiminta

Kaupungin tavoitteena on edistää hallitulla kasvulla yhdyskuntarakennetta, joka turvaa asumismahdollisuudet ja nykyisten palveluiden säilymisen ja kehittymisedellytykset. Tavoitteena on turvata väestö- ja työpaikkatavoitteiden edellyttämä kaava- ja tonttivaranto.

Kaupungin alueella elinkeinojen toimintamahdollisuudet ovat hyvät. Naantalilla on teollisuuden, satamatoimintojen ja matkailun toimialoilla koko kaupunkiseutua vahvistava rooli ja imago. Tavoitteena on aktiivinen vuoropuhelu yritysten kanssa toimintaedellytysten kehittämisestä ja ennakoivasti myös yritystoimijoiden kaavoitustarpeista.

Kaupungilla on kaavoitettuja teollisuus- ja työpaikkatontteja Luolalan, Luonnonmaan Naviren ja Isosuon alueilla. Naviren alueen esirakentaminen jatkuu ja ensimmäiset yritykset ovat jo sijoittuneet alueelle. Vastaavaa kehitystä pyritään edistämään myös Isosuolla. Uudempien yritysalueiden osin rakentamaton kunnallistekniikka rajaa alueille sijoittumista harkitsevien toimijoiden määrää sekä näiden sijainnissa mahdolliseksi kokemia toimintoja. Luolalassa tontit ovat olleet haluttuja ja erityisesti merkittävämpien toimijoiden hankkeet ovat johtaneet alueen tonttivarannon pienenemiseen. Haasteita teollisuus- ja yritystonttien osalta luovat tonttitarjonta sekä tontinluovutusehdot, jotka eivät aina vastaa yrittäjien tarpeisiin ja markkinoilla olevaan kysyntään ongelmien liittyessä tyypillisesti esimerkiksi rakentamisvelvoitteen täyttämiseen.

Luolalan alue nähdään vahvasti vihreän siirtymän teollisuuden alueena. Neste Oyj:n kanssa käydään neuvotteluja maa-alueiden luovuttamisesta Naantalin käyttöön ja edelleen hyödynnettäväksi. Uusien teollisuusyritysten sijoittumista alueelle edistävänä Green Industry Park Oy:n toiminta on sulautunut osaksi Turku Business Regionin toimintaa. Turun kehätien (E18) asemakaavanmuutoksella mahdollistetaan uutta liikerakentamista kehätien ympäristössä. Vanton alueen profiili nähdään tulevaisuudessa vahvemmin työpaikka- ja toimitila-alueena. Vanton alueella on asemakaava vireillä.

Kaupan toimintojen osalta kaupunki tavoittelee monipuolista kaupan rakennetta, jotta naantalilaisten ostovoimaan pystytään vastaamaan. Ruonan yhdyntien varrella on vireillä asemakaavan muutos, jolla kehitetään aluetta arjen asiointivöhykkeenä, jossa sijaitsee monipuolista kaupan tarjontaa.

Vuosittain hyväksyttävällä kaavoituskatsauksella ohjataan kaavoitushankkeiden aloittamista ja toteuttamisaikatauluja. Asunto- ja maapoliittisella ohjelmalla 2023-2026 luodaan suuntaviivoja maankäytölle, kaavoitukselle ja tontinluovutukselle ohjelmakaudella. Vuonna 2026 käynnistyy vuoden 2027 alusta voimaan astuvan asunto- ja maapoliittisen ohjelman valmistelu.

## 5

### HALLINTO JA HENKILÖSTÖ

#### 5.1 Hallinto

Vuonna 2024 on menossa valtuustokauden kolmas vuosi. Valtuustokauden puolivälissä tapahtui luottamushenkilötoimielimissä muutoksia.

Hyvinvointialueuudistuksen jälkeistä aikaa on eletty lähes vuosi, ja nyt on aika suunnitella ja toteuttaa organisaatiomuutoksia uuteen kuntakokoon ja 2020-luvun tarpeita vastaavaksi. Kunnan tehtävien ja toimintaympäristön muuttuessa on tarpeen tarkastella uudelleen kaupungin toimintojen organisointimista ja päätöksentekojärjestelmää.

#### 5.2 Henkilöstö

Kaupungin strategian tavoitteita henkilöstön osalta toteutetaan uudessa henkilöstöohjelmassa ”Yhdessä tehden 2023-2024”. Henkilöstöpoliittisina keinoina strategiassa on olla hyvä ja haluttu työnantaja, osaamisen varmistaminen kaupunkiorganisaatiossa ja henkilöstön työhyvinvoinnin lisääminen. Henkilöstöohjelma toimii pohjana tavoitteelliselle esimiestyölle.

Kaupungissa työskentelee vuonna 2024 noin 870 työntekijää. Kaupunkiorganisaation uudistaminen ja tähän liittyvät selvitykset edellyttävät hyvää valmistelua ja yhteistyötä henkilöstön kanssa.

## 6

### TOIMINTA- JA TALOUSSUUNNITELMAN TALOUDELLISET LÄHTÖKOHDAT

#### 6.1 Yleistä

*Jo pitkään on ollut tiedossa, että kuntatalouden tila pysyy kuluvana vuonna ennätysvahvalla tasolla. Tuoreessa kuntien kirjanpidon mukaisessa kehitysarviossa tilikauden tulos ylittää kahden miljardin lukemat ja rahoitusjäämäkin nousee reippaalle plussalle.*

*Poikkeukselliset, sote-uudistuksen verohäntien vahvistamat maan keskiarvoluvut kätkevät taakseen kuitenkin sen, että kunnittaiset vaihtelut talouden tilassa ovat huomattavan suuret. Taloudellinen menestys ei seuraa pelkästään kunnan elinvoimaa tai hyvää päätöksentekokykyä, vaan riippuu nyt harvinaisen paljon vuosien 2022 ja 2023 taitekohtaan ajoittuvan sote-siirtolaskelman vaikutuksista kunnan menoihin ja tuloihin. Yksittäisen kunnan siirtyvien kustannusten ja tulojen välillä voi olla suuria eroja, mikä aikaansaa sen, että osalla kunnista sote-siirto parantaa niin sanottua kunnan talouden tasapainoa ja osalla se heikentää sitä.*

*Tilanteen repiivyyttä alkaa näkyä kuntakentässä toden teolla vuodesta 2024 eteenpäin, kun kustannukset nousevat, talouskasvu kehittyy vaimeasti ja poikkeukselliset veroerät väistyvät kuntien tilityksistä pois. Tulopohjaa leikkaa lisää myös sote-siirtolaskelman tarkentuminen, kun reilun 200 miljoonan euron lisäleikkaus nettoutetaan pois monien kuntien valtionosuusmäärärahasta. Kaikkien kuntien valtionosuuksia nipistää kuluvalle hallituskaudella yhden prosenttiyksikön indeksijarru.*

*Yleisten talousnäkökymien heikentyminen välittyy suoraan myös kuntien talouteen. Sote-uudistuksen jälkeen kuntien verotuloennusteet heiluttavat kuntatalouden tilaa aikaisempaa voimakkaammin. Kevään kuntatalousohjelmassa veroennuste oli vahva, mikä näkyi totuttua myönteisempänä kuntatalouden rahoitusjäämäennusteena lähivuosina. Syksyn ennusteessa tilanne on muuttunut synkemmäksi. Verojen ohella talustilanteen hyytyminen vaikuttaa myös kuntien muihin tuloihin, kuten myyntuottoihin.*

*Talousnäköymien heikentyminen vaikuttaa luonnollisesti myös kuntien menoihin. Kunnilla on yhä merkittävä rahoitusosuus perustoimeentulotuen ja pitkäkestoisen työttömyysturvan rahoittamisessa. Kun talous sakkaa, työttömyys nousee ja tarve täydentää toimeentuloa erilaisilla etuuksilla lisääntyy. Kuntien on syytä varautua jo nyt näiden menoerien kasvuun ensi vuoden puolella. Sosiaaliturvavaleikkauksen kuntavaikutukset kasvavat tätäkin suuremmiksi, jos työttömyysaste on tulevana vuosina noin yhden prosenttiyksikön korkeampi kuin hallitusohjelmaa laatiessa oletettiin.*

*Hallitusohjelman ulkopuolelta kuntien tilannetta kuitenkin helpottaa työnantajan työttömyysvakuutusmaksun alennus vuonna 2024.*

*Lähde: Kuntaliiton pääekonomisti Minna Punakallion blogi 12.9.2023/16.10.2023*

Talousennusteet ovat heikentyneet, ja talouden vakautta haastaa maailman ja Euroopan laajuiset, talouteen vaikuttavat epävarmuustekijät. Suomessa huoltosuhteen suunta on huolestuttava, ja se heijastuu tähän hetkeen mm. työvoimapulana. Tulevaisuuden talouskehityksen ennustaminen suunnitelma-kaudeksi näissä olosuhteissa on jälleen haasteellista.

Hyvinvointialueuudistuksen jälkeinen kuntatalous on kooltaan pienempi ja siten myös pienemmät muutokset suuntaan tai toiseen tulevat selvemmin näkyviksi.

Naantalin kaupungin lähtötilanne haastavampiin taloudellisiin aikoihin on hyvä. Verotulopohja on muutoista huolimatta vahva, väestö kasvaa, ja uusia elinvoimahankkeita on vireillä. Kuluvana vuonna pystyttiin hyvän tulokehityksen ansiosta maksamaan olemassa olevat lainat pois ja kaupunki on tätä kirjoitettaessa velaton.

Kaupungin toiminnassa ja taloudessa jatketaan perusasioiden toteuttamista, valmistaudutaan tuleviin muutoksiin ja ylläpidetään hyvää talouden tilaa harkituilla päätöksillä. Uusien pysyvien menojen muodostumista vältetään. Käyttötaloudessa kustannusnousut on saatu pidettyä siedettävänä, ja investointeja pitää tehdä suunnitelmallisesti siten, että varmistetaan väestönkasvun edellytykset, omaisuuden arvon säilyminen sekä strategisen tavoitteen toteutuminen investointien tulorahoituksen osalta.

## 6.2 Talousarvion valmistelu

Kaupunginhallitus antoi 19.6.2023 § 200 ohjeluvat talousarvion 2024 sekä taloussuunnitelman 2025-2027 valmisteluun. Ohjelukujen lähtökohtana oli 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 oli huomioitu, mutta ei täysimääräisesti. Rönsyjen karsimista jatketaan ja vältetään uusien pysyvien menojen syntymistä. Tämä koskee sekä käyttötaloutta että investointeja.

Investointien ohjeluvuksi neljän vuoden suunnittelukaudelle annettiin kokonaisuutena 65 miljoonaa euroa. Investointipaineet jatkuvat teknisten palvelujen suurissa investoinneissa, ja suuri osa investointisuunnitelman kohteista on sidottu esim. maankäytösopimuksin tai palveluverkkosuunnitelman toteuttamiseen. Lisäksi rakentamisen hintojen nousu aiheuttaa paineita kustannusarvioihin. Strategian mukaisesti investointien tulee olla Naantalin elinvoimaa tukevia sekä tukea väestönkasvutavoitteita. Investointiesityksiä on käyty läpi ja karsittu eri vaiheissa, mutta tästä huolimatta suunnitelmakauden investointitasossa päädytään reilun 67 miljoonan euron tasoon.

Kaupunginhallitus käsittelee talousarvioehdotusta 23.10. sekä 30.10.2023, ja kaupunginvaltuusto 13.11.2023.

## 6.3 Kaupunginjohtajan ehdotukseen tehdyt muutokset

Kaupunginjohtajan esitys perustuu pääosin lautakuntien talousarvioesityksiin. Joitakin teknisiä muutoksia esitys sisältää: Investoinneissa sivistyslautakunnan ja hyvinvointilautakunnan esitykset Kalevanniemen kampuksen eri osien kalustamisesta yhtenäistettiin tilapalvelujen investointien valmistumisen kanssa.

## 6.4 Rakenteelliset muutokset vuoden 2024 talousarviossa

Vuosi 2024 on toinen toimintavuosi hyvinvointialueuudistuksen jälkeen.

Vuodelle 2024 ei tehdä suuria rakenteellisia 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. Mahdollisen muun lisäresursoinnin tarve selviää myöhemmin. TE-palvelujen siirron suuruusluokka Naantalin vastuulle on tämän hetken tiedon perusteella seuraava: palvelujen kuntasiirto 1,8 miljoonaa euroa ja työttömyysetuuksien rahoitusvastuun kasvun vaikutus 0,9 miljoonaa euroa yhteensä vajaat 2,7 miljoonaa euroa. Kuluja vastaavat tulot tulevat yleiskatteisena valtionosuutena. Kustannukset kasvattavat toimintakatetta, ja vuosikatteessa huomioidaan sekä tulot että menot. Koska toimintojen siirron suunnittelu on vielä kesken, TE-palvelu-uudistuksen vaikutukset puuttuvat taloussuunnitelmavuosien luvuista.

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

Vesihuollossa muutetaan taksarakennetta liittymismaksujen osalta 1.1.2024 alkaen. Ne muuttuvat tulosvaikutteisiksi ja arvonnäköaliksi, eli ne ovat jatkossa palautuskelvottomia mutta siirtokelpoisia. Aiemmin liittymismaksut ovat jääneet taseeseen ja ovat olleet palautus- ja siirtokelpoisia.

### Muut muutokset

Laskennallisen koron laskennasta sisäisessä laskennassa luovutaan, mikäli kaupunginvaltuusto näin erikseen päättää. Laskennallisen koron suuruus on ollut 4,5-7 %. Laskennallinen korko on sisäinen erä, jolla ei ole vaikutusta ulkoisiin lukuihin.

Sisäisten vuokrien laskentamalli on sama kuin vuodelle 2023 uudistettu laskentamalli.

Viestinnän investointiraha on siirretty käyttötalouden ostopalveluihin, joihin se aidosti kuuluu.

## 6.5 Toimintatuotot ja toimintakulut vuonna 2024

Toimialat alittivat pääsääntöisesti omat raamilukunsa, johtuen pääasiassa henkilöstökustannusten pienemmästä määrärahatarpeesta vuodelle 2024.

Tuloslaskelma esitetään ulkoisina erinä, sisältäen kaupungin sekä taseyksikön eliminoina.

Toimintatuotot ovat yhteensä 22,0 miljoonaa euroa ja ne kasvavat edelliseen vuoteen verrattuna 1,2 % eli 0,3 miljoonaa euroa (vertailu alkuperäiseen talousarvioon 2023).

Myyntituotoissa näkyy sähkökaupan vaikutus, joka on budjetoitu 560 000 euroa miinusmerkkiseksi. Mikäli sähkökaupassa tapahtuu muutoksia suuntaan tai toiseen, vaikutus maksutuottoihin voi olla satoja tuhansia euroja. Toisaalta vesihuollon liittymismaksujen muutos tulosvaikutteiseksi nostaa myyntituottoja. Maksutuottojen suuruuteen vaikuttaa jo vuoden 2023 elokuussa voimaan tullut varhaiskasvatusmaksujen alentaminen. Tuet ja avustukset jatkanevat lähes kuluvan vuoden tasolla. Muihin tuottoihin vaikuttaa nostavasti hyvinvointialueen maksamat vuokrat kiinteistöistä, ja sopimuksen mukaiset indeksikorotukset näihin eriin. Muihin tuottoihin sisältyvä käyttömaksuuden myyntivoittotavoite laskee edellisten vuosien tasosta 0,2 miljoonaa euroa 0,9 miljoonaan euroon. Syynä tähän on rakentamisen hiljentyminen.

Valmistus omaan käyttöön pysyy edellisvuosien toteutumien tasolla.

Henkilöstökustannuksissa varaudutaan vuoden 2024 palkankorotuksiin 3,1%:n korotuksella verrattuna vuoden 2023 talousarvioon. Vuoden 2023 palkankorotuksista jää määrärahaa, jolla katetaan vuonna 2024 maksettavaa palkankorotusperintöä vuodelle 2024. Korotustaso on tästä syystä pienempi kuin

talousarvion ohjelukuja annettaessa arvioitiin. Lisäksi sivukulut, mm. työttömyysvakuutusmaksu laskevat kuluvan vuoden tasosta.

Palvelujen ostot kasvavat 6,9%. Ostopalvelujen tasoa nostaa inflaatio ja sopimustoimittajien ilmoittavat hinnankorotukset vuodelle 2024.

#### Aineet ja tarvikkeet

Myös aineiden ja tarvikkeiden kustannukset nousevat 4,6 %, joka alkaa lähentyä ns. normaalia hinnankorotustasoa. Inflaatio on toivottavasti laantumassa.

#### Avustukset

Avustukset nousevat 5,0%.

#### Muut kulut

Muihin kuluihin sisältyvät mm. ulkoiset vuokrat. Muut kulut vähenevät 9,6%.

Toimintakuluja on yhteensä 67,9 miljoonaa euroa ja ne kasvavat 3,9% eli 2,5 miljoonaa euroa edelliseen vuoteen verrattuna. Toimintakate on yhteensä -45,3 miljoonaa euroa ja se kasvaa 5,6% eli 2,4 miljoonaa euroa.

## 6.6 Verotulot

Kaupungin aikaisempi tuloveroprosentti 19,00 % muuttui hyvinvointialueuudistuksen johdosta 6,36%:iin vuodelle 2023. Kaikkien kuntien veroprosenteista siirrettiin 12,64% hyvinvointialueiden rahoittamiseksi valtion verotuloiksi. Vuonna 2024 verotulot putoavat niin sanotulle uudelle normaalitasolle, ja vuonna 2023 alussa tilitetyt, aiempien vuosien suuremmalla veroprosentilla perityt verotulot jäävät historiaan.

Vuodesta 2024 alkaen veroprosentit tulee ilmoittaa verohallinnolle kymmenyksen tarkkuudella. Tämä tarkoittaa sitä, että Naantalın tuloveroprosentti pyöritetään ylöspäin lähimpään kymmenykseen eli 6,4 % teknisenä muutoksena ilman erillistä päätöstä. Lisätuloja tästä tulee noin 200 000 euroa vuositasona. Koko maan tuloveroprosentin painotettu keskiarvo on ollut vuonna 2022 20,00 % ja vuoden 2023 veroprosentin keskiarvo 7,38 %.

Myös yhteisöverotuotosta 1/3 siirtyi hyvinvointialueiden menojen kattamiseen ja siten valtion verotuloksi. Yhteisövero on kehittynyt menneinä vuosina hyvin ja vielä vuonna 2023, mutta yleisen taloudellisen tilanteen heikkeneminen alkaa vaikuttaa väistämättä yhteisöveron tasoon. Naantalın oma yhteisöveron rakenteellinen muutos eli Neste Oyj:n jalostamatoiminnan lakkauttamisesta vuonna 2021 johtuva yhteisöveron aleneminen vaikuttaa yhteisöverotulojen kuntakohtaiseen jako-osuuteen jo vuonna 2023. Vaikutus vahvistuu vuonna 2024. Yhteisöveron ennustaminen on kaikkein haastavinta, sillä kuntakohtaisiin tuloihin vaikuttaa koko valtakunnassa maksetun yhteisöveron kehitys sekä kuntakohtaisten yritysten maksamien verojen suhde tähän kokonaisuuteen. Ennustaminen on ollut haastavaa talouden kasvaessa, ja haaste jatkuu hiipuvan talouskasvun tilanteessa toiseen suuntaan. Verotuloissa talouden hiipuminen näkyy aina viiveellä, etenkin yhteisöveron osalta.

Naantalın taloudessa hyvä talouskasvu sekä väestökehitys ovat tuoneet ennakoitua enemmän verotuloja, ja siten pudotus vuonna 2024 ei ole niin suuri kuin aiemmin arvioitiin. Talouden tasapainotustarve näkyy suunnitelmakauden loppupuolella. Vuodet 2024-2026 edetään olemassa olevilla veroprosenteilla, mutta vuodelle 2027 ennakoitaan veroprosentin korotusta 0,2 prosenttiyksiköllä. Tämä tuo lisää verotuloja 1,1 miljoonaa euroa. Veronkorotus nähdään viimesijaisena talouden tasapainotustoimenpiteenä, ja ennen sitä tarvitaan muita, toimintaan liittyviä sopeutustoimia.

Tuloveron veropohja perustuu 2023 verotuksen ennakkotietoihin ja sen taustalla olevaan väestökehitysarvioon, jota on muokattu väestökehityksen osalta hieman ylöspäin. Veronsaajille jaettavana kertymänä käytetään Kuntaliiton muokatun ennusteen mukaista arviota vuoteen 2026 asti, siitä eteenpäin ennuste on kaupungin trendinomaisen arvio.

Hyvinvointialueuudistus muutti myös kuntien ja valtion verotuksessa tehtäviä vähennyksiä. Vähennysten painopiste siirtyi valtion verotukseen ja samassa yhteydessä vähennysten perusteet kunnallis- ja valtionverotuksessa yhtenäistettiin. Hyvinvointialueuudistuksen myötä kiinteistövero puolet sisältyi verotulotasauksen piiriin. Aiemmin kiinteistövero on ollut verotulotasausjärjestelmän ulkopuolella.



Verotulojen ennustamisessa käytetty väestöennuste ohessa:

<b>Väestö ikäryhmittäin 31.12.</b>					
<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023**</b>	<b>2024**</b>	<b>2025**</b>	<b>2026**</b>
3 754	3 783	3 748	3 697	3 635	3 584
-0,8	0,8	-0,9	-1,4	-1,7	-1,4
10 518	10 609	10 634	10 628	10 609	10 599
-0,1	0,9	0,2	-0,1	-0,2	-0,1
5 307	5 458	5 618	5 748	5 903	6 037
3,7	2,8	2,9	2,3	2,7	2,3
<b>19 579</b>	<b>19 850</b>	<b>20 000</b>	<b>20 073</b>	<b>20 147</b>	<b>20 219</b>
0,8	1,4	0,8	0,4	0,4	0,4

\*\*ennuste

Verotuloennusteet ovat muuttuneet kuluvan vuoden aikana varovaisemmiksi, eli niissä ennakoidaan talouskasvun hiipuvan. Työllisyys pysynee hyvällä tasolla taantumasta huolimatta, mutta yritysten kannattavuudessa on nähtävissä ongelmia. Tämä tulee vaikuttamaan maksettavaan yhteisöveroon. Verotuloennusteeseen sisältyy siis epävarmuustekijöitä. Mikäli verotulojen kehitys on ennusteista poikkeavaa, vaatii se tulevana vuosina uusia toimenpiteitä.

Voimassa olevan kiinteistöverolain mukaan kunnan on määrättävä yleinen, vakituisten asuinrakennusten ja muiden asuinrakennusten veroprosentti. Muiden veroprosenttien määrääminen on vapaaehtoista. Vireillä on muutos maapohjan kiinteistöveron eriyttämiseksi, joka tulee todennäköisesti voimaan vuodelle 2024.

Talousarviossa vuodelle 2024 kiinteistöveron määrän laskennassa on käytetty samoja kiinteistöveroprosentteja kuin vuonna 2023. Vuodelle 2024 esitetään seuraavien kiinteistöveroprosenttien pysyvän ennallaan:

yleinen kiinteistöveroprosentti 1,05, rakennukset  
vakituisten asuinrakennusten prosentti 0,45  
muiden asuinrakennusten prosentti 1,35  
voimalaitoksen prosentti 3,0  
rakentamaton rakennuspaikka 3,0.

Lisäksi vireillä olevan lainsäädäntömuutoksen vuoksi on määrättävä ehdollisena kiinteistöveroprosentti erikseen maapohjalle väliltä 1,30-2,00%. Aiemmin maapohjaan on sovellettu yleisen kiinteistöveroprosentin prosentteja. Maapohjan kiinteistövero esitetään nostettavaksi uudelle lainsäädännössä määritellylle alarajalle eli 1,05 %:sta 1,30%:iin. Tämä tuo lisää kiinteistöverotuloa noin 500 000 euroa vuodessa.

Kiinteistöveroennuste on varsin vakaalla pohjalla. Vuoden 2024-2027 kiinteistöverot on laskettu samoilla kiinteistöveroprosenteilla. Kiinteistöverotuksen uudistushanke ei edennyt edellisellä valtakunnan hallituskaudella, mutta uudistus sisältynee kuntien rahoitusta pohtivan työryhmän asialistalle.

Ennustettu verotulojen kehitys verolajeittain käy ilmi seuraavasta taulukosta:

TILIVUOSI	2022	2023**	2024**	2025**	2026**	2027**
<b>Verolaji</b>						
Kunnallisvero	84 773	37 167	34 126	35 428	36 894	39 316
<i>Muutos %</i>	6,8	-56,2	-8,2	3,8	4,1	6,6
Yhteisövero	13 743	6 693	4 978	5 284	5 393	5 555
<i>Muutos %</i>	-1,5	-51,3	-25,6	6,1	2,1	3,0
Kiinteistövero	7 418	8 013	8 554	8 579	8 579	8 579
<i>Muutos %</i>	6,8	8,0	6,7	0,3	0,0	0,0
<b>VEROTULO KIRJATTAVA</b>	<b>105 935</b>	<b>51 874</b>	<b>47 658</b>	<b>49 290</b>	<b>50 867</b>	<b>53 450</b>
<i>Muutos %</i>	5,7	-51,0	-8,1	3,4	3,2	6,6

- hyvinvointialueuudistus pudottaa kunnallis- ja yhteisöverotuloja vuodesta 2023 alkaen
- vuonna 2024 saavutetaan uusi normaalitaso verotuloissa hyvinvointialueuudistuksen jälkeen
- vuonna 2024 nostetaan lainsäädäntömuutoksen vuoksi kiinteistöveron maapohjan kiinteistöveroprosenttia (punaisella)
- vuoden 2027 luvut sisältävät 0,2%-yksikön veronkorotuksen vuodesta 2027 alkaen. (punaisella)

## 6.7 Valtionosuudet

Valtiovarainministeriö päivitti sote-uudistuksen siirtolaskelmat 31.8.2023 ja kuntatalousohjelman mukaiset kuntakohtaiset painelaskelmat 9.10.2023. Laskelmat ennakoivat kuntien valtionosuuksien vähenemisen yli 250 miljoonaa euroa eli keskimäärin 48 euroa asukasta kohden vuonna 2024 kuluvaan vuoteen verrattuna. Sote-uudistuksen tasauserien muutokset selittävät valtaosan valtionosuuden pieneneemisestä. Lopullinen siirtolaskelma julkaistaan marraskuussa, mutta Kuntaliiton arvion mukaan elokuussa julkaistu arvio on hyvin lähellä lopullisia lukuja.

Naantalin kehitys valtionosuuksissa ei ole kuntien keskimääräisen kehityksen mukaista, vaan valtionosuudet kasvavat vuonna 2024 kuluvaan vuoteen verrattuna vajaat 400 000 euroa, ja valtionosuuksien yhteismäärä (ml. verokompensaatiot) on 9,2 miljoonaa euroa. Tämä sisältää 4,3 miljoonaa euroa sote-uudistuksen jälkeistä pysyvää muutosrajoitinta, eli tämän verran enemmän Naantalista siirtyi tuloja kuin menoja hyvinvointialueelle. Lisäksi mukana on 0,9 miljoonaa euroa sote-järjestelmämuutoksen tasausmaksua, joka pienenee asteittain vuoteen 2027 mennessä. Tästä johtuu valtionosuuksien aleneva trendi suunnitelmakaudella.

Kuten huomataan, suuri osa valtionosuuksista muodostuu hyvinvointialueuudistuksesta johtuvista eristä, joilla ei ole mitään tekemistä kuntien nykyisten tehtävien kanssa. Nämä erät kohtelevat eri kuntia myös hyvin eri tavoin. Kuntien rahoituksen uudistaminen on erittäin tarpeellista nykyisiä tehtäviä vastaavaksi.

Suunnitelmavuosien 2025-2027 valtionosuusluvut ovat arvioita tulevasta kehityksestä, jonka taustatietona ovat VM:n laatimat painelaskelmat. Painelaskelmien taustalla on kuitenkin vuonna 2021 laadittu väestöennuste, joka Naantalin osalta ennustaa väestön vähenemistä. Koska todellisuudessa väestökehityksen suunta on kasvava, on valtionosuuksien taso pitänyt arvioida toisin. Valtionosuuksissa ei ole mukana TE-palvelu-uudistuksen mukanaan tuomia muutoksia.

### Veromenetysten kompensatiot

Tuloslaskelman valtionosuuskäsite jaetaan kahtia siten, että varsinainen valtionosuus ja erilaiset, lähinnä verotukseen liittyvät kompensatiot erotetaan toisistaan. Kompensaatioiden määrä ja merkitys vähenivät hyvinvointialueuudistuksen tuomien muutosten myötä, koska kompensoivat vähennykset verotuksessa siirtyvät suurelta osin valtion verotuksen puolelle.

## 6.8 Muut tuloslaskelman erät

### Rahoituserät

Rahoituserien kehitykseen vaikuttaa poikkeavasti seuraavat asiat: Naantalin Energia Oy ja Naantalin Satama Oy eivät ei maksa osinkoa vuonna 2024. Korkokuluihin vaikuttaa lainamäärän kehitys sekä korkotason ennakoitu kehitys. Korkojen aiempia vuosia korkeampaan tasoon on varauduttu koronvaihtosopimuksella. Lainaa otetaan suunnitelmakaudella investointien rahoittamiseksi.

Hyvinvointialueuudistuksella on vaikutusta rahoituserien sisältöön: Varsinais-Suomen Sairaanhoidopiiri ja Varsinais-Suomen Erytishuoltopiirin kuntayhtymien maksamat peruspääomien korot jäävät tulematta kuluvasta vuodesta alkaen. Niiden todellinen merkitys lukuihin on kuitenkin pieni, sillä kumpikaan ei maksanut peruspääomalle korkoa nollakorkojen aikaan.

### Poistot

Poistot kasvavat korkean investointitason johdosta. Suunnitelmavuosien poistotason kehitys riippuu investointien edistymisestä. Poistojen kattaminen vuosikatteella onnistuu vuonna 2024 ja 2025, mutta vuosina 2026-2027 tämä ei onnistu, ja talous kääntyy vuosikatteen suhde poistoihin -mittarilla mitattuna epätasapainoon ilman toimenpiteitä. Haasteet poistojen kasvun osalta jatkuvat eli mittava investointiohjelma nostaa poistotasoa reilusti. Esimerkiksi Luonnonmaan perhetalon valmistuminen nosti poistotasoa 470 000 euroa vuodessa. Kalevanniemen kampusalueen valmistuminen vuonna 2026 liikuntahalleineen nostaa vuosittaisia poistoja yksinään 750 000 euroa. Poistopohja pienenee vuosittain menojäännöspoistojen osalta, joita tehdään etenkin kunnallisteknisistä ja vesihuollon investoinnista. Lisäksi mahdolliset kertaluonteiset poistot vaikuttavat poistopohjaa pienentävästi.

## 6.9 Tilikauden tulos ja tilikauden yli/alijäämä

Vuoden 2024 tilikauden tulos on hyvä +1,9 miljoonaa euroa ja tilikauden ylijäämä +2,0 miljoonaa euroa. Poistoeron vähennys nostaa ylijäämää 152 000 euroa. Poistoeron vähennys muuttuu sen mukaan, miten investoinnit, joita vasten investointivarauksia on tehty, valmistuvat. Poistoeron vähennys tapahtuu samassa ajassa kuin ko. kohteen poistot toteutuvat.

## 6.10 Suunnitelmavuodet 2024-2027

Julkisen talouden epätasapainosta on puhuttu pitkään, ja valtakunnan hallitus joutuu tekemään toimenpiteitä tasapainon saavuttamiseksi, kuten aiemmin on todettu. Kuntien valtionosuudet ovat edelleen suuri summa valtion budjetissa. Nykyisen hallituksen ohjelmassa kuntien valtionosuuksien indeksikotouksiin sisältyy leikkaus, mutta valtionosuuksien tason pitäisi pysyä olemassa olevalla tasolla. Hallitus on asettanut työryhmän pohtimaan kuntien rahoitusta kokonaisuutena. Työryhmän määräaika päättyy vuoden 2025 lopussa, joten sen jälkeen muutoksia rahoitusjärjestelmään lienee luvassa.

TE-palvelu-uudistus astuu voimaan näillä näkymin 1.1.2025. Sen vaikutukset kustannuksiin ja toimintakatteeseen ovat vielä epäselvät. Tällä hetkellä valtion palveluksessa oleva henkilöstö siirtyy kuntien muodostaman työllisyysalueen palvelukseen ja näin nykyiset TE-toimistojen lakisääteiset tehtävät siirtyvät kuntien rahoitettavaksi. Tästä aiheutuu käyttökustannuksia. Tämän lisäksi kuntien rahoitusvastuu työttömyysturvasta laajenee, ja se näkyy avustusmenojen kasvuna. Molemmat toiminnot, eli TE-palvelujen siirto sekä kuntien rahoitusvastuun laajeneminen työttömyysturvan osalta, pitäisi olla kustannusneutraali ja kuntien pitäisi saada vastaavat valtionosuudet kattamaan toiminnasta aiheutuvat kustannukset. Muutos kasvattaa toimintakatetta, mutta vuosikatteeseen vaikutuksen pitäisi olla neutraali. Tämän hetken arvio muutoksen vaikutuksesta menoihin ja tuloihin on yhteensä 2,65 miljoonaa euroa. Miten toiminnot käytännössä Turun kaupunkiseudulla järjestetään, on vielä suunnittelussa. Mikäli kunnat haluavat panostaa lisää työllisyyden edistämiseen, se katetaan kuntien muilla tuloilla. Koska uudistuksen valmistelu on kesken, TE-palvelu-uudistuksen vaikutukset eivät näy vielä taloussuunnitelma vuosien luvuissa.

Kustannustason nousu on vaikuttanut kuntatalouteen. Inflaatio on rauhoittumaan päin, mutta myllerrykset maailmalla ja maailmantaloudessa voivat jälleen heiluttaa raaka-ainemarkkinoita ja siten nostaa hintoja. Aiemmin suunnitelmavuosien keskimääräinen toimintakatteen kasvu on ollut luokkaa 2 %, mutta suunnitelmakaudella se tulee lähtökohtaisesti olemaan 5 %:n tasolla, olettaen että suuria muutoksia ei tapahdu toimintatuottojen ja -kuluksen sisällä. Tämä siitä syystä, että voimassa oleva palkkarat-

kaisu on kalliimpi kuin aikaisemmat ja inflaatiokehityksen jatkuminen suunnitelmavuosina on epävarmaa. Mikäli toimintatuotoissa tapahtuu muutoksia esimerkiksi sähkökaupan osalta suuntaan tai toiseen, sillä on välitön vaikutus toimintakatteeseen. Lisäksi korkotaso on noussut aiempaa korkeammalle tasolle, eikä sen lasku lähelle nolaa ole todennäköistä. Verotulokehitys on ollut hyvin positiivista viimeisinä vuosina, mutta kuluvan vuoden taantuma tulee vaikuttamaan etenkin yhteisöveron kehitykseen. Taantumista on seurannut tähän mennessä työttömyyttä, mutta nykyisenä työvoimapulan aikana se ei liene samassa mittakaavassa todennäköistä. Verotuloennuste on kuitenkin positiivinen, ja mikäli talous putoaa pidempiaikaiseen taantumaan, sen seuraukset näkyvät verotuloissa.

Verotuloissa uusi normaalitaso hyvinvointialueuudistuksen jälkeen saavutetaan vuonna 2024. Nyt laaditun taloussuunnitelman vuosi 2026 päätty tuloslaskelman mittareilla epätasapainoon ja tulos miinukselle. Seuraavina vuosina tilanne epätasapainon suhteen heikkenee entisestään, koska toimintakatteeseen lisäksi poistot jatkavat reilua vuosittaista kasvua mittavan investointisuunnitelman vuoksi. Valtionosuudet lähtevät laskuun vuodesta 2024 alkaen ja verotulokehitys hidastuu. **Tämä kehitys vaatii talouden tasapainottamistoimenpiteitä. Vuosi 2026 päätty miinukselle, mikäli sopeutustoimia ei tehdä 1,4 miljoonan euron verran. Lisäksi vuoden 2027 luvut sisältävät kunnallisveron korotuksen 0,2 %-yksiköllä. Sen vaikutus on 1,1 miljoonaa euroa. Sopeutustoimien yhteisvaikutuksella tilikausi 2027 saadaan ylijäämäiseksi.** Toimenpiteinä selvitetään kaupunkistrategian mukaisesti organisaation muutostarpeita sekä tuotantotapojen muutosmahdollisuuksia ja tarkastelun tavoitteena on saada aikaan merkittävä vaikutus toimintakatteeseen. Tässä keinona ovat sekä tulojen lisäykset että menojen vähennykset. Käyttötalouden tasapainotus varmistaa, että investointien toteutukseen jää kohtuullinen tulo-rahoitus, ja velkaantuminen pysyy hallinnassa.

Naantalin taseessa on ylijäämää, jota voitaisiin hallitusti ”syödä” negatiivisilla tuloksilla, mutta tämä malli johtaisi reiluun velkaantumiseen suunnitelmakaudella. Tässä mallissa suurin osa investoinneista rahoitettaisiin lainalla.

### Riskit suunnitelmakaudella

Yleinen talouden tilanteen kehitys tuo epävarmuustekijöitä suunnitelmakaudelle.

Naantalin käyttötaloudessa suurin riski sisältyy sähkön välitykseen. Vaikutusmahdollisuutemme tähän ovat olemattomat, ja olemme tässä sähkön markkinahinnan armoilla. Kuten aiempina vuosina on nähty, sähkön välitys voi olla reilusti tappiollista tai reilusti voitollista markkinatilanteesta riippuen. Suunnitelmakaudella se on budjetoitu noin 500 000 euroa tappiolliseksi.

Kuntien rahoitusjärjestelmää ollaan uudistamassa. Sitä varten asetettiin työryhmä, jonka määräaika päättyy vuoden 2025 lopussa. Isoina kysymyksinä pöydällä ovat mm. valtionosuuksien perusteet, jotta rahoitusta myönnettäisiin kuntien nykyisten tehtävien rahoitukseen eikä sote-aikojen perinnön perusteella. Lisäksi pöydällä on kiinteistöverotuksen uudistaminen. Lisää rahaa valtionosuuksiin tuskin merkittävästi tulee, joten kyse on olemassa olevan rahan jaosta uusiksi. Suuri kysymys on kuntien erilaisuuden, ja miten raha jaetaan hiipuvien ja kasvavien seutujen välillä.

Hyvinvointialueuudistuksen lainsäädännössä määritellään vuokrataso sekä olemassa olleiden sote- ja pela-tilojen vuokrauspakko hyvinvointialueille vuosille 2023-2025. Sen mukaan hyvinvointialueiden oli pakko vuokrata kunnilta tietyn ehdoin soten ja pelan käytössä olleet kiinteistöt kolmeksi vuodeksi. Hyvinvointialue voi jatkaa sopimusta yksipuolisesti yhdellä vuodella. Mitä tapahtuu näille kiinteistöille tämän jälkeen, on vielä epäselvää. Varsinais-Suomen hyvinvointialue (Varha) valmisteleo palveluverkkoselvitystään siten, että suunnitelma julkaistaan alkuvuonna 2024. Todennäköistä on, että soten palveluverkkoa joudutaan Varsinais-Suomen alueella tiivistämään merkittävästi. Tämä tarkoittanee myös Naantalissa joidenkin kiinteistöjen poistumista Varhan käytöstä ja siten vuokratulojen alenemista nykyisestä sekä kiinteistöjen jatkokehitysvaadetta kaupungille. Lisäksi on vielä avoinna, millaista vuokraa Varha tulisi maksamaan jatkossa, mikäli jatkaa kaupungin tilojen vuokraamista. Tästä ei ole olemassa sääntelyä 3+1 vuoden jälkeen. Riskinä siis on, että nykyisin sote-käytössä olevia kiinteistöjä jää kaupungille vailla käyttötarkoitusta vuokra-ajan jälkeen ja vuokratulot ko. kiinteistöistä jäävät saamatta. Samoin riskinä on vuokratason aleneminen nykyisestä. Tätä sote-kiinteistöihin liittyvää riskiä on huomioitu taloussuunnitelman vuokratuloissa vuodesta 2026 alkaen.

### 6.11 Investoinnit

Kaupunginhallituksen ohjelukupäätöksessä 19.6.2023 § 200 lähtökohtana oli, että kokonaisuutena tavoitellaan neljän vuoden suunnitelmakaudella maksimissaan 65 miljoonan euron investointitasoa, ja pitkällä tähtäimellä tavoitteena on kestävä, noin 10 miljoonan euron vuosittainen investointitaso. Näistä tavoitteista kuitenkin jäädään suunnitelmakaudella. Vuonna 2024 jatkuu mittavan investointiohjelman

toteuttaminen 16,7 miljoonan euron investoinneilla. Vuonna 2025 investointien määrä on peräti 21,2 miljoonaa euroa, 2026 18,0 miljoonaa euroa ja vuonna 2027 11,5 miljoonan euroa. Tavoite 10,0 miljoonan euron lähellä olevasta vuosittaisesta investointitasosta toteutuu vain vuonna 2027. Haasteena kestävän investointitason saavuttamisessa on se, että suunnitelmakauden jälkeenkin hankkeita on tulossa yli 10 miljoonan euron vuositahdilla toteutusvaiheeseen. Kuten aiemmin on todettu, jotta velkaantumisen pysyy hallinnassa, investointien korkea taso edellyttää että vuosikate pidetään riittävällä tasolla.

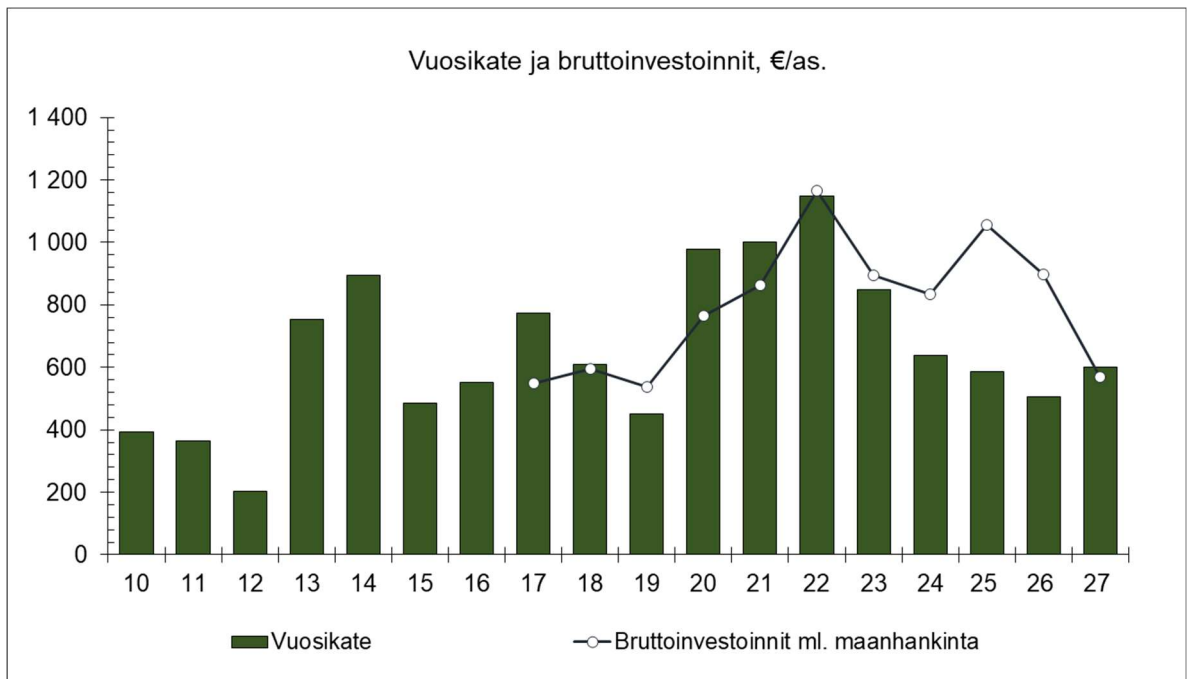
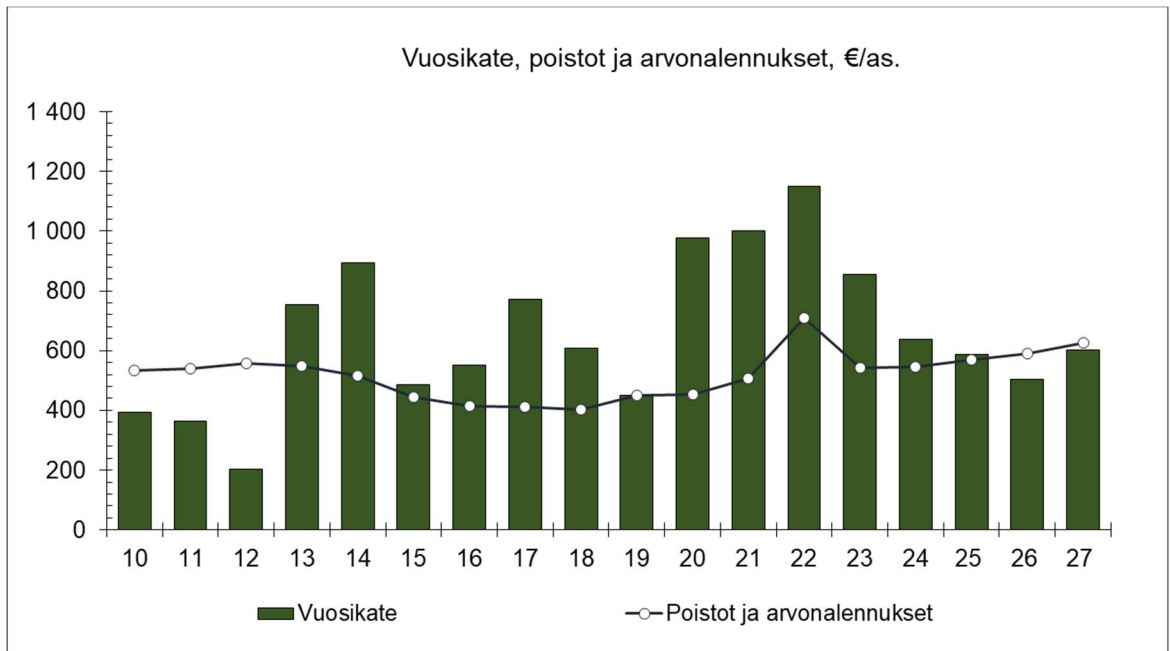
Mittava, suunnitelmallinen investointiohjelma on tarpeen viedä läpi, jotta palveluverkkosuunnitelma toteutetaan ja kasvavan kaupungin tarpeisiin pystytään vastaamaan. Samalla kertynyttä korjausvelkaa on pienennettävä ja vältettävä sen kasaantumista tuleville vuosille. Uusia merkittäviä investointiavauksia ei ohjelmaan voida lisätä.

Vuonna 2024 vuosikate kattaa vielä poistot kokonaan. Lainamäärä lähtee kasvuun, koska vuosikate ei riitä investointien rahoittamiseen. Mitä suurempi on vuosikatteen ja investointimenojen välinen erotus, sitä enemmän otetaan lainaa vuosittain.

Suunnitelmakauden lopulla kokonaislainamäärä talousarviosta 2023 talousarvioon laskettuna on 22,4 miljoonaa euroa, joka on 1 118 euroa/asukas. Todellinen lainamäärä on huomattavasti pienempi, koska vuonna 2023 on hyvän tulorahoituksen ansiosta maksettu olemassa olevat lainat pois, ja vuoden lopun lainamäärä on huomattavasti pienempi kuin talousarviossa lainan kokonaismääräksi ennakoitiin. Lainamäärä siten, että laskennan pohjana on kuluvan vuoden talousarvion lyhytaikaisten lainojen muutos ja siihen lisätään kunkin suunnitelmavuoden lyhytaikaisten lainojen muutos, antaa paremman kuvan todellisesta lainamäärästä. Tällä laskentatavalla päästään suunnitelmakauden lopulla 16,5 miljoonan euron lainamäärään (812 euroa/asukas). Korkeimmillaan lainamäärä on vuoden 2026 lopussa, 18,2 miljoonaa euroa (901 euroa/asukas). Lainamäärä asukasta kohti on edelleen hyvin kohtuullinen Suomen kuntien keskimääräiseen lainamäärään suhteutettuna (v. 2022 3 385 euroa/asukas). Tämä edellyttää kuitenkin käyttötalouden sopeutustoimien onnistumista, jotta tulorahoitus saadaan pidettyä tarvittavalla tasolla investointien kattamiseksi myös jatkossa.

Suunnitelmakaudella strateginen tavoite kattaa 60 % investoinneista tulorahoituksella kolmen vuoden tarkastelujaksolla toteutuu. Suuria muutoksia tavoitteen saavuttaminen ei kuitenkaan kestä; marginaali tavoitteeseen on melko pieni, joten jos esimerkiksi käyttötalous toteutuu arvoitua heikommin ja investoinnit suunnitelman mukaan tai ennakoitua suurempina, joudutaan lainaa ottamaan investointien rahoittamiseksi enemmän ja vastaavasti omarahoitusosuus investointien osalta laskee.

Investointisuunnitelma perustuu tiedossa oleviin hankkeisiin. Naantaliin on suunnitteilla raskaan teollisuuden hankkeita, ja toteutuessaan ne tuovat merkittäviä lisäyksiä kaupungin ja vesihuollon investointisuunnitelmiin.



## 7

## KAUPUNGIN JA KAUPUNKIKONSERNIN SISÄISEN VALVONNAN JÄRJESTÄMINEN JA RISKIENHALLINNAN PERUSTEET

Kuntalain 14 §:ssä säädetään valtuuston tehtävistä. Valtuuston tulee päättää muun muassa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista.

Sisäistä valvontaa suoritetaan erilaisten raportointikäytäntöjen ja työrutiinien kautta sekä normaalien johtamiskäytäntöjen osana. Johto seuraa esimerkiksi määrärahojen käyttöä, erilaisten rakentamis- ja muiden suunnitelmien laadintaa ja päätösten toimeenpanoa. Asioita käsitellään virastojen johtoryhmissä ja osastopalavereissa, ja laajempia osavuosisiraportteja laaditaan vuoden aikana kolme; 3 ja 9 kk sekä puolivuosisiraportti. Nämä kvartaaliraportit menevät valtuustolle tiedoksi. Kaupunginhallitus ja lautakunnat seuraavat toiminnan ja talouden tilannetta kuukausittain.

Uuden kaupunkistrategian laadinnan yhteydessä käytiin läpi strategisia riskejä, joihin kaupungin on syytä varautua. Kaupungin riskienhallinnan organisoitumista muokattiin loppuvuonna 2020. Strategisia riskejä tarkastellaan vuosittain talousarvioprosessin yhteydessä. Kaupunginjohtaja asetti tietoturva- ja tietosuojaryhmän johtamaan ja koordinoimaan nimensä mukaista toimintaa. Kaupungin riskienhallintatyöryhmänä toimii kaupunginjohtajan johtoryhmä, jolle raportoidaan riskienhallintaan liittyvistä asioista vähintään kerran vuodessa. Etsinnässä on väline, johon kaikki riskienhallintaan liittyvä dokumentaatio saataisiin yhteen paikkaan. Riskienhallintapolitiikka päivitetään vuoden 2024 aikana.

Kaupunki on kilpailuttanut vakuutukset säännöllisesti. Vakuutusyhtiöiden kilpailutusprosessi on jälleen lähdössä käyntiin. Riskienhallintaa ja -kartoitusta tehdään myös yhteistyössä vakuutusyhtiöiden kanssa.

Vuosittain tehdään säännöllisesti vakuutusten vuosikatselmus lähinnä vastuun ja omaisuuden osalta. Lisäksi toiminnan muuttuessa tarkistetaan vakuutusturva.

Kaupunkikonserniin kuuluu kuntayhtymien lisäksi neljä kaupungin määräysvallassa olevaa osakeyhtiötä, joille on annettu konserniohje. Hallintosäännössä ja konserniohjeessa on määritelty kaupungin näkemys siitä, miten yhtiön sisäinen valvonta ja riskienhallinta tulee järjestää. Kaupunginjohtajan johdolla kokoontuva työryhmä seuraa yhtiöiden toimintaa ja kehitystä. Tytäryhteisöjen kanssa käydään jatkuvaa vuoropuhelua, jotta konsernin johdolla on koko ajan ajantasainen kokonaiskuva konsernin toiminnasta ja riskeistä.