

# Vuoden 2025 talousarvion ja vuosien 2026–2027 taloussuunnitelman laadinnan keskeiset periaatteet ja linjaukset

202/02.02.00/2024

KH 03.06.2024 § 164

Valmistelija

Talousjohtaja Timo Finning, puh. 040 6694 775,  
timo.finning@forssa.fi

## Talousarvio ja -suunnitelma

Valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuuston tulee päättää kuntastrategiasta, talousarviosta ja taloussuunnitelmasta (KuntaL 14 §). Talousarvion valmistelusta vastaa kunnanhallitus sekä kukin toimielin omalla tehtäväalueellaan. Kunnallisessa liikelaitoksessa valmistelusta vastaa johtokunta (KuntaL 39 ja 67 §).

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 (KuntaL 110 §).

Vuonna 2022 päivitetty Järkivihreä Forssa – kestävä elinvoimaa kaupunkistrategia on kaupungin taloussuunnittelun ja ohjausjärjestelmän perusta. Talousarviossa ja -suunnitelmassa asetetaan kaupungin strategian mukaisia palvelujen järjestämistä ja investointeja koskevia tavoitteita kaupungin eri palveluille, liikelaitoksille ja tytäryhteisöille. Strategian toteuttaminen ulottuu palveluyksikkö- ja henkilötasolle käyttösuunnitelmissa ja kehityskeskusteluissa.

## Suunnittelun lähtökohdat

Laadinnan lähtökohdat ovat haastavat, sillä useamman vahvan vuoden jälkeen kaupungilla näyttää olevan edessä selvästi alijäämäisiä vuosia. Yleisen kuntatalouden tulojen ja menojen välillä on epätasapaino, joka syvenee lähivuosina muun muassa nopeasti kasvavien kustannusten, investointipaineiden sekä sote-uudistukseen liittyvien valtionosuuksien täsmäytysten ja takaisinperinnän seurauksena.

Forssan kaupungille merkittävää on etenkin vertailukelpoisten valtionosuuksien tason selvä lasku. Valtionvarainministeriön

ennakollisten laskelmien mukaan kaupunki tulee saamaan 12,3 miljoonaa euroa valtionosuuksia ja kotikuntakorvauksia vuonna 2025. Se on noin 2,3 miljoonaa euroa enemmän, mitä vuonna 2024. Kunnille tulee kuitenkin uusi valtionosuustehtävä vuoden 2025 alusta, sillä julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuu siirtyy työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille. Siirrosta aiheutuu kaupungille noin 3,6 miljoonan euron uusi kustannus, joten vertailukelpoisesti valtionosuudet laskevat noin 1,3 miljoonaa euroa.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus on laskennallista ja se muodostuu kustannuserojen tasauksesta ja verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta. Kustannuserojen taseus perustuu kunnan asukkaiden palvelutarpeeseen ja olosuhdetekijöihin, joita kuvataan järjestelmässä erilaisten valtionosuuskriteereiden avulla. Sote-uudistuksen jälkeisessä ajassa laskennalliseen kustannukseen vaikuttaa noin 80 % alle 16-vuotiaiden lukumäärä ja noin 20 % muut erilaiset olosuhdeseikat, kuten esimerkiksi vieraskielisyys ja koulutustausta. Alle 16-vuotiaiden määrä on selvässä laskussa Forssassa ja sen seurauksena valtionosuuksien kehityksen voi olettaa olevan heikkoa myös suunnitelmavuosina. Samalla myös sivistystoimen palvelutarve laskee.

Alla olevassa taulukossa on esitetty laskelma lasten ja oppilaiden lukumääristä väestötietojen ja lukuvuoden 2024–2025 oppilasennusteen perusteella. Laskettujen aikojen perusteella arvioiden Forssaan syntyy 80 lasta vuonna 2024.

Lukuvuosi	0-6 vuotiaat	1-6 luokkalaiset	7-9 luokkalaiset
2023-2024	711	708	411
2024-2025	709	701	400
2025-2026	680	707	364
2026-2027	657	681	386

Samalla kun valtionosuudet laskevat, kaupungin kustannukset kasvavat. Kaupungin toimintakuluista henkilöstökuluja on noin 57 prosenttia. Kunta-alan yleinen virka- ja työehtosopimus on voimassa 30.4.2025 asti, joten tarkkaa tietoa tulevista sopimuskorotuksista ei vielä ole. Valtionvarainministeriö on ennakoanut kevään 2024 kuntatalousohjelmassa, että kuntien kustannuskehitystä kuvaava peruspalvelujen hintaindeksi nousee keskimäärin 3,1 % vuodessa vuosina 2025–2028. Kuntien ansiotasoindeksi on arvioitu nousevan vielä hieman sitä enemmän. Kaupungin 30 miljoonan euron henkilöstökuluihin 3,1 prosentin korotus tarkoittaisiin noin 930 000 euron kasvua.

Kaupunki ostaa palveluja noin 14 miljoonalla eurolla vuosittain, mikä on 26 prosenttia kaikista toimintakuluista. Laskennallisesti tarkastellen 3,1 prosentin kasvu tarkoittaisi noin 430 000 euroa.

Talousarvion valmistelun kannalta helpottavaa on verotulojen palaaminen kasvu-uralle. Kuntaliiton veroennusteen mukaan

kaupungin verotulot nousevat ensi vuonna 0,9 miljoonaa euroa ja suunnitelmavuosinakin kasvua on ennusteen mukaan nähtävissä. Veroennuste on parantunut kevään 2024 aikana, koska Orpon hallitus päätti kehysriihessä kasvattaa kunnallisverotuksen efektiivisyyttä poistamalla tulosta tehtävän ansiotulovähennyksen ja kasvattamalla vastaavasti ensisijaisesti valtion verosta tehtävää työtulovähennystä.

Jos tehdään olettamus, että kaupungin toimintakate heikkenee valtionvarainministeriön keskiarvoihin perustuvan ennusteen mukaisesti noin 3 prosenttia, niin nykyisen kaltaisella toiminnalla kaupungin vuoden 2025 tilikaudesta muodostuu noin 3,5 miljoonaa euroa alijäämäinen ja suunnitelmavuosista vielä hieman enemmän alijäämäisiä.

### **Kaupungin talouden tasapaino**

Forssan kaupunkistrategian mukaan taloudellinen järkivihreys tarkoittaa esimerkiksi ylijäämäisiä tilinpäätöksiä. Kuntalaki 110 § sanoo, että taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Taloussuunnitelman tasapainossa voidaan ottaa huomioon talousarvion laadintavuoden taseeseen kertyväksi arvioitu ylijäämä. Kaupungin taseessa arvioidaan olevan edellisten vuosien ylijäämiä noin 9 miljoonaa euroa tilinpäätöksessä 2024.

Yleisesti hyväksytyt käsitys on, että kunnan talouden voi sanoa olevan tasapainossa, kun vuosikate kattaa poistot. Kaupungin viimeisten vuosien tilinpäätöksissä näin on ollutkin, mutta suunnitelmakaudella vuosikate jää selvästi poistoja pienemmäksi nykyisellä toiminnalla.

Tarkastellaan asiaa sitten kaupunkistrategian, kuntalain tai yleisesti hyväksytyjen kuntatalouskäsitteiden kautta, kaupunki on nyt tilanteessa, jossa talouden tasapaino edellyttää toiminnan sopeuttamista. Nollatulokseen pääseminen vuonna 2025 edellyttää toimenpiteitä, joilla vuosikate paranee noin 3,5 miljoonaa euroa verrattuna siihen, että jatketaan kaikilta osin samalla tavalla kuin nyt. 3,5 miljoonaa euroa vastaa noin yhden prosenttiyksikön kunnallisverotuottoa.

### **Suunnitteluraami**

Nollatulokseen vaadittava 3,5 miljoonan euron sopeutus on varsin suuri, kun huomioidaan, että kaupungin toimintakate on noin 41 miljoonaa euroa vuonna 2024. Kokonaisuuden kannalta kestävämpi ratkaisu on antaa tässä vaiheessa toimialoille suunnitteluohjeeksi maltillisempi sopeutusohje. Tällöin tasapainoiseen talouteen pääseminen edellyttää vielä muitakin päätöksiä, mutta niitä on mahdollista arvioida ja suunnitella vielä myöhemmin taloussuunnitelman valmistelun edetessä. Yhden miljoonan euron sopeutukset vuodelle 2024 tarkoittaisivat noin 2,5 miljoonan euron alijäämäistä tulosta tai lisäsopeutuksia ja veronkorotuksia tai niiden yhdistelmää.

Toimialat ovat ennakoineet vuoden 2024 ensimmäisessä osavuosikatsauksessa kuluvan vuoden ulkoisten toimintakatteiden toteumaa. Niiden arvioiden päälle on ensi vuodelle arvioitava ns. annettuja kustannusten nousuja, kuten yleistä inflaatiota ja tulevia työ- ja virkaehtosopimusten mukaisia sopimuskorotuksia. Valtionvarainministeriön ennustetta mukaillen toimintakatteet heikkenevät kolme prosenttia ensi vuonna. Silloin toimialojen ensi vuoden ulkoisiksi toimintakatteiksi muodostuisivat seuraavat:

Keskushallinto	5 370 000 €
Sivistystoimi	29 970 000 €
Tekninen ja ympäristötoimi	7 210 000 €

Näihin toimintakatteisiin tehtävän miljoonan euron sopeutuksen jälkeen toimialojen ulkoiset toimintakatteet ovat seuraavat:

Keskushallinto	5 220 000 €
Sivistystoimi	29 270 000 €
Tekninen ja ympäristötoimi	7 060 000 €

Talousarvion ja suunnitelman laatijoiden on huomioitava koko suunnitelmakausi, vaikka suunnitelmavuosille ei euromääräistä suunnitteluraamia tässä vaiheessa annettaisikaan. Tyypillisesti sopeutustoimet ovat sen luonteisia, että ne realisoituvat vasta viiveellä. Sen vuoksi laadinnassa pitäisi pyrkiä löytämään vaikuttavia sopeutuskeinoja, vaikka niiden vaikutus kohdistuisi täysimääräisesti vasta talousarviovuoden jälkeen.

### **Talousarvion laadintaprosessin eteneminen**

Toimialat alkavat valmistella talousarviota saatuaan valmisteluperiaatteet ja -linjaukset. Liitteessä olevan aikataulun mukaan lautakunnat antavat ensimmäiset talousarvioesityksensä 30.8. Valmistelun tilannetta ja lautakuntien esityksiä käsitellään valtuustoseminaarissa 5.–6.9. Seminaarin jälkeen lautakunnat voivat vielä tarvittaessa tarkentaa esityksiään. Kaupunginhallitus tekee esityksen talousarviosta valtuustolle 28.10. ja valtuusto päättää talousarviosta ja ensi vuoden veroprosenteista 11.11.

Esittelijä

Kaupunginjohtaja

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus ehdottaa, että valtuusto hyväksyy vuoden 2025 talousarvion ja vuosien 2026–2027 taloussuunnitelman laadinnalle seuraavat periaatteet ja linjaukset:

1. Kaupungin taloutta ja palvelutoimintaa hoidetaan suunnittelukaudella 2025–2027 siten, että kaupungin talous pysyy tasapainossa.
2. Talousarvion tavoiteasettelu perustuu kaupunkistrategiaan ja siinä asetettuihin tavoitteisiin. Palvelualueet esitettävänä talousarviossa vaikutuspiirissään olevat strategiaa toteuttavat tavoitteensa ja

mittarinsa sekä toimenpiteet niiden saavuttamiseksi.

3. Keskushallinnon toimialalle annetaan suunnitteluohje valmistella talousarvio sellaiseksi, että ulkoinen toimintakate on korkeintaan 5 220 000 €.

4. Sivistystoimen toimialalle annetaan suunnitteluohje valmistella talousarvio sellaiseksi, että ulkoinen toimintakate ilman uusia te-uudistuksen tuomia velvoitteita on korkeintaan 29 270 000 €.

5. Tekninen- ja ympäristötoimen toimialalle annetaan suunnitteluohje valmistella talousarvio sellaiseksi, että ulkoinen toimintakate on korkeintaan 7 060 000 €.

6. Kaikille toimialoille annetaan suunnitteluohjeeksi sopeuttaa taloutta suunnitelmavuosina.

7. Vesihuoltoliikelaitoksen maksaman korvauksen suuruus päätetään talousarvion yhteydessä.

8. Konserniyhtiöiltä edellytetään toimenpiteitä, jotka parantavat kaupunkikonsernin talouden tasapainoa.

9. Hyväksyy talousarvion laadintaprosessin ja aikataulun liitteen mukaisesti.

Käsittely

Johanna Häggman esitti asian palauttamista valmisteluun. Puheenjohtaja tiedusteli voidaanko asia yksimielisesti palauttaa valmisteluun. Todettiin, että näin voidaan tehdä.

Päätös

Kaupunginhallitus palautti asian yksimielisesti valmisteluun.

KH 17.06.2024 § 187

Valmistelija

Talousjohtaja Timo Finning, puh. 040 6694 775,  
timo.finning@forssa.fi

Kaupunginvaltuustolle järjestettiin 10.6.2024 iltakoulu talousarvion suunnitteluraamista. Valtuutetuille kerrottiin, että kaupunginjohtajan esitys miljoonan euron sopeutustoimista vaatisi lisäksi noin 0,7 prosenttiyksikön kunnallisveron korotuksen, jotta ensi vuonna päästäisiin nollatulokseen. Ilman toiminnan sopeuttamista veronkorotustarve on noin 1,0 prosenttiyksikköä.

Talousarvion valmistelun kannalta olisi tärkeää, että toimialat saisivat suunnitteluohjeistuksen sopeutuksen suuruudesta. Tällöin toimialoilla ja lautakunnissa voitaisiin valmistella ensimmäiset talousarvioesitykset ennen 5.–6.9. pidettävää valtuustoseminaaria.

Toimialoilla on olemassa vaihtoehtoisia suunnitelmia, miten miljoonan euron sopeuttaminen voitaisiin tehdä. Talouteen vaikuttavat sopeutustoimet tulevat väistämättä näkymään

kaupunkilaisten palveluissa tavalla tai toisella. Esitetty euromääräinen suunnitteluraami ei kuitenkaan lukitse vielä mitään toimia, vaan lautakunnilla on mahdollisuus arvioida kaupunkilaisten kannalta parhaita vaihtoehtoja ja esittää pitkällä aikavälillä kestävimpiä ja taloudellisesti järkevimpiä muutoksia, jotka vastaisivat annettuun suunnitteluraamiin. Valtuutetuilla on mahdollisuus talousarvioseminaarissa syyskuun alussa arvioida lautakuntien esityksiä ja antaa tarvittaessa jatko-ohjeita valmisteluun.

Kaupunginvaltuusto päätti 10.6. loppuvuoden kokousaikatauluista. Päätöksen mukaan seuraava valtuuston kokous on 2.9. Mikäli talousarvion laadinnan keskeisistä periaatteista ja linjauksista päätetään vasta silloin, talousarvio saadaan kyllä valmisteltua, mutta paremmin valmisteltu lopputulos saadaan, mikäli toimialat saavat selkeän suunnitteluohjeistuksen jo aiemmin.

Liitteessä oleva esitys talousarvion valmisteluajatauluksi on päivitetty edellisen käsittelyn jälkeen. Keskeinen muutos on se, että kaupunginvaltuusto kokoontuu 12.8. ylimääräiseen kokoukseen päättämään talousarvion laadinnan keskeisistä periaatteista ja linjauksista. Hallintosäännön 102 § mukaan kokouskutsun antaa valtuuston puheenjohtaja tai hänen estyneenä ollessaan varapuheenjohtaja.

Esittelijä

Kaupunginjohtaja vs. Timo Finning

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus ehdottaa, että valtuusto hyväksyy vuoden 2025 talousarvion ja vuosien 2026–2027 taloussuunnitelman laadinnalle seuraavat periaatteet ja linjaukset:

1. Kaupungin taloutta ja palvelutoimintaa hoidetaan suunnittelukaudella 2025–2027 siten, että kaupungin talous pysyy tasapainossa.
2. Talousarvion tavoiteasettelu perustuu kaupunkistrategiaan ja siinä asetettuihin tavoitteisiin. Palvelualueet esitettävissä talousarviossa vaikutuspiirissään olevat strategiaa toteuttavat tavoitteensa ja mittarinsa sekä toimenpiteet niiden saavuttamiseksi.
3. Keskushallinnon toimialalle annetaan suunnitteluohje valmistella talousarvio sellaiseksi, että ulkoinen toimintakate on korkeintaan 5 220 000 €.
4. Sivistystoimen toimialalle annetaan suunnitteluohje valmistella talousarvio sellaiseksi, että ulkoinen toimintakate ilman uusia te-uudistuksen tuomia velvoitteita on korkeintaan 29 270 000 €.
5. Tekninen- ja ympäristötoimen toimialalle annetaan suunnitteluohje valmistella talousarvio sellaiseksi, että ulkoinen toimintakate on korkeintaan 7 060 000 €.
6. Kaikille toimialoille annetaan suunnitteluohjeeksi sopeuttaa taloutta suunnitelmavuosina.

7. Vesihuoltoliikelaitoksen maksaman korvauksen suuruus päätetään talousarvion yhteydessä.

8. Konserniyhtiöiltä edellytetään toimenpiteitä, jotka parantavat kaupunkikonsernin talouden tasapainoa.

9. Hyväksyy talousarvion laadintaprosessin ja aikataulun liitteen mukaisesti.

Lisäksi kaupunginhallitus ehdottaa kaupunginvaltuuston puheenjohtajalle, että hän kutsuu kaupunginvaltuuston ylimääräiseen kokoukseen 12.8.

Käsittely Valtuuston 1. varapuheenjohtaja Lotta Saarenmaa poistui tämän pykälän käsittelyn aikana klo 17.55.

Päätös Kaupunginhallitus hyväksyi ehdotuksen.

KV 12.08.2024 § 53

TA-laadintaprosessin 2025 aikautaulu -liitteestä on korjattu kirjoitusvirhe päivämäärässä 30.11.→ 30.10.

Kaupunginhallitus

Päätösehdotus Kaupunginhallitus ehdottaa, että valtuusto hyväksyy vuoden 2025 talousarvion ja vuosien 2026–2027 taloussuunnitelman laadinnalle seuraavat periaatteet ja linjaukset:

1. Kaupungin taloutta ja palvelutoimintaa hoidetaan suunnittelukaudella 2025–2027 siten, että kaupungin talous pysyy tasapainossa.
2. Talousarvion tavoiteasettelu perustuu kaupunkistrategiaan ja siinä asetettuihin tavoitteisiin. Palvelualueet esitettävissä talousarviossa vaikutuspiirissään olevat strategiaa toteuttavat tavoitteensa ja mittarinsa sekä toimenpiteet niiden saavuttamiseksi.
3. Keskushallinnon toimialalle annetaan suunnitteluohje valmistella talousarvio sellaiseksi, että ulkoinen toimintakate on korkeintaan 5 220 000 €.
4. Sivistystoimen toimialalle annetaan suunnitteluohje valmistella talousarvio sellaiseksi, että ulkoinen toimintakate ilman uusia te-uudistuksen tuomia velvoitteita on korkeintaan 29 270 000 €.
5. Tekninen- ja ympäristötoimen toimialalle annetaan suunnitteluohje valmistella talousarvio sellaiseksi, että ulkoinen toimintakate on korkeintaan 7 060 000 €.

6. Kaikille toimialoille annetaan suunnitteluohjeeksi sopeuttaa taloutta suunnitelmavuosina.

7. Vesihuoltoliikelaitoksen maksaman korvauksen suuruus päätetään talousarvion yhteydessä.

8. Konserniyhtiöiltä edellytetään toimenpiteitä, jotka parantavat kaupunkikonsernin talouden tasapainoa.

9. Hyväksyy talousarvion laadintaprosessin ja aikataulun liitteen mukaisesti.

Päätös

Valtuusto hyväksyi päätösehdotuksen.