

## Vuoden 2025 talousarvion ja vuosien 2025-2027 taloussuunnitelman valmistelu

Kaupunginhallitus 17.06.2024 § 200  
329/02.02.00/2024

Valmistelija: talousjohtaja Juha Liinavuori

Seloste ja perustelut: **Lähtökohdat**

Kuntien talousnäkymät heikkenivät huomattavasti kevään kuntatalousohjelman tuoreessa kehitysarviossa. Jos kunnat eivät toteuttaisi kehyskaudella sopeutustoimia lainkaan, kuntien ja kuntayhtymien vuosikatteet eivät valtiovarainministeriön arvion mukaan riittäisi kehysvuosina edes poistoihin, saati nettoinvestointeihin. Kunnat ovat sote- ja TE-palvelu-uudistusten keskellä äärimmäisen vaikean talousnäkymän edessä.

Isoimmat poikkeamat julkisen talouden suunnitelman arvioista tulevat mitä todennäköisemmin aiheutumaan TE-palvelu-uudistuksesta ja normien purun todellisista vaikutuksista. Vuosina 2025–2027 valtion toimien yhteisvaikutusta pienentävät myös sote-uudistukseen liittyvät määräaikaiset täsmäytykset ja takaisinperinnät.

Toisin kuin sote-uudistuksen kohdalla, ensi vuoden alussa käynnistyvä TE-palvelu-uudistus on jo alkuvaiheessa aliresurssoitu. Kun sote-uudistuksessa kuntien siirtyvien kustannusten määrä tarkistettiin ja oikaistiin hyvinkin pikkutarkasti niin TE-uudistuksessa kunnille myönnettävä rahoitus perustuu valtion talousarviossa siirtyvien tehtävien budjetoituun määrärahaan. Tämä määräraha on erilaisissa säästöpainneissa laskenut jo pitkään ja kehysriihessä määrärahoihin kohdennetaan lisäleikkauksia.

Alikompensointia tapahtuu myös työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajenemisen puolella, sillä työttömyys on lisääntymässä vuoden 2024 aikana. Kuntakompensaatio perustuu vuoden 2023 työttömyystilanteeseen.

Kuntien normien purun vaikutukset on huomioitu valtionosuuksien pienennyksenä, mutta normien kevennysohjelman täysimääräinen toteutus ja toimeenpano jo vuoden 2025 alusta lähtien on epärealistista. Riskinä on, että kuntien menot pysyvät kasvu-uralla, mutta normien keventämishojelmasta aiheutuu vain laskennallisten säästöjen rinnalle kohdistetut ennakkolliset valtionosuuksien vähennykset.

Julkisen talouden suunnitelman vaikutusarviot ovat joiltakin osin huomattavan teoreettisia. Esimerkiksi työttömyysturvaan, asumistukeen tai kotoutumisen määrärahoihin on esitetty lukuisia muutoksia. Julkisen talouden suunnitelmassa toimien yhteisvaikutus arvioitiin lähelle nollaa. Lakiuudistusten pidemmän aikavälin ristikkäisvaikutukset ja yhteisvaikutus kuntien perustoimeentulotuen menoihin on kuitenkin mahdotonta arvioida luotettavasti. Epävarmuus on suurta.

### **Talousarviovalmistelua ohjaava suunnittelukehys**

Liitteenä on talousarviovalmistelua ohjaava suunnittelukehys. Vuoden 2025 suunnittelun pohjana on käytetty talousarviotietoja ja tilinpäätösennustetta vuodelta 2024. Näin on saatu pohjaluvut vuoden 2025 muutostarpeille.

Maanmyyntituloihin budjetoidaan lisää 500 000 euroa tavoitteellista kasvua alkuperäiseen talousarvioon 2024 nähden.

Tuki- ja avustustulot on arvioitu viime vuosien tapaan maltilliselle tasolle. Käytännössä ne ovat kokonaistilanteen näkökulmasta neutraaleja; jos tuloja saadaan lisää aiheuttavat ne lähtökohtaisesti vastaavan suuruiset lisämenot.

Muilta osin toiminnan tuotot on kehyksessä budjetoitu keskimääräisellä kahden prosentin kasvulla vuoteen 2024 nähden. Kasvu pitää sisällään sekä mahdolliset taksantarkastelut sekä volyymin kasvun.

Virka- ja työehtosopimuskausi päättyy 30.4.2025. Uuden sopimuskauden mukaisesti mahdollisiin palkankorotuksiin on varauduttu kahdella prosentilla. Sopimuskausi alkaa kesken vuotta, joten kahden prosentin varaus koko vuodelle laskettuna kattaa tuota suuremmatkin kesken vuotta realisoituvat prosentuaaliset korotukset.

Tämän hetkisen näkemyksen mukaan inflaatio pysyy maltillisena vuonna 2025. Yleinen hintojen nousu on laskelmassa huomioitu kahtena prosenttina.

Kustannuskasvuerien lisäksi on muodostettu näkemystä lautakuntien muista välttämättömistä tarpeista. Nämä lisätarpeet olisivat noin 1,6 miljoonaa euroa nettona, eli summassa on huomioitu myös määrärahasäästöjä.

Vuoden 2025 alusta toteutuva TE-uudistus aiheuttaa huomattavia lisäkustannuksia. Suunnittelukehukseen on budjetoitu alustavien arvioiden mukaisesti Ylöjärven osuus työllisyysalueen kustannuksista, kunnan osuus työttömyysturvamaksusta sekä Ylöjärven toiminnaksi jäävä turvallisuushoito, tukityöllistäminen, Valpro-toiminnot sekä etsivä nuorisotyö. Työllisyydenhoidon rahoituserät sisältyvät yleiskatteelliseen valtionosuuteen, eli ne on huomioitu kehyslaskelman valtionosuuskohdassa.

Verotuloarvioinnin pohjana on käytetty Kuntaliiton ylläpitämää uusinta veroennustetta toukokuulta 2024. Ennuste perustuu valtiovarainministeriön, verohallinnon ja Suomen Kuntaliiton arvioihin verotulojen kehityksestä. Ennusteen kunnallisveroja koskevaan osuuteen on korjattu väestönkasvuksi 200 asukasta vuodelle 2025, 300 asukasta vuosille 2026 ja 2027. Muilta osin ennustetta on käytetty sellaisenaan.

Kunnallisverotuotto näyttäisi kasvavan reilusti lähivuosina; 7,0 % vuonna 2025, 5,6 % vuonna 2026 ja 3,8 % vuonna 2027. Voimakas kasvu vuodesta 2024 vuoteen 2025 selittyy kehysriihen veropäätöksistä. Suurin muutos koskee ansiotulo-vähennyksen poistamista kunnallisverotuksesta ensi vuodesta alkaen. Veropuolustemuutosten tuottama verotulojen lisäys leikataan kuitenkin pois valtionosuuksista verokompensaation pienennyksen muodossa. Kunnallisveron veropohja näyttäisi kehittyvän verotuloa maltillisemmin 3,5–3,8 prosenttia vuodessa.

Yhteisöveroennuste perustuu pääosin kevään kuntatalousohjelman arvioon sekä alkuvuoden tilitystietoihin. Ennusteeseen liittyy vielä paljon epävarmuutta.

Valtionosuuksien arviona on käytetty valtiovarainministeriön alustavaa kuntakohtaista valtionosuuslaskelmaa. Valtionosuuksia kasvattavat TE-uudistukseen liittyvät rahoituserät ja niitä pienentävät sote-uudistukseen liittyvät leikkauserät sekä veromenetysten pienenevät kompensatiot

ansiotulovähennyksen poistuessa. Kaiken kaikkiaan valtionosuudet lisääntyvät kokonaisuudessaan ainoastaan 70 000 euroa vuodesta 2024, vaikka esimerkiksi valtiolta siirtyvä TE-toiminta aiheuttaa huomattavasti suuremmat lisämenot.

Rahoituksen nettomenot ovat arvioitu kasvaviksi, johtuen investointitason nousun myötä kasvavasta lainamäärästä.

Poistojen määrä kasvaa vuosittain johtuen kasvavasta investointitasosta.

Tilikauden tulos muodostuisi selvästi negatiiviseksi kaikkina suunnittelukauden vuosina. Tilikauden alijäämä on hieman tulosta parempi johtuen tehtyjen investointivarausten purkamisesta.

Investointien kokonaismäärä perustuu Mapsto-suunnitelmassa tehtävään tarkempaan hankekohtaisen suunnitteluun. Investointitaso pysyy korkealla lähivuosina isojen kouluhankkeiden vuoksi. Strategian voimakkaan kasvu tavoite näkyy myös siinä, että kunnallisteknisiä hankkeita on runsaasti.

Velkamäärä kasvaa voimakkaasti haastavan käyttötaloustilanteen sekä korkean investointitason myötä, nousten lähes 600 euroa asukasta kohti laskettuna ja muodostuen 4 247 euroksi vuonna 2025.

### **Tasapainotustoimet**

Koska koko suunnittelukausi on vahvasti alijäämäinen tulee talousarvion laadinnan aikana etsiä tasapainottavia toimia sekä käyttötalouden nettomenojen osalta että tulorahoituksen osalta.

Tässä lueteltujen toimien talousvaikutukset on huomioitu liitteenä olevassa suunnittelukehyksessä.

Kuntien kokonaistalouden tasapainotus valtion toteuttamien uudistusten (sote- ja TE-uudistukset) jälkeen ei ole käytännössä realistista ilman tuloveroprosentin suuruuden päivitystä ellei valtionuudistusten rahoituksen taso nopeasti kasva merkittävästi. Ylöjärven osalta kehykseen on sisällytetty tuloveron korottaminen 0,5 prosenttiyksiköllä vuonna 2026. Talousarviovalmistelun edetessä on seurattava edellämainitun päivityksen riittävyttä. Tiedossa on, että vastaavansuuntaisia toimenpiteitä ja suunnitelmia on verrokkikunnissa tarkastelussa.

Työllisyydenhoidon mittavasti kasvavat kokonaiskustannukset edellyttävät lisäselvittelyä. Suunnittelukaudella haetaan työllisyydenhoidosta kokonaisuudessaan säästöjä omasta toiminnasta ja edellytetään työllisyysalueelta vastaavasti tasapainotustoimia. Näille on asetetut euromääräiset tavoitteet kehyksessä.

Osana tasapainotustoimia on kaavailtu myös kirjanpidollisia keinoja. Liikenneväyliä ja yleisiä alueita koskee voimassaolevan poisto-ohjelman mukaan 15-20 prosentin menojäännöspoisto. Kuntien kirjanpitoa ohjeistava kirjanpitolausautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaosto on antanut 22.11.2016 yleisohjeen kunnan ja kuntayhtymän suunnitelman mukaisista poistoista. Se sallii kyseisille hyödykeryhmille menojäännöspoiston lisäksi myös tasapoiston. Tasapoisto jakaa poiston tasaisesti poistoajalle kun taas menojäännöspoisto poistaa hyödykkeen hankintahintaa huomattavasti etupainotteisemmin. Tämä ei aina kuvaa parhaiten hyödykkeen taloudellisen arvon kehittymistä kyseisen

hyödykeryhmän osalta. Tämän vuoksi poistosuunnitelman muutos on perusteltua tehdä tasapainotustarpeista huolimatta.

Tarkoitus on, että poistosuunnitelmaa muutetaan siten, että liikenneväylien ja yleisten alueiden poistosuunnitelmaa muutetaan 20 vuoden tasapoistoon perustuvaksi. Uusi poistosuunnitelma voidaan ottaa käyttöön myös jo aikaisemmin aktivoitujen kohteiden osalta. Näiden kohteiden osalta tulee arvioida hyödykekohtaisesti jäljellä olevaa poistoaikaa. Poisto-ohjelman muutos tuotaneen päätöksentekoon jo ennen varsinaista talousarviopäätöstä.

Sote-kiinteistöjen osalta selvitetään myyntimahdollisuutta. Toteutuessaan kiinteistömyynnit voivat tuottaa kertaluonteisia myyntivoittoja.

Alkuvuonna 2023 valmistui varhaiskasvatusta ja perusopetusta koskeva palveluverkkoselvitys. Edellä mainitun selvityksen ja päivittyneiden syntyvyys- ja lapsimäärätietojen pohjalta on taloussuunnitelmaan sisällytetty seuraavat palveluverkkoa koskevat toimenpiteet. Suunnittelukehityksen päättämisen yhteydessä käynnistetään tarpeelliset osallistamiseen ja yhteistoimintaneuvotteluihin liittyvät toimenpiteet. Lopulliset päätökset palveluverkkoon liittyvistä toimenpiteistä tehdään talousarviopäätöksen yhteydessä.

#### Varhaiskasvatus

##### 1. Kultakylän päiväkoti

Kultakylän päiväkodissa on tulevana syksyllä arvion mukaan 18 lasta. Henkilökuntaa yksikössä on neljä ja tilat sijaitsevat asunto-osakeyhtiössä, jonka osakkeet kaupunki omistaa.

Kultakylän päiväkoti olisi tarkoitus lakkauttaa 1.8.2025 lukien. Perusteluna on yksikön pieni koko ja alueen palvelutarve. Lapset sijoitettaisiin lähtökohtaisesti Onnimannin päiväkotiin, jossa on hyvin paikkoja ja hoitokapasiteettia jää edelleen vapaaksi yhdistämisen jälkeen. Onnimannissa on myös tarjolla pidemmät aukioloajat kun Kultakylässä.

Talousarviovaikutukset koko vuodelle laskettuna olisivat tekniselle lautakunnalle 35 000 euroa (energia, ylläpito). Tämän lisäksi myös ruokahuollon osalta syntyisi säästöjä. Kasvatus- ja opetuslautakunnan arvioitu määrärahatarpeen vähennys olisi 55 000 euroa (1 hoitajahenkilötyövuosi ja sijaiskulut).

Lisäksi asunto-osakkeet, joissa päiväkoti nyt toimii, voitaisiin myydä.

##### 2. Palotornin päiväkoti

Palotorni päiväkodissa on tällä hetkellä 47 lasta ja henkilökuntaa 11. Tilat sijaitsevat Ylöjärven entisellä paloasemalla.

Palotornin päiväkoti olisi tarkoitus lakkauttaa 1.1.2027 lukien, kun Siltatien päiväkoti avautuu. Lapset sijoitetaan sekä Siltatien että lähialueen muihin päiväkoteihin.

Palotornin tiloja tarjottaisiin vuokrattavaksi Pirhalle/Pelastuslaitokselle.

Talousarviovaikutukset tekniselle lautakunnalle olisivat ulkoisen vuokratulon lisäys 70 000 euroa ja lisäksi säästöjä ruokahuollosta ja siivouksesta 40 000 euroa. Kasvatus- ja opetuslautakunta säästäisi sijaiskuluissa 20 000 euroa.

### 3. Vahannan uusi siirtokelpoinen päiväkotiki

Kaiharin ja Vahannan päiväkodit olisi tarkoitus yhdistää 1.1.2026 lukien Vahannan uuteen siirtokelpoiseen päiväkotikiin. Esiopetus siirtyisi koulun tiloihin.

Lyhyellä aikajaksolla tämä ei ole talouden tasapainotustoimi, mutta pidemmällä aikavälillä järjestely tuo säästöä tehokkaamman tilankäytön ja henkilöstöresurssien joustavamman hyödyntämisen kautta.

Kaiharin päiväkodissa on 34 lasta ja kuusi kasvattajaa ja yksi monipalvelutyöntekijä. Päiväkotiki toimii vuokralla kerrostalon alakerrassa Ylisellä. Vahannan päiväkodissa on 32 lasta ja viisi kasvattajaa. Päiväkotiki sijaitsee koulun vanhassa asuntolassa, joka on saneerattu päiväkotikäyttöön vuonna 2004.

Talousarviovaikutukset olisivat tekniselle lautakunnalle 150 000 euron vuosittainen nettolisätarve ensimmäiseksi kymmeneksi vuodeksi. Nettolisätarve koostuu uuden siirtokelpoisen päiväkodin pääoma- ja ylläpitokustannuksista ja toisaalta lopetettavien päiväkotien poistuvista kustannuksista.

Kasvatus- ja opetuslautakunta säästäisi yhden henkilötyövuoden ja sijaiskuluja yhteensä 55 000 euroa vuodessa.

#### Perusopetus

##### 1. Viljakkalan yhtenäiskoulu / Karhen toimipiste.

Karhen koulu olisi tarkoitus lakkauttaa 1.8.2027 lukien, ensisijaisena perusteluna oppilasmäärän lasku. Oppilaat siirtyisivät Viljakkalan ja Mutalan kouluihin. Henkilöstön lukumäärä on kuusi.

Vanha koulurakennus joko myytäisiin tai purettaisiin.

Oppilasennusteen mukaan 2027-28 kaikki 21 oppilasta voidaan sijoittaa Mutalaan ja Viljakkalaan ilman lisäryhmiä. Järjestelyn seurauksena koulukuljetusten kokonaismäärään ei aiheudu olennaista lisätarvetta.

#### Oppilasmääräennusteet:

lukuvuosi 2024-2025 37 oppilasta

lukuvuosi 2025-2026 32 oppilasta

lukuvuosi 2026-2027 30 oppilasta

lukuvuosi 2027-2028 21 oppilasta

Ratkaisulla säästettäisiin nykyisessä Mapsto-suunnitelmassa oleva Karhen koulun investointimääräraha 2,3 milj. euroa.

Talousarviovaikutukset teknisen lautakunnan käyttötalouteen kokovuotisina säästöinä laskettuna:

kiinteistön ylläpito 50 000 euroa

siivous-ruokahuolto 32 000 euroa

kiinteistönhoito 10 000 euroa

väistötilan vuokra 115 000 euroa

Talousarviosäästöt kasvatus- ja opetuslautakunnan osalta olisivat 80 000- 208 000 euroa riippuen siitä, kuinka monta vakanssia voidaan jättää täyttämättä.

Tällä hetkellä näyttää siltä, että oppilaat mahtuisivat nykyisiin oppilasryhmiin eli säästöt olisivat lähempänä ylempää arviota.

### **Lisätasapainotustavoite**

Edellä lueteltujen toimien lisäksi kehykseen on sisällytetty 450 000 euron lisätasapainotustavoite toimitelimitäin seuraavasti: kaupunginhallitus 50 000 euroa, kasvatus- ja opetuslautakunta 200 000 euroa, tekninen lautakunta 100 000 euroa, hyvinvointilautakunta 50 000 euroa ja ympäristölautakunta 50 000 euroa. Tämän aikaansaamiseksi tulee lautakuntien etsiä säästökohteita.

### **Palveluverkkoasian jatkovalmistelu**

Suunnittelukehykspäätöksen jälkeen lautakunnat lähetekeskustelevat palveluverkkosuunnitelmista elokuussa ja huomioivat toimenpiteet syyskuun talousarvioesityksissä. Kasvatus- ja opetuslautakunta järjestää asiaan osallisten osallistamis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varaamiseen liittyvät toimenpiteet. Henkilöstöä koskien pidetään lain mukaiset yhteistoimintaneuvottelut.

Toimivalta: hallintosääntö 87 §, kohta 27

Lisätietoja päätöksestä: talousjohtaja Juha Liinavuori, 040-1334540, juha.liinavuori@ylojarvi.fi

Liite: Suunnittelukehys

Esittelijä: Kaupunginjohtaja

Päätösehdotus: Kaupunginhallitus päättää

1. hyväksyä esitetyn ohjaavan suunnittelukehyksen talousarvion 2025 ja taloussuunnitelman 2025-2027 laatimisen pohjaksi,
2. investointien omahankintamenojen kokonaismääräksi vuodelle 2025 enintään 25,75 miljoonaa euroa,
3. antaa yksityiskohtaisen talousarvion laadintaohjeen kaupunginjohtajan ja talousjohtajan tehtäväksi,
4. käynnistää yhteistoimintaneuvottelut niin sanotun jatkuvan neuvottelun periaatteella selosteosan mukaisiin palveluverkkotoimenpiteisiin liittyen ja toteaa, että työllisyysalueuudistukseen on jo käynnissä yhteistoimintaneuvottelut jatkuvan neuvottelun periaatteella. Lisäksi todetaan, että valmistelun aikana käynnistetään tarvittaessa muut talouden tasapainottamistoimenpiteisiin liittyvät tarpeelliset yhteistoimintaneuvottelut ja
5. ohjeistaa kasvatus- ja opetuslautakuntaa toteuttamaan tarvittavat osallistamis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varaamiseen liittyvät toimenpiteet selosteosan mukaisiin palveluverkkotoimenpiteisiin liittyen.

Päätös: Keskustelun kuluessa Hannu Ruuska teki seuraavan muutosehdotuksen: Esitän, että talousarviovalmistelua jatketaan siten, ettei lopeteta Viljakkalan koulua / Karhen toimipistettä, vaan tarkastellaan 2027 oppilasmääriä ja tehdään jatkon suhteen päätökset. Koulurakennus rakennetaan siirtokelpoisena rakennuksena, jolloin säästetään investoinnin määrärahoista 2,35 miljoonaa euroa. Toni Kolehmainen kannatti Ruuskan ehdotusta.

Keskustelun kuluessa Katja Luojus ehdotti, että talousarviovalmistelu laaditaan siten, että Karhen koulu lakkautetaan syyskaudesta 2025. Mika Kotiranta ja Päivi Stenman kannattivat Luojuksen ehdotusta.

Koska oli tehty kaksi kaupunginjohtajan päätösehdotuksesta poikkeavaa samaa asiaa koskevaa kannatettua ehdotusta, puheenjohtaja esitti, että ne asetetaan ensin äänestettäväksi vastakkain ja tämän jälkeen niistä voittanut ehdotus asetetaan äänestettäväksi kaupunginjohtajan pohjaehdotusta vastaan.

Äänestysesitys ja -tapa hyväksyttiin yksimielisesti.

Puheenjohtaja esitti ensimmäisen äänestyksen suoritettavaksi nimenhuudolla siten, että ne, jotka kannattavat Luojuksen ehdotusta, äänestävät jaa ja ne, jotka kannattavat Ruuskan ehdotusta äänestävät ei.

Äänestysesitys ja -tapa hyväksyttiin yksimielisesti.

Suoritettuna nimenhuutoäänestyksessä annettiin 7 jaa-ääntä (Ahonen, Haataja, Heikkilä, Kiiskinen, Kotiranta, Luojus, Stenman) ja 3 ei-ääntä (Kolehmainen, Lehti, Ruuska) yhden (Sarvijärvi) ollessa poissa, joten puheenjohtaja totesi Luojuksen ehdotuksen voittaneen äänestyksen ja etenevän toiseen äänestykseen kaupunginjohtajan pohjaehdotusta vastaan.

Puheenjohtaja esitti suoritettavaksi toisen äänestyksen nimenhuudolla siten, että ne, jotka kannattavat kaupunginjohtajan ehdotusta, äänestävät jaa. Mikäli ei voittaa, Luojuksen ehdotus tulee tältä osin kaupunginhallituksen päätökseksi.

Äänestysesitys ja -tapa hyväksyttiin yksimielisesti.

Suoritettuna nimenhuutoäänestyksessä annettiin 4 jaa-ääntä (Kiiskinen, Kolehmainen, Lehti, Ruuska) ja 6 ei-ääntä (Ahonen, Haataja, Heikkilä, Kotiranta, Luojus, Stenman) yhden (Sarvijärvi) ollessa poissa, joten puheenjohtaja totesi Luojuksen ehdotuksen tulleen kaupunginhallituksen päätökseksi.

Kaupunginhallitus hyväksyi kaupunginjohtajan ehdotuksen äänestyksen jälkeen em. muutoksella. Lisäksi todettiin yksimielisesti, että em. muutos huomioidaan päivityksenä liitteenä olevaan suunnitteluohjelmukseen ja talousarviovalmistelun luvuissa muutoinkin.

-----

Leena Mankkinen poistui kokouksesta tämän asian aikana klo 17.26 ja Minna Sarvijärvi klo 17.30. Sarvijärvi ilmaisi ennen kokouksesta poistumistaan kannatuksensa Ruuskan muutosehdotukselle, mutta kannatus raukesi hänen poistuessaan kokouksesta kesken asian käsittelyn.

-----

Timo Halttulalla oli verkkoyhteysongelmia tämän asian aikana klo 18.32-18.33.

-----

Sivistysjohtaja poistui kokouksesta tämän asian jälkeen klo 18.42.

-----

Kaupunginhallitus piti kokousta tämän asian jälkeen klo 18.42-18.50.

-----

Inga-Mari Lehti poistui kokouksesta tauon aikana klo 18.43.