

Talousarvion laadintaohjeet ja talousarviokehys vuoden 2023 talousarvioksi

Sivistyslautakunta 07.09.2022 § 98
1520/02.02.00/2022

Valmistelija: talouspäällikkö Esa Ilanti, etunimi.sukunimi(at)raisio.fi

Kaupunginhallitus päätti (30.5.2022 §203), että lautakunnille annetaan talousarvion 2023 valmistelun pohjaksi seuraavat ohjeet:

- Lautakunnille annetaan alustava, ohjeellinen kehys, jotta toimialojen/lautakuntien varsinainen talousarviotyö voidaan aloittaa 1.6.2022 alkaen. Lautakunnittaista kehystä päivitetään ja tarkennetaan tarvittaessa elo-syyskuussa koko kaupungin kehyslaskelman tarkentuessa.
- Talousarvion valmistelu ja laadinta on aloitettu toimialoilla/lautakunnissa toukokuussa 2022 toiminnan suunnittelun, merkittävien muutostarpeiden, kulukasvuarvioiden, investointitarpeiden ja muiden talousarvioon merkittävästi vaikuttavien erien osalta. Talousarvion valmistelussa tulee huomioida kaupunginhallituksen päätös ohjeellisesta kehyksestä.
- Toimialojen johtajat ja toimialojen talousvastaavat (talous- ja hallintopäälliköt) käyvät edellä mainitun valmistelun pohjalta talousarviokeskustelun talousjohtajan, kaupunginjohtajan ja kirjanpitoapäällikön kanssa viikoilla 33-35. Talousarviokeskustelua varten toimialojen johtajat ja talousvastaavat koostavat lautakuntatasoisen kirjallisen yhteenvedon palvelualueiden toiminnallisista ja taloudellisista muutoksista verrattuna vuoden 2022 talousarvioon.
- Lautakunnat toimittavat talousarvioesitykset talouspalveluihin 30.9.2022 mennessä.

Talousarvion valmistelun lähtökohdat

Yleistä taloudesta

Valtiovarainministeriön vuotta 2021 koskevan taloudellisen katsauksen mukaan maailmantalous on elpynyt nopeasti vuonna 2019 puhjenneen pandemian aiheuttamasta taantumasta. Tällä hetkellä kasvunäkymiä varjostavat kuitenkin edelleen jatkuva pandemiatilanne, helmikuussa 2022 alkanut Ukrainan sota, tarjontaketjujen häiriöt sekä nopeasti kiihtynyt inflaatio.

Valtiovarainministeriön mukaan julkisen talouden menot ja tulot ovat rakenteellisesti epätasapainossa, minkä vuoksi julkinen talous ei ole kestäväällä pohjalla pidemmällä aikavälillä. Sota Ukrainassa heijastuu myös Suomen julkiseen talouteen. Taloudellinen aktiivisuus hidastuu ja toimintaympäristössä tehdään varautumis- ja tukitoimia. Vuoden 2023 budjettitalouden menotason arvioidaan nousevan vuoden 2022 tasosta. Menotason kasvu aiheutuu pääosin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta. Myös Ukrainan sodan vuoksi tehdyt määrärahapäätökset kohottavat kehyskauden menotasoa.

Kuntatalouden toimintaympäristö on poikkeuksellisessa myllerryksessä koronapandemian, turvallisuusuhkien, lakon ja kuntien tehtäväkentän muutosten myötä. Kuntataloutta on kuitenkin vuosina 2020-2021 vahvistanut valtion koronaepidemiaan liittyvä tuki. Kevään kuntatalousohjelmassa määritellysti valtio on sitoutunut korvaamaan kunnille koronaepidemiasta ja Ukrainasta sotaa paenneiden henkilöiden palveluista aiheutuvat lisäkulut. Osa tuesta on jo mukana kuntatalouden kehitysarviossa. Myös laajenevat tehtävät ja verotuottovaikutukset korvataan. Näin ollen valtion toimien yhteisvaikutus kuntatalouteen on vuonna 2023 lähes neutraali.

Kuntatalouden kehitysarvio on vahvistunut aiempiin arvioihin verrattuna ja tämän hetken arvion mukaan vuosikate kattaa poistot sekä nettoinvestoinnit. Kuntatalous vahvistuu poikkeuksellisesti verojen tilitysrytmistä johtuen; verohännät heiluttavat kuntatalouden ennustetta positiivisemmaksi, kuin se oikeasti on. Kuntaliitto muistuttaa, että kuntatalous on kuitenkin rakenteellisesti yhä alijäämäinen. Kaikkia investointitarpeita ei pystytä kunnissa rahoittamaan juoksevilla tuloilla.

Vuosi 2023 on kuntatalouden näkökulmasta hyvin poikkeuksellinen sote-uudistuksen myötä, kun sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät siirtyvät kunnilta hyvinvointialueille. Kuntatalouden näkökulmasta vaikutukset kohdistuvat erityisesti käyttötalouteen käyttötaloustulojen ja -menojen tason ja rakenteen muuttumisen myötä. Kuntien olemassa olevat ja uudet investoinnit tulee kattaa aiempaa pienemmillä tuloilla, minkä seurauksena lainamäärä kasvaa. Sote-uudistuksessa kunnallisveroprosenttia leikataan 12,64 %-yksikköä vuodesta 2022.

Kuntatalouden ennusteet

Kuntaliiton tämänhetkisten valtakunnallisten ennusteiden mukaan kuntatalouden toimintatulot laskevat vuonna 2022. Kuntatalouden toimintakate heikkenee vuonna 2022 noin 4,5 prosenttia vuoteen 2021 verrattuna. Tulevien vuosien kehitys on arvioitu maltillisemmaksi. Verotulot kasvavat vuonna 2023 aiempien verohäntien vuoksi. Vuonna 2024 verotulot laskevat.

Kuntien ja kuntayhtymien toimintatulojen muutosarvio:

- v. 2022 -5,8 %
- v. 2023 -30,1 % (Sote-uudistus vähentää kuntien toimintatuottoja.)
- v. 2024 2,1 %
- v. 2025 1,0 %

Kuntien ja kuntayhtymien toimintamenojen muutosarvio:

- v. 2022 1,8 %
- v. 2023 -53,9 % (Sote-uudistus vähentää kuntien toimintakuluja.)
- v. 2024 2,1 %
- v. 2025 1,9 %

Kuntien ja kuntayhtymien valtionosuuksien muutosarvio:

- v. 2022 7,2 %
- v. 2023 -65,3 %
- v. 2024 1,0 %
- v. 2025 1,7 %

(Lähde: Kuntaliitto 13.4.2022, Tilastokeskus, Vm Kuntatalousohjelma)

Raision kaupungin taloudellinen tilanne

Raision kaupungin alkuperäinen talousarvio vuodelle 2022 valmisteltiin -1,2 miljoonaa alijäämäiseksi. Raision kaupungin vuoden 2021 tilikauden ylijäämä oli 4,5 miljoonaa euroa. Ylijäämä sisältää 3,765 miljoonan euron investointivaruksen. Tilikauden tulokseen vaikuttivat olennaisesti valtion myöntämät koronatuet sekä parantuneet verotulot. Edellisvuonna, vuonna 2020 ylijäämä oli 7,3 miljoonaa euroa. Vuoden 2019 tulos oli -5,7 miljoonaa euroa alijäämäinen, vuoden 2018 tulos oli -3,7 miljoonaa euroa alijäämäinen ja vuoden 2017 tulos oli 2,2 miljoonaa euroa ylijäämäinen. Vuoden 2021 tilikauden positiivisella tuloksella taseen kertyneeksi ylijäämäksi muodostui 21,6 miljoonaa euroa eli 870 euroa per asukas.

Raision kaupungin vuoden 2021 taloudellinen kehitys mukaili yleisesti kuntakentällä tapahtunutta kehitystä. Raision kaupungin tulos oli usean muun kunnan tavoin positiivinen, vaikka korona kasvattikin toimintamenoja voimakkaasti. Ilman valtion koronatukia, muita korona-avustuksia ja parantuneita verotuloja kaupungin tulos olisi ollut alijäämäinen.

Kaupungilla on edessään historiallisen suuria investointeja ja kaupungin kasvava asukasluku edellyttää toiminnallisia ja sitä kautta taloudellisia panostuksia palvelutarjonnan ylläpitämiseksi ja edelleen kehittämiseksi. Lisäksi sote-uudistuksen myötä tuloja ja menoja siirtyy hyvinvointialueelle, mutta kunnalle jää hoidettavakseen lainat ja tulevat investoinnit aiempaa pienemmällä tulo- ja menorahalla. Näin ollen toiminnan ja talouden tasapainon huolellinen analysointi ja kulutason pitäminen maltillisena on myös tulevaisuudessa kunnan talouden pitkäaikaisen tasapainon saavuttamiseksi ja rakenteellisen alijäämän välttämiseksi ensiarvoisen tärkeää.

Talouden tasapainottaminen, tuottojen ja kulujen tasapainon sekä talouden pitkäaikaisen tasapainon saavuttaminen on merkityksellistä, jotta voidaan turvata palvelutuotanto ja jotta voidaan mahdollistaa tulevaisuuden investointeja.

Tämänhetkisten taustatietojen valossa kaupungin vuoden 2022 tulosennuste on toteumassa talousarviota paremmin. Vastaavien viranhaltijoiden arvioimat, lautakuntien yhteenlasketut ennustetiedot sekä Kuntaliiton veroennuste huomioiden, kaupungin tulosennuste on noin 0,8 miljoonaa euroa. Talousarviota parempaan tulosennusteeseen vaikuttaa merkittävimmin verotuloennusteen paraneminen. Kuntaliiton huhtikuussa julkaistun verokehikon mukaan kaupungin verotuloennuste on noin 2,7 miljoonaa euroa alkuperäistä talousarviota parempi. Kuntaliiton veroennustekehikko päivitetään heinä-elokuun aikana. Tämänhetkinen maailman tilanne aiheuttaa epävarmuutta talouteen ja talouden ennustamiseen sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Kaupungin tulosennustetta päivitetään sitä mukaa, kun uutta päivitettyä tietoa on saatavilla.

Talousarviokehys

Talousarviokehysten pohjalla on vuoden 2022 muutettu talousarvio sekä tämänhetkinen ennuste vuoden 2022 tuloksesta. Lisäksi on huomioitu vastuualueiden ilmoittamien vuodelle 2023 kohdistuvien toiminnallisten muutosten vaikutus.

Toimialojen tulee pyrkiä mahdollisimman pieneen kulukasvuun niiden kuluerien osalta, joita ei ole erikseen säädelty, jotta on mahdollista

toteuttaa säädellyt (esim. työntekijämitoitus) ja välttämättömät toiminnalliset muutokset (esim. tarpeelliset järjestelmäuudistukset).

Toimialat ovat arvioineet sote-uudistuksen vaikutuksia toiminnallisissa muutoksissa. Suuri osa sosiaali- ja terveystalouden nykyisistä tuotoista ja kuluista poistuu kaupungin tuotto- ja kulurakenteesta. Tämänhetkinen arvio tukipalveluista siirtyvien henkilöiden palkkakustannuksista on huomioitu kehyslaskelmassa. Sote-uudistuksen myötä palo- ja pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyy hyvinvointialueelle. Aiemmin sosiaali- ja terveystalouden vastuulla olevasta työllisyyspalveluista kunnalle jäävä osuus on siirretty kaupunkikehityspalveluiden kokonaisuuteen.

Käyttötalouden kustannuksiin vaikuttavat toiminnallisten muutosten lisäksi kunta-alan palkkojen korotukset. Kunta-alan sopimusneuvottelut ovat kesken, joten tieto tämän osalta päivittyy myöhemmin. Kehyksessä palkankorotusprosenttina käytetään +3 %, mikä on linjassa kokonaistaloudellisissa ennusteissa esitetyn ansiotason muutosarvion, +2,5 %:n kanssa, jota asiantuntijat pitävät tässä tilanteessa pienimpänä mahdollisena vertailulukuna palkankorotusprosentille. Prosenttia täsmennetään, kun uutta tietoa on saatavilla

Vuodelle 2023 kohdistuu vuonna 2021 tehdyn päätöksen (KV 12.4.2021 § 52) mukaan myös sopeutustoimia, jotka toimialojen tulee huomioida hyväksytyin sopeutusohjelman mukaisesti edellä mainittujen, olemassa olevien tulojen ja menojen kasvun lisäksi. On kuitenkin tarkoituksenmukaista suhteuttaa kokonaisuutta olemassa olevaan yleiseen kuntatalouden tilaan. Sote-uudistuksen vuoksi sosiaali- ja terveystalouden sopeuttamistoimenpiteiden vaikutus eliminoidaan kehyksessä vuoden 2023 koko kaupungin sopeuttamismäärästä.

Sopeutusohjelmassa vuodelle 2023 kohdistui kokonaisuudessaan 1 295 000 euron sopeutusmäärä, josta soten osuus ilman työllisyyspalveluja oli 450 000 euroa. Vuodelle 2023 kohdistuu 300 000 euron lautakunnille jaettava määrä sairauspoissaoloista johtuvien kustannusten vähentymisestä. Soten henkilöstökustannukset ovat noin 45 % kaupungin henkilöstökustannuksista. Näin ollen sotelle kohdistuisi sairauspoissaolojen vähenemiskustannuksista 136 318 euroa. Muun kaupungin osuus ko. kustannuksista on 163 682 euroa. Ilman soten osuutta (yht. 586 318 euroa) vuodelle 2023 kohdistuva koko kaupungin sopeutusmäärä on 708 682 euroa.

Verotulot arvioidaan Kuntaliiton verotuloennusteen perusteella. Kehyksessä käytettävissä oleva viimeisin verotuloennuste on päivitetty huhtikuussa 2022. Kuntaliiton asiantuntijoiden mukaan verotuloennusteet tullaan päivittämään heinä-elokuun aikana. Kunnan verotuloennustetta päivitetään ajantasaisesti.

Valtionosuudet arvioidaan Kuntaliiton ennakkollisten valtionosuuslaskelmien mukaisina. Valtakunnallisten valtionosuuslaskelmien muuttuessa myös kunnan valtionosuuksien määrää päivitetään ajantasaisesti.

Ohjeellisen kehyslaskelman ulkopuolella ovat vielä hyvinvointitehtävien hoitamiseen liittyvä organisointi ja sen kustannusvaikutukset sekä vuoden 2023 alussa tapahtuvan Mylly-Antin koulun toiminnan osaksi Raision koulutointia siirtämiseen liittyvät tuotto- ja kustannusvaikutukset. Nämä päivitetään kehyslaskelmaan, kun tiedot ovat käytettävissä.

Raision kaupungin väkiluku jatkaa positiivista kasvua. Väkiluvun ennustetaan kasvavan vuosittain yhden prosentin. Vuoden 2022 lopun väkilukuarvio on 25 066 asukasta ja vuoden 2023 lopun väkilukuarvio on 25 317 asukasta (v. 2021 24 810 as.).

Suomen hallituksen budjettiriihi on ke 31.8. – to 1.9.2022. Budjettiriihen päätöksistä aiheutuvat vaikutukset tulee huomioida toimialojen talousarvion laadinnassa mahdollisena kehyyksen ylityksenä ja/tai alituksenä.

Taloussuunnitelmavuosien laskelmassa käytetään toimintatuottojen, toimintakulujen ja valtionosuuksien osalta kuntatalouden ennusteiden mukaisia muutosarvioprosentteja.

Alustavaksi, ohjeelliseksi lautakunta kohtaiseksi raamiksi ehdotetaan seuraavaa:

Raision kaupunki, lautakunnat	TAE2023 sis. sopeutus		
	Tuotot	Kulut	Netto
Ulkoiset tuotot ja kulut, M€			
Kaupunginhallitus	5,4	-10,1	-4,7
<i>Kh, konserni</i>	2,4	-8,1	-5,7
<i>Kh, kaupunkikehitys</i>	3,0	-2,0	1,0
Lupalautakunta	0,8	-1,3	-0,5
Infralautakunta	5,1	-19,0	-13,9
Sivistyslautakunta	3,8	-39,0	-35,2
Vapaa-aikalautakunta	0,9	-3,9	-3,0
Koko kaupunki	16,0	-73,3	-57,3

Esittelijä

Sivistysjohtaja Leena Laakso

Päätösehdotus

Sivistyslautakunta keskustelelee vuoden 2023 talousarvion laadinnasta ja ohjeistaa talousarvion jatkovalmistelua.

Päätös

Päätösehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.