

Talousarvion laadintaohjeet ja talousarviokehys vuoden 2024 talousarvioksi

Kaupunginhallitus 16.06.2023 § 224
911/02.02.00/2023

Valmistelija: talousjohtaja Sanna Häkli ja kaupunginjohtaja Eero Vainio,
etunimi.sukunimi(at)raisio.fi

Talousarviokehyksessä kaupunginhallitus määrittelee reunaehdot lautakunnille talousarvion tekemiseksi. Reunaehdot perustuvat verottajan ja kuntaliiton ennusteisiin seuraavan vuoden tulojen osalta sekä arvioihin toiminnan ja talouden kehityksestä.

Kuntien talousarviosta ja -suunnitelmasta säädetään kuntalain 110 §:ssä. Kuntalain mukaan ”*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.”

Raision kaupungin taloudellinen tilanne

Raision kaupungin alkuperäinen talousarvio vuodelle 2023 valmisteltiin 3,2 miljoonaa euroa ylijäämäiseksi.

Raision kaupungin vuoden 2022 tilikauden ylijäämä oli 2,3 miljoonaa euroa. Ylijäämä sisältää 3,235 miljoonan euron investointivarausten. Tilikauden tulokseen vaikuttivat olennaisesti myönteisesti parantuneet verotulot. Edellisvuonna, vuonna 2021 ylijäämä oli 4,5 miljoonaa euroa sisältäen 3,765 miljoonan euron investointivarausten. Vuoden 2020 tulos oli 7,3 miljoonaa euroa ylijäämäinen, 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 2022 tilikauden positiivisella tuloksella taseen kertyneeksi ylijäämäksi muodostui 23,9 miljoonaa euroa eli 959 euroa per asukas.

Raision kaupungin vuoden 2022 taloudellinen kehitys mukaili pääsääntöisesti kuntakentällä tapahtunutta kehitystä. Raision kaupungin tulos oli usean muun kunnan tavoin positiivinen. Positiivisesta tuloksesta huolimatta toimintatuottojen lasku edellisvuodesta sekä etenkin toimintakulujen voimakas kasvu edellyttävät kaupungin toiminnan tarkastelua tulevina vuosina, jotta tuottojen ja kulujen rakenteellinen epätasapaino saadaan käännettyä kestävälle uralle. On syytä huomata, että vaikka talouden toteuma mukailee talousarviota, merkittävä vuosittainen kulukasvu ilman yhtä merkittävää peruspalveluihin kohdennettua toiminnallista muutosta ei ole pitkällä tähtäimellä kestävä. Kuntien rahoitusjärjestelmät ovat muutoksen äärellä tulevina vuosina, mikä lisää epävarmuutta. Kuntien verotulorahoitus vähenee sote-uudistuksen

yhteydessä 12,64 %-yksikköä leikkaantuneen veroprosentin myötä. Kunnilla on myös investointipaineita, jotka tulee kattaa aiempaa pienemmällä tulo-rahoituksella ja lisääntyvällä velkarahoituksella.

Kaupungilla on edessään historiallisen suuria investointeja ja kaupungin kasvava asukasluku edellyttää toiminnallisia ja sitä kautta taloudellisia panostuksia palvelutarjonnan ylläpitämiseksi ja edelleen kehittämiseksi. Lainamäärä tulee kasvamaan ja korkokustannukset nykyisellä ja mahdollisesti edelleen kasvavalla korkokehityksellä tulee vaikuttamaan kaupungin tulokseen negatiivisesti. Asiantuntijat ovat painottaneet, että riskikartoitusten rooli kasvaa entisestään, ja panostukset on tarkoituksenmukaista kohdistaa välttämättömien ja lakisääteisten palveluiden tuottamiseen. Taloussuunnitelmakaudella on siis syytä välttää riskisiä hankkeita ja keskittyä lakisääteisen palvelutarjonnan varmistamiseen. Etenkin, kun kaupungilla on suuria investointitarpeita mm. koulujen ja päiväkotien osalta, sekä riskienhallintamielessä että kaupungin toiminnan ja talouden turvaamisen vuoksi kaupungin on suositeltavaa välttää ei-pakollisia, riskiä sisältäviä hankkeita.

Usean vuoden käynnissä ollut toiminnan ja talouden tasapainon huolellista analysointia on syytä edelleen jatkaa. Toiminnan pitkän tähtäimen suunnitteluun panostaminen tuo kaupungille hyötyä myös talouden tasapainotarkastelussa. Toiminnan systemaattisen suunnittelun lisäksi tarvitaan koko kaupungin kattavaa kulutason maltillisena pitämistä pitkäaikaisen tasapainon saavuttamiseksi ja rakenteellisen alijäämän välttämiseksi.

Talouden tasapainottaminen, tuottojen ja kuluja tasapainon sekä talouden pitkäaikaisen tasapainon saavuttaminen on merkityksellistä, jotta voidaan turvata palvelutuotanto ja jotta voidaan mahdollistaa tulevaisuuden investointeja. Kunnille tulee aika ajoin järjestettäväksi uusi toimintoja, mutta digitalisaation edetessä ja sote-uudistuksen jälkeisten toiminnallisuuksien tasaantuessa ja vähentäessä nykyhenkilöstön työmäärää, tulevien väliaikaisten uusien toimintojen kuntaorganisaatioihin jalkauttamisen ei pitäisi aiheuttaa uutta henkilöstöressurssin lisästarvetta.

Tämänhetkisten taustatietojen valossa kaupungin vuoden 2023 muutetun talousarvion tulosenuste on positiivinen. Lautakunnat eivät ole ilmoittaneet suuria muutoksia vuoden 2023 talousarvioon. Sen sijaan verotuloennuste ja valtionosuuslaskelma ovat päivittyneet positiivisesti. Tämänhetkinen maailman tilanne sekä korkotason liikkeet aiheuttavat kuitenkin suurta epävarmuutta talouteen ja talouden ennustamiseen sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Kaupungin tulosenustetta päivitetään sitä mukaa, kun uutta päivitettyä tietoa on saatavilla. Myös kehystä on syytä tarkastella alkusyksyllä, mikäli valtakunnalliset ennusteet muuttuvat.

Raision kaupungin vuoden 2024 talousarviokehityksen taustaoletukset

Talousarviokehityksen pohjalla on toimintakatteen osalta vuoden 2023 muutettu talousarvio huhtikuun raportoinnin mukaisena. Verotulot ja valtionosuudet on päivitetty kehityksen pohjaksi viimeisimmän saatavilla olevan tiedon mukaisesti. Lisäksi on huomioitu vastuualueiden ilmoittamien vuodelle 2024 kohdistuvien toiminnallisten muutosten vaikutus. Kulukasvun hillitsemiseksi lautakuntien kulut eivät saa kasvaa lautakunnittaisen raamitaulukon kulukasvuarviota enemmän. Mikäli kulukasvu on arvioitu edellä mainittua suurempi, edellyttää se lautakunnalta säästötoimenpiteitä.

Toimialojen tulee pyrkiä mahdollisimman pieneen kulukasvuun ja tarvittaessa säästöihin niiden kuluerien osalta, joita ei ole erikseen säädelty, jotta on mahdollista toteuttaa säädellyt (esim. työntekijämitoitus) ja välttämättömät toiminnalliset muutokset (esim. tarpeelliset järjestelmäuudistukset).

Käyttötalouden kustannuksiin vaikuttavat toiminnallisten muutosten lisäksi kunta-alan palkkojen korotukset. Vuoden 2024 talousarviovalmistelussa palkankorotusprosenttina käytetään kaupungin henkilöstöpalveluiden vahvistamaa +4 %, mikä perustuu Kunta- ja hyvinvointialojen sopimusratkaisuun vuosille 2022-2025.

Verotulot arvioidaan Kuntaliiton verotuloennusteen perusteella. Kehyksessä käytettävissä oleva viimeisin verotuloennuste on päivitetty huhtikuussa 2023. Kunnan verotuloennustetta päivitetään ajantasaisesti.

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

Raision kaupungin väkiluku jatkaa positiivista kasvua. Väkiluvun ennustetaan kasvavan vuosittain yhden prosentin. Vuoden 2023 lopun väkilukuarvio on 25 211 asukasta ja vuoden 2024 lopun väkilukuarvio on 25 463 asukasta (v. 2022 24 961 as.).

Suomen hallituksen syksyllä olevan budjettiriihen päätöksistä aiheutuvat vaikutukset tulee huomioida toimialojen talousarvion laadinnassa.

Lautakuntien keväällä 2023 esittämät toiminnalliset muutosehdotukset sekä kaupunginjohtajan ehdottama 1,3 M€ menokasvun hillintä huomioiden vuoden 2024 kaupunkitasoinen tulos toteutuisi seuraavasti:

Tuloslaskelma, M€	TP2022	TAM2023	ENN2023	TAE2024
Toimintatuotot	46,2	16,3	16,3	16,7
Toimintakulut	-189,5	-78,2	-78,2	-81,1
Toimintakate	-143,3	-61,9	-61,9	-64,4
Vuosikate	13,7	10,9	17,5	10,9
Tulos, M€	2,3	3,0	9,6	2,8
<i>Taseen kertynyt yli-/alijäämä</i>	<i>23,9</i>	<i>26,9</i>	<i>33,5</i>	<i>36,3</i>

*TP2022, TAM2023 ja ennuste 2023 ovat mukana vertailua varten.
Huom! Taulukkoa päivitetään, mikäli taustatietoihin tulee muutoksia.*

Tämänhetkisillä tiedoilla vuoden 2024 tulos olisi 2,8 M€. Taloussuunnitelmavuosien tulokset tämänhetkisillä tiedoilla ovat 2025: 1,3 M€ ja 2026: 0,0 M€.

Talousarvion laadinnan periaatteet lautakunnille ja toimialoille

Lautakunnille annetaan kehys, jotta varsinainen talousarviotyö voidaan aloittaa kesän aikana. Kehystä päivitetään alkusyksyllä, mikäli taloudellinen toimintaympäristö tai muut kehykseen vaikuttavat parametrit muuttuvat. Myös lautakunnittaista kehystä päivitetään ja tarkennetaan tarvittaessa koko kaupungin kehyslaskelman tarkentuessa (esim. laskelmiin vaikuttavien toimialojen toiminnallisten tekijöiden, verotuloennusteiden tai valtionosuuslaskelmien muuttuessa).

Talousarviovalmistelussa lautakuntien tulee keskittyä strategian toimeenpanoon ja mittarointiin, kasvukaupungin kulukasvun hillintään ja vallitsevien toimintatapojen rohkeaan ja muutoksettään kehittämiseen olemassa olevien resurssien puitteissa.

Toimintakulujen kasvuksi sallitaan lautakunnittain taulukossa esitetyt kasvuprosentit. Mikäli lautakunnat esittävät kehyyksen ylittäviä menonlisäyksiä, lautakunnan tulee esittää vastaava tulonlisäys tai tehostamiskeino, jotta lautakunnan netto pysyy raamin mukaisena. Tulevien vuosien massiiviset investointitarpeet, niiden tuoma paine vuosikatteen vahvistamiselle sekä yleisesti epävarmat talousnäkymät tarkoittavat, että toimialoilla tulee hillitä menokasvua.

Kaikkien menolisäysten tulee olla edellisen ohella strategian kautta perusteltuja.

Mahdollisten uusien vakanssien perustaminen tulee perustella strategian ja vaikuttavuuden kautta sekä pohtia vaihtoehdot tavoitteiden saavuttamiseksi ilman uutta omaa rekrytointia. Yksiköiden tulee varautua taloussuunnitelmakaudella eteen tuleviin sopeuttamistarpeisiin säilyttämällä taloussuunnittelussa liikkumavaraa niin vakanssien kuin muiden toimintakulujen osalta. Esimerkiksi vakanssiesitykset tulee arvioida vakanssit määräaikaisina, hankerahoituksella tai seudullisina yhteisrekrytoiteina. Lisäksi lautakuntien tulee dokumentoidusti eritellä vuoden 2023 loppuun päättyvät määräaikaiset vakanssit ja tehdä näiden osalta tarkastelu tehtävän hoitamisen vaihtoehtoisista tavoista.

Lautakuntakohtaiseksi raamiksi vuodelle 2024 ehdotetaan seuraavaa:

Lautakunnat	TAM2023			TAE2024			Muutos TAE2024 vrt. TAM2023			Muutos TAE2024 vrt. TAM2023 %		
	Tuotot	Kulut	Netto	Tuotot	Kulut	Netto	Tuotot	Kulut	Netto	Tuotot	Kulut	Netto
Ulkoiset tuotot ja kulut, M€												
Kaupunginhallitus	5,3	-11,0	-5,7	5,5	-11,4	-5,9	0,2	-0,4	-0,2	4,2 %	4,0 %	3,8 %
<i>Kh, konserni</i>	2,3	-7,0	-4,7	2,3	-7,3	-4,9	0,0	-0,3	-0,3	0,2 %	4,0 %	5,9 %
<i>Kh, kaupunkikehitys</i>	3,0	-4,0	-1,0	3,2	-4,2	-0,9	0,2	-0,2	0,1	7,3 %	4,0 %	-6,0 %
Lupalautakunta	0,8	-1,3	-0,6	0,8	-1,4	-0,6	0,0	-0,1	-0,1	0,0 %	4,0 %	9,6 %
Infralautakunta	5,3	-21,3	-16,0	5,3	-21,8	-16,5	0,0	-0,5	-0,5	0,0 %	2,2 %	3,0 %
Sivistyslautakunta	4,0	-40,6	-36,6	4,1	-42,4	-38,2	0,1	-1,8	-1,7	3,4 %	4,5 %	4,6 %
Vapaa-aikalautakunta	0,9	-4,0	-3,1	0,9	-4,2	-3,2	0,0	-0,1	-0,1	0,0 %	2,5 %	3,3 %
Koko kaupunki	16,3	-78,2	-61,9	16,7	-81,1	-64,4	0,4	-2,9	-2,5	2,2 %	3,7 %	4,1 %

Talousarvion valmistelu ja laadinta on aloitettu toimialoilla/lautakunnissa toukokuussa 2023 toiminnan suunnittelun, merkittävien muutostarpeiden, kulukasvuvarvioiden, investointitarpeiden ja muiden talousarvioon merkittävästi vaikuttavien erien osalta.

Talousarvion jatkovalmistelussa tulee huomioida kaupunginhallituksen päätös kehyyksestä.

Toimialojen johtajat ja toimialojen talousvastaavat käyvät edellä mainitun valmistelun pohjalta edellisvuotiseen tapaan talousarviokeskustelun talousjohtajan, kaupunginjohtajan ja kirjanpitopäällikön kanssa viikoilla 33-35. Talousarviokeskustelua varten keskuksat koostavat toimialojen johtajat

ja talousvastaavat koostavat lautakuntatasoisen kirjallisen yhteenvedon palvelualueiden toiminnallisista ja taloudellisista muutoksista verrattuna vuoden 2023 tämänhetkiseen muutettuun talousarvioon.

Kaupunginhallituksen alaisten kokonaisuuksien käsittelyn aikataulu päivitetään alkusyksyllä. Lautakunnat toimittavat talousarvioesitykset talouspalveluihin 29.9.2023 mennessä.

Esittelijä

Kaupunginjohtaja Eero Vainio

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus

- 1) päättää hyväksyä liitteenä olevat Talousarvio 2024 -laadintaohjeet
- 2) päättää, että kaupungin ja lautakuntien talousarvion 2024 valmistelun kehys on esittelytekstin taulukoissa esitetyn mukainen
- 3) päättää, että kaupungin ja lautakuntien talousarviokehystä päivitetään alkusyksyllä, mikäli taloudellinen toimintaympäristö tai muut kehykseen vaikuttavat parametrit muuttuvat.

Pöytäkirja tämän asian osalta tarkastetaan heti.

Päätös

Kristiina Engström ehdotti, että vapaa-aikalautakunnan raamiin lisätään 100.000 euroa. Puheenjohtaja totesi, että ehdotus raukesi kannattamattomana.

Päätösehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.