

Vuoden 2023 talousarvion ja vuosien 2023-2025 taloussuunnitelman valmistelu

Kaupunginhallitus 30.05.2022 § 189
448/02.02.00/2022

Valmistelija talousjohtaja Juha Liinavuori

Lähtökohdat

Talouden näkymissä on paljon epävarmuuksia. Ennustettavuutta heikentää etenkin Venäjän ja Ukrainan välinen sota, joka on jo nyt vaikuttanut negatiivisesti talouden kehitykseen. Kriisin myötä myös energian ja muidenkin hyödykeryhmien kustannukset ovat lähteneet voimakkaaseen kasvuun.

Palkkojen sopimusneuvottelut ovat vielä kesken, mutta odotettavissa on, että palkkakustannuksissakin tulee tapahtumaan normaalia isompi nousu.

Koronaepidemia on aiheuttanut varsinkin vielä alkuvuonna 2022 ylimääräisiä kustannuksia. Näitä kustannuksia saattaa aiheutua vielä vuonna 2023, mikäli koronapandemiassa tulee uusia aaltoja.

Kuntien lähivuosien palvelutarpeen kysyntään vaikuttaa ikääntyneiden suhteellisen määrän voimakas kasvu. Toisaalta osa tästä paineesta siirtyy vuoden 2023 alusta hyvinvointialueelle sote-toimintojen siirron myötä.

Hallitusohjelman viimeinen vuosi ei juurikaan sisällä kuntien tehtäviä lisääviä toimenpiteitä ja uudet tehtävät on myös luvattu kompensoida kunnille täysimääräisesti.

Bruttokansantuote näyttäisi tuoreempien ennusteiden mukaan jatkavan kasvua vuonna 2023, mutta kasvuennusteita on madallettu aiemmista arvioista. Kasvu jäisi noin yhden prosentin tuntumaan.

Vuoden 2023 alusta toteutuvalla sote-uudistuksella on merkittävät vaikutukset kuntien toimintaan ja talouteen. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät siirtyvät hyvinvointialueille vuonna 2023. Kuntatalouden näkökulmasta uudistuksen vaikutukset kohdistuvat erityisesti käyttötalouteen, jossa tulojen ja menojen taso ja rakenne muuttuvat huomattavasti. Koko maan tasolla kuntien tuloja ja kustannuksia siirtyy hyvinvointialueille yhtä paljon, mutta kuntakohtaisesti ne voivat poiketa. Vaikutuksia tasataan valtioneosuusjärjestelmään sisällytettävillä tasauselementeillä. Osana tulojen siirtoa kunnallisveroprosentteja alennetaan kaikissa kunnissa 12,64 %-yksiköllä vuonna 2023. Verotuloissa alenema ei näy täysimääräisesti vielä vuonna 2023 verojen kertymärytmin takia.

Kuntien rahoituslaskelmat päivitetään useassa vaiheessa. Kuntien rahoituslaskelmat on päivitetty nyt keväällä 2022. Laskelmissa on määritelty arviot kunnittain siirtävistä kustannuksista, jotka vaikuttavat kunnan tasapainotilanteeseen, muutosrajoittimeen ja järjestelmämuutoksen tasaukseen.

Laskelmat päivitetään uudelleen kesällä 2022 saatavien vuoden 2021 kuntien tilinpäätöstietojen perusteella. Näiden laskelmien pohjalta määritetään lopullisesti vuoden 2023 rahoituserät tasauksineen. Laskelmat päivitetään

lopullisiksi vuonna 2023, kun vuoden 2022 tilinpäätökset ovat käytettävissä. Tällöin määritetään rahoitus vuodesta 2024 eteenpäin. Samassa yhteydessä muutetaan lopullisiksi myös sote-muutosrajoitin ja järjestelmämuutoksen tasaus.

Vuodeksi 2024 on valmisteilla kiinteistöverouudistus. Lakimuutoksella tulee olemaan vaikutusta kaikkien kuntien kiinteistöjen arvoihin ja kiinteistöveropohjiin. Hallituksen esityksen mukaisesti uudistettaisiin niin maapohjan arvostamisessa käytettävät hinta-alueet ja niiden ylläpitojärjestelmä kuin rakennusten arvostaminen alueellisia uudisrakentamiskustannuksia vastaaviksi. Myös ikäalennuksen määräytyminen esitetään muutettavaksi. Jotta uudistuksella ei olisi automaattista merkittävää vaikutusta yksittäisen kunnan kiinteistöverotulojen kokonaismäärään, uudistuksen yhteydessä säädettäisiin kiinteistöveroprosenttien vaihteluvälit nykyistä laajemmiksi.

TE-palvelujen siirtoa koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syyskuussa 2022. Kunnille palveluiden järjestämisvastuu siirtyisi vuoden 2024 aikana. Uudistuksessa kuntien vastuuta työttömyysturvan rahoituksesta laajennetaan. Laajeneva rahoitusvastuu kompensoidaan kunnille erillisellä valtionosuuden lisäyksellä. Kompensaation taso vastaa kunnille siirtyvän rahoitusvastuun kokonaiskustannusta ja se kohdennetaan kunnille suhteessa työikäiseen väestöön.

Lisäksi kuntien järjestämisvastuulle siirtyvien työvoimapalveluiden rahoitus viedään osaksi kuntien peruspalveluiden valtionosuutta. Työvoimapalveluista muodostuu kunnille uusi valtionosuustehtävä, joihin määrätään täysmääräinen rahoitus. Rahoitus kohdentuu kunnittain työikäisen väestön, työttömyyden ja vieraskielisyyden perusteella.

Talousarviovalmistelua ohjaava suunnittelukehys

Johtoryhmä on kevään aikana valmistellut talousarvioprosessia kokouksissaan ja valmistelun lähetekeskustelua on käyty kaupunginhallituksen talousarvioseminaarissa toukokuussa.

Liitteenä on talousarviovalmistelua ohjaava suunnittelukehys. Vuoden 2023 suunnittelun pohjana on käytetty talousarviotietoja vuodelta 2022. Näistä luvuista on vähennetty hyvinvointialueelle siirtyvä tulot ja menot sekä lisätty arvio hyvinvointialueelta laskutettavista sote-kiinteistöjen vuokrista. Näin on saatu pohjaluvut vuoden 2023 muille muutostarpeille.

Toimintatuotot on kehyksessä budjetoitu kahden prosentin kasvulla vuoteen 2022 nähden. Kasvu pitää sisällään sekä mahdolliset taksantarkastelut sekä volyymin kasvun. Tuki- ja avustustulot on arvioitu viime vuosien tapaan maltilliselle tasolle. Käytännössä ne ovat konaistilanteen näkökulmasta neutraaleja; jos tuloja saadaan lisää aiheuttavat ne lähtökohtaisesti vastaavan suuruiset lisämenot. Maanmyyntitulot ovat vaihdelleet viime vuosina paljonkin. Luonteensa vuoksi niiden varaan ei ole perusteita budjetoida kiinteitä käyttötalouden menoja. Maanmyyntitulot on sisällytetty suunnittelukehykseen viime vuosien tapaan 1,5 miljoonalla eurolla.

Tulevan palkkaratkaisun neuvottelut on vielä kesken. Julkisuudessa olleiden tietojen perustella henkilöstökulujen kasvuksi suunnittelukehyksessä arvioidaan kolme prosenttia vuonna 2023.

Toimintakulujen kehitysnäkymiä leimaa laaja yleinen hintojen nousupaine. Yleinen kustannusten kasvu on huomioitu suunnittelukehyksessä viitenä prosenttina. Tiettyjen hyödykkeiden, esimerkiksi energian, hintojen nousu voi olla vielä tätäkin voimakkaampaa. Tältä osin kasvu on huomioitu osastojen omissa kustannuskasvu arvioissa. Kustannuskasvuerien lisäksi on muodostettu näkymystä lautakuntien muista tarpeista. Nämä lisätarpeet muodostaisivat yhdessä yleisen hinnannousun ylittävän kustannuskasvun kanssa 3,55 miljoonaa euroa. Menojen kokonaiskasvuksi muodostuisi kaikenkaikkiaan 7,1 prosenttia. Menokasvun hillintää vaikeuttaa laajamittainen kustannustason nousu.

TE-uudistusta ei ole huomioitu suunnittelukehyksessä, koska siirrosta aiheutuvat vaikutukset kunkin kunnan menoihin sekä rahoitukseen ovat vielä tässä vaiheessa epätarkat.

Verotuloarvioinnin pohjana käytetty Kuntaliiton ylläpitämää uusinta veroennustetta huhtikuulta 2022. Ennuste perustuu valtiovarainministeriön, verohallinnon ja Suomen Kuntaliiton arvioihin verotulojen kehityksestä. Ennusteen kunnallisveroja koskevaan osuuteen on korjattu väestönkasvuksi 200 asukasta vuodelle 2023, 250 asukasta vuodelle 2024 ja 300 asukasta vuodelle 2025. Muilta osin ennustetta on käytetty sellaisenaan.

Sote-uudistus vaikuttaa verokertymiin vuodesta 2023 eteenpäin. Siirtyviä sote-kustannuksia vastaan leikataan kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja 12,64 prosenttiyksiköllä. Ylöjärven kunnallisveroprosentiksi vuodelle 2023 muodostuu 7,86 %. Samaa prosenttia on käytetty vuosien 2024 ja 2025 ennusteissa.

Kunnallisverokertymää vuonna 2023 nostaa poikkeuksellisesti aiempien verovuosien kertymät ja tilitykset. Näiden poistuessa vuonna 2024 kunnallisverokertymä laskee selvästi vuodesta 2023. Edes vielä vuonna 2025 ei ennusteen mukaan kunnallisverokertymässä yllätä vuoden 2023 tasolle.

Yhteisöveroennuste perustuu osin toimintaylijäämän päivitettyyn kehitysarvioon sekä alkuvuoden tilitystietoihin. Hallitus on linjannut, että lisävähennykseen perustuva T&K-verokannustin otetaan käyttöön osana T&K-rahoituksen kokonaisuutta alkaen vuodesta 2023. Verokannustin valmistellaan siten, että sen taloudellinen vaikutus olisi staattisesti arvioiden vuositasolla noin 100 miljoonaa euroa. Muutos vähentää verotuloja, mutta kompensoidaan kunnille yhteisöveron jako-osuuksissa vuodesta 2023 alkaen.

Kiinteistöverojen kasvu johtuu erityisesti siitä, että rakennusten verotusarvot ovat kasvaneet, koska niiden jälleenhankinta-arvoja on korotettu. Syy tehtyyn korotukseen löytyy rakennuskustannusten kallistumisesta. Vuoden 2024 ja 2025 verokertymä ei ole erikseen arvioitu vaan kiinteistöverokertymänä on käytetty vuoden 2023 tasoa. Vuonna 2024 mahdollisesti tulevaa kiinteistöverouudistusta ei ole huomioitu vuosien 2024-2025 arvioissa.

Valtionosuuksien arviona on käytetty valtiovarainministeriön alustavaa kuntakohtaista valtionosuuslaskelmaa. Kuntien valtionosuudet pienenevät merkittävästi sote-uudistuksen johdosta. Laskelmia tarkennetaan seuraavan kerran alkusyksystä, kun kuntien tilinpäätöstiedot vuodelta 2021 ovat valmistuneet.

Rahoituksen nettomenot ovat arvioitu hieman kasvaviksi, johtuen lainamäärän kasvusta.

Poistojen määrä kasvaa vuosittain johtuen kasvavasta investointitasosta.

Tilikauden tulos muodostuisi selvästi positiiviseksi vuonna 2023 lähinnä verotulojen poikkevista eristä johtuen. Tulos hiipuu vuonna 2024 ja 2025. Näille vuosille on kehityksessä myös asetettu toimintakulujen miljoonan euron nettosäästötavoite. Myös menokasvuksi on laskelmassa asetettu alhainen kahden prosentin vuotuinen kasvu.

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

Velkamäärä kasvaa nousten 3700 euroon asukasta kohti laskettuna vuonna 2025.

Kaupungin johtoryhmä koordinoi valmistelun tilannetta ennen lautakuntien varsinaisia syyskuun talousarviokäsittelyitä. Kaupunginhallituksen tehtävänä on vastata tarvittavista toimenpiteistä, mikäli lautakuntien esitykset yhteensä ylittävät ohjaavan suunnittelukehyksen tai mikäli talouden tilannekuva muuttuu niin, että suunnittelukehystä on tarpeen päivittää.

Liite Suunnittelukehys

Esittelijä kaupunginjohtaja

Päätösehdotus Kaupunginhallitus päättää

1. hyväksyä esitetyn ohjaavan suunnittelukehyksen talousarvion 2023 ja taloussuunnitelman 2023-2025 laatimisen pohjaksi,

2. investointien omahankintamenojen kokonaismääräksi vuodelle 2023 enintään 24,72 miljoonaa euroa ja

3. antaa yksityiskohtaisen talousarvion laadintaohjeen kaupunginjohtajan ja talousjohtajan tehtäväksi.

Päätös Hyväksyttiin.