

Vuoden 2024 talousarvion ja vuosien 2024-2026 taloussuunnitelman valmistelu

Kaupunginhallitus 19.06.2023 § 207
291/02.02.00/2023

Valmistelija talousjohtaja Juha Liinavuori

Lähtökohdat

Suomen bruttokansantuotteen arvioidaan kasvavan ensi vuonna vaimeasti, noin 0,5–1,5 prosenttia. Kasvuennusteisiin kohdistuu myös riskejä odotettua heikommasta kehityksestä. Niitä aiheuttavat esimerkiksi inflaatio- ja korkokehitys sekä ulkopoliittiset epävarmuudet.

Inflaation ja kustannuspaineiden odotetaan hidastuvan vuoden 2024 aikana selvästi. Tyypillisimmillään inflaatioennusteet ensi vuodelle liikkuvat reilun kahden prosentin tuntumassa. Hintojen nousu on laaja-alaista, kohdentuen lähinnä palveluiden hintoihin.

Inflaation hidastuminen, korkojen nousun pysähtyminen, jopa lasku, ja reaaliansioiden ripeä nousu vuonna 2024 tukevat yksityisen kulutuksen kasvunäkymiä vuonna 2024. Myös kuluttajien luottamusindikaattorit ovat toipuneet hieman Venäjän aloittaman sodan tuomasta turvattomuuden tunteesta. Kulutuskysynnän kasvu jää kuitenkin vaatimattomaksi; noin yhden prosentin volyymikasvuun. Kasvua hillitsee muun muassa työvoimapula ja julkisen sektorin edessä olevat sopeuttamistoimet.

Koko kansantalouden palkkasumman ennakoidaan kasvavan ensi vuonna yhä noin 4 prosenttia, sillä työllisyyden kasvu kompensoi ansioiden nousuvauhdin hidastumista.

Vaikka julkisen talouden tilanne koheni vuonna 2022, tilanne romahtaa jälleen vuodesta 2023 lähtien. Julkisen talouden epätasapaino on heikentynyt tuoreimmissa ennusteissa entisestään.

Hallitusohjelmaneuvoittelut ovat parhaillaan käynnissä. Julkisen sektorin nykyistä rohkeampi tasapainottamisesta on eräs keskeinen neuvottelujen asiakokonaisuus. Se merkitsee muutoksia sekä julkisen talouden suunnitelmaan että valtiovarainministeriön julkisen talouden ennusteeseen. Muutoksia on odotettavissa myös kaikille julkisen sektorin alasektoreille.

Vuoden 2023 alusta alkaen sosiaali- ja terveys- sekä pelastustoimi siirtyivät kunnilta hyvinvointialueiden järjestettäväksi. Uudistuksessa kunnilta siirretään yhtä paljon verotuloja ja valtionosuuksia valtiolle kuin siirtyvien tehtävien kustannuksia siirtyy. Lopullinen siirtolaskenta tehdään vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätöstietoihin perustuen syksyllä 2023.

Suuri uudistus edellytti suuria tasauseriä. Vaikka koko maan tasolla vaikutus kuntiin on kustannusneutraali, yksittäiselle kunnalle sote-uudistukseen liittyvät tasauserat voivat olla euromääräisesti tärkeimmässä roolissa valtionosuuksien tason kannalta.

Lisäksi valtiovarainministeriö valmistelee asetusta, jossa vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätöstietoja oikaistaisiin tiettyjen kertaluonteisten erien osalta. Tämä tarkoittaa sitä, että lopullinen tieto sote-muutoksen vaikutuksesta valtionosuuksiin siirtyy vähintäänkin loppuvuoteen 2023

Julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuu työ- ja elinkeinotoimistoilta siirtyy kunnille 1.1.2025. Tämä on kunnille uusi valtionosuustehtävä, jonka rahoitus on yleiskatteisessa valtionosuudessa. Kunnan rahoitusvastuu laajenee. TE-palvelut 2024 -uudistuksen muutokset tapahtuvat vaiheittain. Vuosia 2023 ja 2024 voi kutsua siirtymäajaksi, jolloin selvitetään, valmistaudutaan ja tehdään linjauksi kohti pysyvää työllisyyden edistämisen mallia.

TE-palvelut siirretään kunnille tai useammasta kunnasta muodostuville työllisyysalueille, joiden työvoimapohjan on oltava vähintään 20 000 henkilöä. Pirkanmaalla on tavoitteena muodostaa koko Pirkanmaan laajuinen työllisyysalue, jonka vastuukuntana toimisi Tampere. Kunnat saavat rahoituksen osana valtionosuusrahoitustaan ja osallistuvat toiminnan rahoittamiseen korvaamalla kustannuksia vastuukunnalle erikseen sovittavien kustannustenjaon periaatteiden mukaisesti.

Talousarviovalmistelua ohjaava suunnittelukehys

Johtoryhmä on kevään aikana valmistellut talousarvioprosessia ja valmistelun lähete keskustelua on käyty kaupunginhallituksen talousarvioseminaarissa kesäkuussa.

Liitteenä on talousarviovalmistelua ohjaava suunnittelukehys. Vuoden 2024 suunnittelun pohjana on käytetty talousarviotietoja ja tilinpäätösennustetta vuodelta 2023. Näin on saatu pohjaluvut vuoden 2023 muutostarpeille.

Maanmyyntitulot ovat vaihdelleet viime vuosina paljonkin. Budjetoinnissa on viime vuosina käytetty 1,5 miljoonan euron vuosittaista arviota. Koska Ylöjärvellä satsataan lähivuosina entistä voimakkaammin uusiin asuinalueisiin ja yritysalueisiin on perusteltua korottaa maanmyyntiarviota maltillisesti vuosittain 0,5 miljoonalla eurolla suunnittelukauden ajan.

Muut toimintatuotot on kehyksessä budjetoitu keskimääräisellä kolmen prosentin kasvulla vuoteen 2023 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.

Voimassa olevat virka- ja työehtosopimukset sisältävät kustannusvaikutuksiltaan mittavat palkankorotuserät vuonna 2024. Kustannusvaikutusprosentiksi koko vuodelle laskettuna muodostuu 2,48 prosenttia.

Tämän hetkisten näkemysten mukaan vuonna 2023 korkeana jatkunut inflaatio vaimenisi vuonna 2024. Yleinen hintojen nousu on laskelmassa huomioitu kahtena prosenttia.

Tiettyjen hyödykkeiden osalta 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 2,05 miljoonaa euroa.

Menojen kokonaiskasvuksi muodostuisi kaiken kaikkiaan 4,0 prosenttia.

Vuoden 2025 alusta toteutuvaa TE-uudistusta ei ole huomioitu suunnittelukehyksessä, koska siirrosta aiheutuvat vaikutukset kunkin kunnan menoihin sekä rahoitukseen ovat vielä tässä vaiheessa kiteytymättä.

Verotuloarvioinnin pohjana käytetty Kuntaliiton ylläpitämää uusinta veroennustetta huhtikuulta 2023. Ennuste perustuu valtiovarainministeriön, verohallinnon ja Suomen Kuntaliiton arvioihin verotulojen kehityksestä. Ennusteen kunnallisveroja koskevaan osuuteen on korjattu väestönkasvuksi 200 asukasta vuodelle 2024, 300 asukasta vuodelle 2025 ja 300 asukasta vuodelle 2026. Muilta osin ennustetta on käytetty sellaisenaan.

Kunnallisveron veropohja näyttäisi kehittyvän hieman viime vuosia maltillisemmin, mutta esimerkiksi vuodelle 2024 ennakoidaan kuitenkin 4,2 prosentin kasvua ansiotuloissa. Kunnallisverokertymää vuonna 2023 nostaa poikkeuksellisesti aiempien verovuosien kertymät ja tilitykset. Näiden poistuessa vuonna 2024 kunnallisverokertymä laskee selvästi vuodesta 2023. Arvion mukaan vuoden 2023 kunnallisveron määrä ylitetään vasta vuonna 2026.

Yhteisöveron tuoton ennustamisen lähtökohtana on viimeisimmän valmistuneen verotuksen mukainen yhteisövero, jota muutetaan arvioidun tuloskehityksen mukaisesti. Tuloskehityksen muutosta arvioidaan lähinnä kansantalouden tilinpidon toimintaylijäämän muutoksen avulla. Toimintaylijäämän arvioidaan kasvavan keskimäärin noin 3,7 prosenttia vuosina 2025–2027. Yhteisöveron tuottoa nostaa kehyskaudella muun muassa koneiden ja laitteiden kaksinkertaisen poisto-oikeuden päätyminen vuonna 2026.

Kiinteistöverojen tulotaso on Kuntaliiton ennusteessa vuosina 2024-2026 vuoden 2023 tasossa

Valtionosuuksien arviona on käytetty valtiovarainministeriön alustavaa kuntakohtaista valtionosuuslaskelmaa. Lopullinen valtionosuusmäärä varmistuu vasta myöhemmin esimerkiksi valtionosuuksiin vaikuttavien sote-siirtolaskelmien valmistumisen myötä.

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

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 hankekohtaiseen suunnitteluun. Investointitaso pysyy korkealla lähivuosina isojen kouluhankkeiden vuoksi. Strategian voimakkaan kasvu tavoite näkyy myös siinä, että kunnallisteknisiä hankkeita on runsaasti.

Kaupunginhallituksen kesäkuun seminaarissa nousi esiin tarve tarkastella uudelleen nykyisessä investointisuunnitelmassa vuosille 2026-2027

yhteistyöhankkeeksi merkattua Siltatien päiväkotia. Lähikuukausien aikana tulisi linjata se, että tulisiko hanketta aikaistaa vuosille 2024 ja 2025 ja onko toiminnan osalta yhteistyöhanke vielä nykyisessä markkinatilanteessakin mahdollinen huomioiden riskienhallinnan näkökulma vai tulisiko toiminta olla omaa toimintaa. Lähtökohtaisesti tutkittaisiin kiinteistöleasing tms. rahoitusmahdollisuutta omaan taseeseen rakentamisen sijasta.

Velkamäärä kasvaa nousten 4372 euroon asukasta kohti laskettuna vuonna 2026.

Tasapainotustoimet

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

Esimerkiksi tuloveroprosentin korottaminen yhdellä prosenttiyksiköllä lisäisi verotuloja noin 7 miljoonalla eurolla. Kiinteistöverojen osalta esimerkiksi vakituisten asuinrakennusten veroprosentin nostaminen 0,91 prosentista 1,00 prosenttiin lisäisi kiinteistöverokertymää noin 0,7 miljoonalla eurolla. Veroprosentteja päätettäessä tulee huomioida myös veroprosentin päättäminen voimallistosten osalta mahdollisia tulevia tuulivoima- ja aurinkovoimalahankkeita varten.

Tukipalveluiden osalta on käynnissä selvitykset talous- ja palkkahallinnon osalta sekä siivous- ja ruokapalveluiden osalta. Näiden selvitysten tuloksia huomioidaan mahdollisuuksien mukaan jo vuonna 2024 tai vuosien 2025-2026 suunnittelussa. Lisäksi selvitetään sote-kiinteistöjen myyntimahdollisuuksia.

Alkuvuonna 2023 valmistui konsulttiyhtiö MDI:n työstämä varhaiskasvatusta ja perusopetusta koskeva palveluverkkoselvitys. Selvityksen pohjalta voidaan tunnistaa seuraavat selvitettävät kokonaisuudet:

Varhaiskasvatus

1. Kaiharin ja Vahannan päiväkodit

Vahannan koulun yhteyteen tuleva uusi päiväkotikorvaava kodit korvaa molemmat nykyiset päiväkodit. Mapstossa toteutusvuodeksi suunniteltu 2025.

2. Palotornin päiväkotikoti

Kun uusi Siltatien päiväkotikoti saadaan toimintaan, Palotornin päiväkodin toiminta päättyy. Toteutuksen aikataulu tarkentuu syksyn Mapsto-valmistelussa.

3. Vuorentaustan päiväkodit (2)

Kun uusi Vuorentaustan uusi päiväkotikoti-alakoulurakennus valmistuu, nykyisen Vuorentaustan päiväkodin toiminta päättyy. Soppeenharjun päiväkodin toiminta jatkuu. Toimipiste on lähivuosina peruskorjattava.

4. Kultakylän päiväkotikoti

Lähivuosina Viljakkalan yhtenäiskoulun oppilasmäärä laskee. Ennusteen mukaan lasku on n. 50 oppilasta vuoteen 2027 mennessä. Tämä mahdollistaa Kultakylän päiväkodin toiminnan siirtämisen koulun yhteyteen 2-4 vuoden kuluessa. Muutos edellyttää tilamuutostöitä koulun tiloissa tai koulun vieressä olevassa paviljonkirakennuksessa.

5. Siivikkalan päiväkodit (3)

Leppästäntien uudelle alueelle kaavoitetaan Y-tontti uutta päiväkotia varten.

Perusopetus

1. Viljakkalan yhtenäiskoulu / Karhen toimipiste.

Karhen kouluhanketta valmistellaan/toimeenpannaan tällä hetkellä voimassa olevien valtuuston päätösten mukaisesti. Huomioitavaa kuitenkin on, että kuten edellä on todettu, oppilasmäärä Viljakkalassa laskee merkittävästi tulevina vuosina. Muutokseksi arvioidaan n. 50 oppilasta jo vuoteen 2027 mennessä. Muutos on selvästi enemmän kuin Karhen toimipisteen tuleva oppilasmäärä. Ennusteen mukaan Karhen koulussa on lähivuosina n. 40 oppilasta. Suurin osa Karhen koulun oppilaista on kuljetusoppilaita.

2. Kurun yhtenäiskoulu

Kurun uuden yhtenäiskoulun tilaohjelma mitoitetaan tulevan oppilasmäärän mukaan. Uusia tiloja ei tarvita yhtä paljon kuin on ollut vanhoissa tiloissa. Tuleva tilaohjelma mitoitetaan n. 150 oppilaalle, joista vuosiluokkien 7.-9. on n. 45. Takavuosina koulussa on ollut yli 200 oppilasta. Kurun uusi yhtenäiskoulu rakennetaan 2024-25.

3. Kauraslammien koulu / entinen Moision yläkoulurakennus

Ko. koulurakennus on elinkaarensa päässä. MDI:n ennusteen mukaan Kauraslammien yläluokkien oppilasmäärä laskee tulevina vuosina n. 590 oppilaasta noin 300 oppilaaseen. Nykyinen yläkoulurakennus puretaan ja korvataan oppilasmäärän mukaisella pienemmällä rakennuksella. Aikatauluavoin. Yläluokkien koulutilaratkaisuisissa on huomioitava Siltatien ja tulevan Teivo-Mäkkylä -alueiden rakentumisen vaikutus oppilasmääriin.

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

Liite

Suunnittelukehys

Esittelijä

Kaupunginjohtaja

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus päättää

1. hyväksyä esitetyn ohjaavan suunnittelukehyyksen talousarvion 2024 ja taloussuunnitelman 2024-2026 laatimisen pohjaksi,

2. investointien omahankintamenojen kokonaismääräksi vuodelle 2023 enintään 28,56 miljoonaa euroa ja

3. antaa yksityiskohtaisen talousarvion laadintaohjeen kaupunginjohtajan ja talousjohtajan tehtäväksi.

Päätös

Keskustelun kuluessa Karita Jäppinen ehdotti, että lisätään päätös kohta 4.: "että valmistelussa huomioidaan palveluverkkoselvityksen tulokset ja alijäämän pienentämisen tarve." Mika Kotiranta kannatti Jäppisen ehdotusta. Kaupunginhallitus hyväksyi yksimielisesti Jäppisen ehdotuksen. Hyväksyttiin lisäksi kaupunginjohtajan muutosehdotus päätösehdotuksen kohtaan 2., että

vuosiluku korjataan 2023 -> 2024.

Kaupunginhallitus hyväksyi kaupunginjohtajan ehdotuksen em. lisäyksiin ja muutoksiin.

Talousjohtaja oli paikalla tämän asian ajan klo 16.59-18.23.

Kaupunginhallitus piti kokoustaun tämän asian jälkeen klo 18.23-18.35.