

Talousarvion 2023 ja taloussuunnitelman 2024-2025 raamin jakaminen toiminta-alueille sekä talousarvion ja taloussuunnitelman laadintaohjeet.

KH 14.06.2022 § 218
876/02.02.00/2022

Valmistelija

Laskentasihteeri Airi Harju, puh. 040 642 8294 ja hallintojohtaja Seija Turpeinen, puh. 0400 949 620.

Vuoden 2023 talousarvion sekä taloussuunnitelmavuosien 2024-2025 raamin valmistelu käynnistyi 2.6.2022 valtuustoseminaarissa.

Valtuusto hyväksyi talouden sopeutusohjelman vuosille 2021-2023 10.12.2020. Vuoden 2021 osalta talouden sopeutusohjelman kaikki säästötavoitteet eivät toteutuneet. Koko kaupungin toimintakate ylitti n. 1,7 milj. € alkuperäisen talousarvion. Verotulot ylittivät talousarvion n. 2,0 milj. €, joten tilinpäätöksen yhteydessä voitiin toteuttaa kiinteistöohjelman mukainen 2,5 milj. euron alaskirjaus.

Kuluvan vuoden talousarvio on laadittu sisältäen talouden sopeutusohjelman mukaisen 511 500 €:n säästötavoitteen. Kaupungin talouden kannalta on tärkeää, että talouden sopeutusohjelman säästötavoitteet toteutuvat. Tässä vaiheessa vuotta ylitystapeita kaupungin oman toiminnan osalta näyttää olevan on n. 300 000-400 000 €. Oulunkaaren sotien toteuma näyttää huhtikuun lopussa n. -343 000 euron alitusta tasaisesta kertymästä mutta vielä ei ole tiedossa ennustetta koko vuoden toteumasta.

Talousarvion käsittelyn aikataulu:

2.6	Talousarvion valmistelun aloitus, valtuustoseminaari
14.6.	Päätös raamista ja raamin jakamisesta toiminta-alueille sekä laatimisohteet, kaupunginhallitus
11.10.	Talousarvion valmistelun tilannekatsaus, kaupunginhallitus
27.10	Talouarvion valmistelun tilanne, valtuustoseminaari
14.11	Talousarvion valmistelun tilanne, valtuustoseminaari
22.11.	Talousarvion käsittely, kaupunginhallitus
15.12.	Talousarvion hyväksyntä, valtuusto

Talousarvion raamin lähtökohtana on arvio tulorahoituksen kehittymisestä, kuluvan vuoden talousarvio ja arvioitu toteuma sekä strategiset linjaukset ja toiminnalliset tavoitteet. Lisäksi täytyy huomioida talouden sopeutusohjelman säästötavoitteet.

Yleinen taloustilanne

Valtiovarainministeriön ja kuntaliiton 13. huhtikuuta julkaistussa taloudellisessa katsauksessa todetaan, että kuntatalouden toimintaympäristö on poikkeuksellisessa myllerryksessä tehtäväkentän muutosten, koronapandemian, lakon ja turvallisuusuhkien keskellä. Valtion koronapandemiaan liittyvä tuki on vahvistanut kuntataloutta vuosien 2020-2021. Valtio on sitoutunut korvaamaan kunnille sekä koronapandemiasta että Ukrainan sotaa pakenevien henkilöiden palveluista aiheutuvat lisäkulut. Ennusteen mukaan kuntatalouden kehitysarvio on vahvistunut edellisistä arvioista; vuosikate kattaa poistot sekä nettoinvestoinnit, tilikauden tulos ennustevuosina on noin miljardin euron tuntumassa ja verojen tilitysrytmistä johtuen kuntatalous vahvistuu poikkeuksellisesti

vuonna 2023. Kuntatalous on kuitenkin rakenteellisesti alijäämäinen eli tulot eivät riitä kattamaan kaikkia investointeja poikkeusvuotta 2023 lukuun ottamatta.

Bruttokansantuotteen (BKT) arvioidaan kasvavan 1,5 prosenttia vuonna 2022 ja 1,7 % vuonna 2023. Keskipitkällä aikavälillä, vuosina 2024–2025, talouskasvu on noin 1,5- 1,3 % ja ennuste vuodelle 2026 laskee 1,2 %:iin.

Valtiovarainministeriön ennusteessa oletetaan, että nyt voimassa olevat pakotteet jäävät voimaan puolin ja toisin. Keskeistä talouden kannalta on, että raaka-aineiden ja energian saatavuus Venäjältä Eurooppaan häiriintyy, mutta ei kokonaan keskeydy. Ennusteessa ei oleteta Covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi tehtäviä uusia rajoituksia, joilla olisi talousvaikutuksia. Koronakriisin helpotettua julkisen talouden rahoitusasema on kohentunut ripeästi suotuisan taloustilanteen vetämänä ja julkinen talous jatkaa kohenemistaan lähivuosina. Taloudellisen aktiivisuuden hidastuminen ja varautumis- ja tukitoimet heikentävät julkista taloutta. Julkisen talouden rahoitusasema alkaa heiketä uudelleen keskipitkällä aikavälillä. Velkasuhde alkaa jälleen kasvaa yhtäältä varautumis- ja tukitoimien mutta myös talouskasvun hiipumisen johdosta.

Kuva taloudesta muuttui kertaheitolla, kun Venäjä hyökkäsi Ukrainaan. Viime viikot ennustelaitokset ovat arvuutelleet, miten käy Ukrainan, Venäjän, Euroopan ja Suomen. Sitä kukaan ei voi varmasti tietää. Jokseenkin varmaa on, että ainakin tänä vuonna talous kasvaa selvästi aiemmin arvioitua hitaammin Euroopassa ja Suomessa. Venäjällä tuotannon arvioidaan supistuvan kaksinumeroista vauhtia. Ukrainalle ja ukrainalaisille sota on taloudellinen ja inhimillinen katastrofi.

Taloudellisen katsauksen mukaan Suomen julkisen talouden alijäämä pieneni voimakkaasti vuonna 2021. Julkista taloutta vahvisti erityisesti talouskasvun ja työllisyyden kohenemisen tuottama ripeä vero- ja sosiaaliturvamaksutulojen kasvu. Lisäksi talouden taantumana väistyminen vähensi elvytys- ja tukitoimien tarvetta. Talouskasvu kuitenkin hidastuu kuluvana vuonna.

Julkinen velkasuhteen kasvu taittui hetkellisesti viime vuonna. Vahva BKT:n kasvu vaikutti suotuisasti velkasuhteen kehitykseen. Velkasuhteen aleneminen pysähtyi viime vuoteen ja velkasuhde alkaa kasvaa uudelleen ennustejaksolla. Julkinen velkasuhde on jäämässä korkeammalle tasolle kuin ennen koronavirusepidemiaa

Maailmantalouden näkökulmasta Venäjän hyökkäys Ukrainaan on langettanut synkän varjon maailmantalouden ylle. Sotaan liittyvä epävarmuus heikentää luottamusta ja kiihdyttää inflaatiota energia-alan ollessa myllerryksessä. Monien raaka-aineiden saatavuus on heikentynyt. Viljakasvien viennin väheneminen Venäjältä ja Ukrainasta uhkaa monen kehittyvän maan elintarvikehuoltoa. Maailmantalouden kasvu hidastuu vuoden 2021 runsaasta kuudesta prosentista 3,2 prosenttiin v. 2022 ja edelleen 3,1 prosenttiin v. 2023.

Inflaation erittäin nopea kiihtyminen leikkaa kuluttajien ostovoimaa ja hidastaa siten talouskasvua Yhdysvalloissa. Hintojen nousuvauhti on nopeinta sitten 1980-luvun alkuvuosien. Toisaalta hyvä työllisyystilanne tukee aktiviteettia. Rahapolitiikan kiristäminen on jo alkanut, ja keskuspankin odotetaan nostavan ohjauskorkoja useamman kerran kuluvan vuoden aikana. Sodan vaikutus talousnäkömiin on vähäisempi

kuin euroalueella. Talouskasvu hidastuu vuoden 2021 5,7 prosentista 3,2 prosenttiin v. 2022 ja 2,1 prosenttiin v. 2023.

Kansantalouden tilinpidon ennakollisten tietojen mukaan paikallishallinnon alijäämä syveni 0,3 prosenttiin suhteessa BKT:hen v. 2021. Alijäämän hienoista kasvua selittää kulutusmenojen voimakas kasvu ja covid-19-tukitoimien pieneneminen edellisvuodesta. Covid-19-tukien ja kulutuksen voimakkaan kasvun lisäksi poikkeuksellista oli se, että paikallishallinnon investointimenot kääntyivät 15 vuotta kestäneen yhtäjaksoisen kasvun jälkeen laskuun. Ennakkoarvion mukaan sekä kuntien ja kuntayhtymien että sektoriin luokiteltujen yhtiöiden investoinnit vähenivät.

Vaikka paikallishallinnon menojen kasvu hidastuu huomattavasti v. 2022 covid-19-kriisin helpottaessa, heikkenee paikallishallinnon rahoitusasema voimakkaasti määräaikaisten tukitoimien, kuten yhteisöveron korotetun jako-osuuden ja valtionosuuslisäysten, päättyessä. Määräaikaiset covid-19-kriisistä johtuvat tuet eivät ole ratkaisseet kuntatalouden rakenteellista tulojen ja menojen epätasapainoa, joka on seurausta väestön ikääntymisen aiheuttamasta sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen kasvupaineesta ja työikäisten määrän vähenemisestä. Kulutusmenojen kasvua ylläpitää v. 2022 palvelutarpeen kasvun lisäksi hoito- ja palveluvelan purkaminen sekä pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaiset kuntien tehtävien laajennukset, joiden kustannukset nousevat vuosittain. Lisäksi uusia menoja muodostuu Ukrainan sotaa pakenevien maahanmuutosta, josta syntyviä kuluja mm. varhaiskasvatukseen, perusopetukseen valmistavaan opetukseen ja kotouttamiseen liittyen hallitus on sitoutunut korvaamaan kunnille. Sekä kuluvan vuoden että jatkuvuosien menoihin liittyy suurta epävarmuutta, sillä maahanmuuttoon liittyvä määrärahaatarve on riippuvainen muun muassa tulijoiden toteutuvasta lukumäärästä sekä heidän iästään ja palvelutarpeistaan.

Henkilöstökulut muodostavat paikallishallinnon suurimman kuluerän, ja siksi kunta-alan palkkaratkaisuilla on suuri merkitys sen kustannuskehitykselle. Kunta-alan neuvottelutuloksen ratkaisemisesta saatiin tieto 8.6.2022. Ratkaisulla on kunta-alan henkilöstökuluja kasvattava vaikutus tuleville vuosille.

Vuonna 2023 sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät siirretään hyvinvointialueille ja niitä vastaava rahoitus valtiolle. Sekä paikallishallinnon tulot että menot lähes puolittuvat uudistuksen seurauksena. Väestön ikääntyminen on lisännyt hoito- ja hoivapalvelujen tarvetta ja siten kuntatalouden menopaineita jo pitkään. Tämä paikallishallinnon menojen kasvupaine helpottuu sote-uudistuksen myötä. Paikallishallintoon luettavat tehtävät painottuvat uudistuksen jälkeen entistä vahvemmin nuorten ikäluokkien palveluihin kuten varhaiskasvatukseen ja koulutukseen. Koko 2010-luvun jatkunut syntyvyyden aleneminen on kääntänyt koulutuksen (ml. varhaiskasvatus) palvelutarpeen laskuun. Kehitysarviossa palvelu tarpeen laskua on kuitenkin hieman pehmennetty, sillä laskennallista säästöpotentiaalia ei ole mahdollista hyödyntää kaikissa kunnissa ainakaan kovin nopeasti mm. siksi, että kunnan ainoan peruskoulun lopettaminen ei ole käytännössä mahdollista. Lisäksi varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nousun vuoksi syntyvyyden lasku ei välttämättä välity täysimääräisesti päiväkotipaikkaa tarvitsevien lasten määrään.

Paikallishallinnon rakenteellisia ongelmia ei ole täysin selätetty sote-uudistuksen jälkeenkään, vaikka vaikeasti ennakoitavat ja nopeasti kasvavat sote-menot siirtyvät pois kuntien vastuulta. Menojen ja tulojen

välille jää rakenteellinen epätasapaino ja siksi tuottavuutta ja tehokkuutta lisäävien rakenteellisten uudistusten tarve säilyy paikallishallinnossa sote-uudistuksen jälkeenkin. Sote- ja pelastustoimen palveluiden siirtyessä hyvinvointialueille kuntien mahdollisuudet tasapainottaa talouttaan menoja sopeuttamalla kaventuvat. Samanaikaisesti investointitarpeet pysyvät kuitenkin muuttoliikkeen ja rakennuskannan iän vuoksi mittavina. Paikallishallinnon rahoitusasema on tarkasteluvuosina 0,4-0,5 % alijäämäinen suhteessa BKT:hen. Paikallishallinnon velkaantuminen jatkuu vuoteen 2023 saakka, jolloin sote-uudistuksen seurauksena paikallishallinnolta siirtyy n. 5,1 mrd. euroa velkaa hyvinvointialueille. Paikallishallinnon velkasuhde jatkaa kasvuaan sote-uudistuksen jälkeenkin, mutta sen kasvuvauhti hidastuu selkeästi viime vuosikymmenen keskimääräisestä kasvusta.

Kuntaliiton 6.6.2022 julkaisun mukaan kuntakonsernien talouslukemat vuodelta 2021 ovat historiallisia: Toimintakulut kasvoivat edellisvuodesta 6 prosenttia ja toimintatuotot 12 prosenttia. Kasvun taustalla on hyvä talouskehitys vuonna 2021, valtion koronatuot kunnille, kertaluontoiset tuotot ja energian hintojen voimakas nousu loppuvuonna 2021. Myös kuntayhtymät tekivät poikkeuksellisesti noin 160 miljoonan tuloksen; perinteisesti niiden tulos on ollut lähellä nollaa. Kuntaomisteiset yritykset taas ovat tehneet jo vuosien ajan tasaista noin 500 miljoonan euron tulosta.

Kaikkineen kuntakonsernien vuoden 2021 tulos on 2,1 miljardia, josta peruskuntien ja -kuntayhtymien osuus on noin 1,6 miljardia ja kuntaomisteisten yritysten noin 450 miljoonaa. Peruskuntien tulos vaihtelee vuosittain hyvin voimakkaasti, eli kuntaomisteiset yritykset tasapainottavat kuntakonsernien taloutta.

Nopeasta kulukasvusta huolimatta kuntaomisteisten yritysten ja kuntayhtymien toimintakate parantui edellisvuodesta, kuten joka vuosi vuodesta 2015 lähtien.

Kuntakonsernien investoinnit laskivat edellisvuodesta hieman, 7 prosenttia. Investointien lievähköä laskua selittää rakentamiskustannusten voimakas kasvu sekä sote-uudistuksen ja koronapandemian edellyttämät voimavarat kunnissa.

Kuntakonsernien lainakanta oli vuonna 2021 kasvussa siitä huolimatta, että peruskuntien lainakanta ei kasvanut. Tämä ei ole yllätys, sillä energiayhtiöiden ilmastotavoitteet edellyttävät valtavia investointeja. Peruskunnilla oli lainaa noin 19 miljardia, tytäryhteisöillä jo peräti 18 miljardia ja kuntayhtymillä noin 5 miljardia euroa.

Kevään kuntatalousohjelman mukaan toimintaympäristö ja kuntien tehtäväkenttä on muutosten myllerryksessä. Kunnat ja kuntayhtymät valmistautuvat ensi vuonna toteutuvaan sote-uudistuksen voimaantuloon poikkeuksellisissa oloissa. Keväällä 2020 alkanut koronaepidemia vaikuttaa edelleen kuntien talouteen ja toimintaan monin tavoin. Lisäksi Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja globaalien jännitteiden lisääntyminen luovat kustannuspaineita ja heikentävät talousnäkymiä sekä kasvattavat niihin liittyvää epävarmuutta. Kuntakentällä varaudutaan myös muihin sodan vaikutuksiin, kuten pakolaisvirtojen aiheuttamiin muutoksiin palvelutarpeessa. Myös kyberturvallisuuteen liittyvät kysymykset ovat nousseet entistä keskeisempään asemaan kuntien varautumisessa.

Näiden äkillisten muutosten ohella kuntien toimintaympäristöön vaikuttavat vähitellen etenevät muutokset, kuten väestön ikääntyminen sekä työikäisen väestön määrän väheneminen ja sen vuoksi heikkenevä veropohja ja pahenevat työvoiman saatavuuteen liittyvät ongelmat. Myös ilmastonmuutoksen hillintä ja ilmastonmuutoksen vaikutuksiin varautuminen edellyttävät kunnilta uusien toimintatapojen käyttöönottoa sekä investointeja muun muassa vihreään siirtymään.

Hallituksen asettama paikallishallinnon rahoitusasematavoite on kevään 2022 julkisen talouden suunnitelmassa sama kuin keväällä 2021 eli noin ½ prosentin alijäämä suhteessa BKT:hen vuonna 2023. Paikallishallinnon (pl. hyvinvointialueet sekä Helsingin sote- ja pelastustoimi) rahoitusasema on painelaskelman mukaan 0,5 prosenttia alijäämäinen vuonna 2023.

Hallitusohjelman mukaan kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähentävät, lisäävät tai laajentavat toimenpiteet sekä kuntatalouteen vaikuttavat veroperustemuutokset kompensoidaan nettomääräisesti muuttamalla valtionosuuksia ja/tai vastaavaa kiinteää määrärahaa 100-prosenttisesti taikka poistamalla muita tehtäviä tai velvoitteita. Jotta valtion rahoitusvastuu kuntien uusista ja laajenevista tehtävistä toteutuu, tulee uusien ja laajenevien tehtävien vaikutukset kuntatalouteen arvioida realistisesti.

Valtion toimenpiteiden yhteisvaikutus kuntatalouteen on kehyskaudella lähellä neutraalia. Hallitusohjelman keskeiset kuntiin vaikuttavat uudistukset on tehty jo aikaisempina vuosina. Kehyskauden vuosista suuri osa on tulevan vaalikauden ns. teknisen kehyksen vuosia, joihin ei juuri kohdistu päätösperäisiä toimia. Kuntien uusiin ja laajeneviin tehtäviin osoitetaan täysi valtionosuus ja valtion päättämät veroperustemuutokset kompensoidaan kunnille. Valtionosuuksiin kohdistuu pieni vähennys osana hallituksen päättämiä uudelleenkohdennuksia. Kuntien valtionavut ovat vuonna 2023 noin 5,4 mrd. euroa, josta peruspalvelujen valtionosuus on noin 2,7 mrd. euroa ja opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet noin 1,3 mrd. euroa. Verotulomenetysten korvaukset ovat noin 0,8 mrd. euroa ja muut valtionavut yhteensä noin 0,6 mrd. euroa. Valtionosuuksiin tehdään 2,5 prosentin indeksitarkistus vuonna 2023. Valtionavut laskevat kehyskaudella hieman ollen vuonna 2026 noin 5,3 mrd. euroa.

Kevään 2021 julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna peruspalvelujen valtionosuuksien taso nousee noin 400 milj. eurolla. Muutosta selittää pääasiassa edelliseen kehyspäätökseen liittyvä valtionosuuden kehystason noin 344 milj. euron korjaus. Vuoden 2022 talousarvioon verrattuna peruspalvelujen valtionosuuden taso laskee noin 5,3 mrd. euroa. Tämä johtuu pääosin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta, jonka yhteydessä lähes 70 prosenttia valtionosuuksista siirretään vuoden 2023 alussa hyvinvointialueiden rahoitukseen. Osana hallituksen sopimia 370 milj. euron uudelleenkohdennuksia kuntien valtionosuuksien tasoa alennetaan 24 milj. eurolla ja kuntien yhdistymisavustuksien tasoa alennetaan 9 milj. eurolla vuodesta 2023 lähtien. Lisäksi kuntien digitalisaation edistämiseen ei osoiteta rahoitusta vuonna 2023. Uudelleenkohdennukset vähentävät peruspalvelujen valtionosuutta 43 milj. euroa vuonna 2023 ja 33 milj. euroa vuodesta 2024 lähtien.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä myös kuntien verotulomenetysten korvaukset laskevat voimakkaasti, kun noin 70 prosenttia kuntien verotulomenetysten korvauksista siirretään hyvinvointialueiden rahoitukseen vuonna 2023. Verotulomenetysten korvaukset ovat vuonna 2023 yhteensä noin 0,8 mrd. euroa. Vuoteen 2022 verrattunakorvausten taso laskee noin 1,9 mrd. eurolla.

Valtion ja kuntien välistä kustannustenjaon tarkistusta ei tehdä lähivuosina, sillä sote-uudistuksen yhteydessä peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin tehdyn siirtymäsäännöksen mukaan kustannustenjaon tarkistus tehdään seuraavan kerran vasta valtion vuoden 2025 talousarvion yhteydessä.

Vuonna 2023 jatketaan hallitusohjelman mukaisia uudistuksia, joiden rahoitus nostaa valtionosuuksien tasoa. Peruspalvelujen valtionosuutta lisätään 8,8 milj. eurolla varhaiskasvatuksen tukea koskevaan varhaiskasvatuslain muutokseen ja 1 milj. eurolla oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyen. Valtionosuuksissa huomioidaan uusina lakisääteisinä tehtävinä myös kuntien ja hyvinvointialueiden muodostamat alueelliset opiskelijahuollon yhteistyöryhmät sekä kuntien velvollisuus laatia opiskeluhuoltosuunnitelmat. Lisäksi sote-uudistuksesta johtuen aikaisemmin kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen kohdistunut lääkäri- ja lääkintähelikopteritoiminnan rahoitusosuuteen liittyvä 22,5 milj. euron vähennys poistuu vuodesta 2023 alkaen. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksia kasvattavat puolestaan lisääntynyt maahanmuutto sekä ammatillisen koulutuksen rahoituspohjan vahvistaminen, johon kohdennetaan kunnille vuosittain 37 milj. euroa vuodesta 2023 alkaen.

Valmisteilla oleva TE-palvelujen siirtoa kuntiin koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syyskuussa 2022 ja palvelujen järjestämisvastuu siirtyisi kunnille vuoden 2024 aikana. Jotta TE-palveluiden järjestämisestä kuntapohjaisesti voidaan saada lisää kokemuksia, hallitus on esittänyt työllisyyden kuntakokeilulain voimassaoloa jatkettavaksi 31.12.2024 asti. Työllisyyden kuntakokeiluihin osallistuu yhteensä 25 kokeilualuetta ja 118 kuntaa.

Hallitusohjelman mukainen kiinteistöveron kehittämishanke on edelleen käynnissä ja etenee siten, että arvostusmenetelmät uudistetaan sekä maapohjien että rakennusten osalta. Uuden järjestelmän mukaiset verotusarvot on tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2024 kiinteistöverotuksessa. Energian hinnan nousun vaikutusten kompensoimiseksi työmatkavähennystä korotetaan määräaikaaisesti vuoden 2022 verotuksessa. Muutos vähentää kunnallisverotuloja arviolta noin 101 milj. euroa vuonna 2022. Vuonna 2023 tulee voimaan ikäihmisten korotettu työtulovähennys, minkä lisäksi perhevapaalla verovuoden aikana olleen työmatkakuluvähennyksen omavastuuta alennetaan vastaavasti kuin työttömillä. Muutosten arvioidaan vähentävän kunnallisveron tuottoa 3 milj. eurolla vuonna 2023. Toisaalta kunnallisverotuksen invalidivähennys poistuu vuonna 2023, mikä kasvattaa kuntien vuotuisia verotuloja 11 milj. eurolla. Kehyskauden kuntien verotuottoihin vaikuttavat myös aikaisemmin voimaan tulleet määräaikaiset muutokset. Hallitusohjelman mukaisesti kuntatalouteen vaikuttavat veroperustemuutokset kompensoidaan nettomääräisesti. Kaivosveron käyttöönotto puolestaan lisää kuntien vuotuisia verotuloja noin 15 milj. euroa vuodesta 2023 alkaen.

Vuoden 2023 muutosvaiheen jälkeen sote-uudistus ei merkittävästi muuta kunnan talouden tämänhetkistä vuosikatteen ja poistojen erotuksella mitattua tasapainotilaa. Jos kunnan talous on heikko ennen hyvinvointialueiden toiminnan alkamista, sote-uudistus ei tätä tilannetta muuta. Sen sijaan uudistus kaventaa kuntien talouden liikkumavaraa, kun tehtäväkenttä supistuu sekä tulot ja menot vähenevät siirtyviä tehtäviä vastaavasti. Sote-investointeja siirtyy hyvinvointialueiden vastuulle, mutta toisaalta investointitarpeet pysyvät muuttoliikkeen ja rakennuskannan iän vuoksi monissa kunnissa mittavina. Tämä korostaa entisestään riskienhallinnan merkitystä kuntien talouden suunnittelussa.

Kuntataloudessa tuottavuutta ja tehokkuutta lisäävien rakenteellisten uudistusten tarve säilyy sote-uudistuksen jälkeenkin. Vuoden 2023 poikkeusvuotta lukuun ottamatta toiminnan ja investointien rahavirta pysyy kuntatalouden painelaskelmassa tulevina vuosina negatiivisena ja lainakanta kasvaa. Vuosikate riittää kuitenkin kattamaan poistot painelaskelman kaikkina tarkasteluvuosina. Kuntatalouden kehitysnäkymiin kohdistuu alasuuntaisia riskejä, kuten Venäjän hyökkäys Ukrainaan sekä siihen liittyvät pakotteet ja hintapaineet, kunta-alan palkkaratkaisut sekä koronaepidemian kehitykseen edelleen liittyvä epävarmuus.

Kuntien verorahoituksen muutos sote-uudistuksessa sisältää tuloveroprosentin leikkurin, joka on nykytiedon mukaan 12,64 %. Verotuksen efektiivisyys paranee vähennysjärjestelmien yhdenmukaistamisen seurauksesta. Lisäksi yhteisöveroista poistetaan 1/3 pienentämällä kuntaryhmän jako-osuutta. Kiinteistöveroon ei kohdistu suoraa muutosta sote-uudistuksen yhteydessä mutta kiinteistöverot tuodaan osaksi verotulojen tasausta (50 % kiinteistöverosta).

Valtionosuudet muuttuvat huomattavasti hyvinvointialueuudistuksen yhteydessä. Valtionosuuskertoimiin tulee merkittäviä muutoksia; mm. ikäryhmäkohtaisissa kertomissa painoarvo on nuoremmissa ikäluokissa, sairastavuuskerroin poistuu, vieraskielisten laskenta kertomesta vieraskielisten määrään, syrjäisyyskertomien laskenta muuttuu kokonaan, koulutustaustaan sekä työpaikkaomavaraisuuteen tulee uusi kerroin. Lisäksi tulee uuten hyte-kerroin sekä asukasluvun muutosta edelliseen vuoteen verrattuna mittaava kerroin.

Kustannusten kasvu sekä Investointiympäristön epävarmat näkymät voivat lykätä investointeja eteenpäin tai estää niiden toteutumisen.

Kaupungin talouden liikkumavara

Pudasjärven kaupungin talouden liikkumavara on vähäinen. Vuoden 2021 tilinpäätöksessä alkuperäinen valtuuston hyväksymä toimintakate ylittyi 1 757 751 euroa ja muutetun talousarvion 424 940 euroa, kun hiomioidaan kehittämisrahastosta katettava osuus. Verotulot ylittivät talousarvion 1 987 634 euroa. Tilikauden tulos ilman kiinteistöohjelman mukaisia alaskirjauksia oli 1 797 633 euroa ylijäämäinen. Kiinteistöjen alaskirjauksia kirjattiin yhteensä 2 507 130 euroa, jonka jälkeen tilikauden tulos oli -709 497 €. Varausten ja rahastojen muutoksen jälkeen tilikauden alijäämäksi muodostui -254 423 euroa. Tilinpäätöksessä edellisten tilikausien ylijäämä on 3 038 360 euroa, vuoden 2021 tilikauden alijäämä -254 423 € huomioiden ylijäämäksi muodostuu 2 783 937 euroa. Koko konsernin osalta tilikausi muodostui ylijäämäiseksi 206 942 €.

Vuonna 2021 nettoinvestoinnit olivat n. 2,3 milj. euroa. Kokonaismenojen osalta investointiohjelma alittui 143 129 euroa. Investointituloja kirjattiin 417 782 euroa yli talousarvion.

Vuodelle 2022 on varauduttu 3,146 milj. euron bruttoinvestointeihin.

Kaupungin lainakanta oli vuoden 2021 tilinpäätöksessä 4 698 €/asukas.

Valtuusto hyväksyi 10.12.2020 § 50 Pudasjärven kaupungin talouden sopeutusohjelman vuosille 2021 – 2023. Talouden sopeutusohjelman säästötavoite vuosille 2021 – 2023 on yhteensä 3 056 100 €, josta verotulojen lisäyksen vaikutus on 1 166 000 €.

Käyttötalouteen kohdistuvat talouden sopeutusohjelman säästötavoitteet vuodelle 2021 olivat yhteensä 1 166 600 €, vuodelle 2022 yhteensä 511 500 € ja vuodelle 2023 yhteensä 212 000 €. Talousarvio 2023 ja TS 2024-2025 laadinnassa huomioidaan talouden sopeutusohjelman säästötavoitteet vuosille 2022-2023.

Verotulot ovat kertyneet toukokuun loppuun mennessä 749 226 euroa paremmin verrattuna edellisen vuoden takaiseen. Tuloveroissa on kasvua edelliseen vuoteen n. 609 000 € ja yhteisöveroissa n. 148 000 €. Maksujaksotusten ja veronpalautusten vaikutus kohdistuu syyskauteen. Valtionosuudet ovat kertyneet talousarvion mukaisesti.

Raami 2023

Kuntaliiton verotuloennuste on julkaistu huhtikuussa. Kaupungin tuloverosta vähennetään hyvinvointialueuudistuksen perusteella 12,64 % ja yhteisöverosta 1/3 kuntien jako-osuutta muuttamalla. Kunnallisvero vähenee ennusteen mukaan kuluvaan vuoteen verrattuna -53,8 %, yhteisövero -33,1 % ja kinteistöveron ennustetaan kasvavan 0,7 %.

Hyvinvointialueuudistuksen yhteydessä valtionosuudet muuttuvat huomattavasti. Uuden valtionosuusjärjestelmän mukaan Pudasjärven kaupungin valtionosuuden määrä on kasvanut syksyn laskelmiin verrattuna. Valtionosuuden kehityksestä saadaan myöhemmin tarkempia ennusteita ja verotulojen ennustekihikko päivitetään syksyn aikana. Ennustetusta tulorahoituksen kasvusta huolimatta kaupungin menojen kasvu edellyttää tarkkaa talouden seurantaa ja menokasvua hillitsevää kehitystä. Talouden sopeutusohjelman säästötavoitteet luovan pohjan talouden suunnittelulle.

Raamin suunnittelussa huomioidaan tulevien vuosien tulorahoituksen kehittyminen, kuluvaan vuoden toteuma-arvio, talouden sopeutusohjelman tavoitteet sekä strategiset linjaukset ja toiminnalliset tavoitteet sekä muutokset.

Toiminta-alueiden toimintakateramat on laskettu ulkoisilla tuotoilla ja kuluilla. Raamin valmisteluun vuosille 2023-2025 sisältyy vielä monia epävarmuustekijöitä, jotka vaikuttavat oleellisesti tulo- ja menolajien arviointiin. Suunnitelmavuosien 2024-2025 raami on laskettu 2,6 %:n kasvun mukaisena.

Vuoden 2023 raamin laskennassa on huomioitu kuluvaan vuoden talousarvio, talouden sopeutusohjelman säästötavoite 130 000 € sekä arvioitu 3 %:n kustannusten nousu palkoissa. Lisäksi laskennassa on huomioitu hyvinvointialueelle siirtyvät kustannukset, sekä kaupungin oman ateriapalvelujen siirtyminen tulevalle Inhouse-yhtiölle.

Raamilaskelma voi vielä päivittyä ennen kokousta, kun kaikki kuntakohtaiset järjestelmäkustannukset selviävät.

Kaupunginjohtajan esitys

Kaupunginhallitus päättää:

- 1) hyväksyä talousarvion 2023 ja taloussuunnitelman 2024-2025 raamin ja raamin jakamisen toiminta-alueille liitteen 2/14.6.2022 mukaisesti;
- 2) hyväksyä talousarvion ja taloussuunnitelman laadintaohjeen liitteen 3/14.6.2022 mukaisesti;
- 3) toiminta-alueiden toimintakaterameja voidaan tarkentaa mahdollisten toiminnallisten muutosten perusteella tai valtuuston päättäessä koko

kaupungin lopullisesta talousarviosta; sekä
4) toiminta-alueiden tulee toimittaa vuoden 2023 talousarvioesityksensä ja
2024-2025 taloussuunnitelmaesityksensä kaupunginhallitukselle 30.9.2022
mennessä.

Päätös

Kaupunginhallitus hyväksyi esityksen yksimielisesti.

--

Merkitään pöytäkirjaan, että Mari Kälkäjä poistui kokouksesta tämän asian
käsittelyn alkaessa klo 18.57