

Talousarvion 2020 ohjelukujen taustoitus

Kaupunginkamreeri Juha Heinonen 11.6.2019:

Kaupunginjohtajan johdolla on valmisteltu vuoden 2020 talousarvion ns. raamia eli toimialoille annettavia käyttötalouden ohjeellisia toimintakatelukuja. Valmistelussa omaisuuden luovutustuotot, maankäyttösopimusten tuotto ja sataman toimintakate on eriytetty varsinaisen palvelutoiminnan raamista.

Ohjelukujen tehtävänä on hahmottaa, riittävätkö verorahoitus ja rahoituserien nettotuotto toiminta-alijäämän kattamiseen ja kuinka paljon omarahoitusta on käytettävissä investointimenoihin. Ohjeluvut ovat ulkoisista tuloista ja menoista syntyviä toimialakohtaisia toimintakatteita.

Ohjelukujen asettamista varten on laadittu "rahoituksen riittävyyslaskelma", joka on esityslistan liitteenä.

Yleistä laadinnasta

Ohjelukujen valmistelu tapahtuu tilanteessa, jossa uuden hallitusohjelman vaikutukset kuntatalouteen eivät ole tiedossa. Tästä johtuen pidetään mahdollisena, että ohjelukuihin palataan elokuussa mikäli hallitusohjelman vaikutuksista keskeisiin tulo- ja menotekijöihin on saatu analysoitua informaatiota.

Ohjelukuihin ei nyt sisälly oletuksia hallitusohjelman vaikutuksista.

Toiminta- ja taloussuunnitelman laadintakalenteri

Toiminta- ja taloussuunnitelman 2020 - 2023 laadintaprosessin kalenteri on laadittu niin, että taloussuunnitelma ja veroprosentit hyväksytään valtuustossa 11. marraskuuta 2019.

Valmisteluaikataulu sisältää varauksen kaupunginhallituksen kahteen käsittelykierrokseen.

Kaupunginhallituksen ym. käsittelypäivien oletetaan aikaisempien vuosien perusteella olevan seuraavat

- talousarvioehdotukset ja henkilöstösuunnitelma valmiit 27.9.
- kaupunginhallituksen 1. käsittely 14. - 15.10.
- konsernijaoston käsittely 23.10.
- yhteistyötoimikunta 24.10.
- kaupunginhallituksen 2. käsittely 28. - 29.10.
- talousarvion tiedotustilaisuus 4.11.
- kaupunginvaltuuston talousarvio- ja veroprosenttikokous 11.11.

Aiempien vuosien tapaan talousarviokirjaan kuulumaton materiaali eli oheisaineisto edellytetään toimitettavan kaikkien prosessiin osallistuvien luottamushenkilöiden tutustuttavaksi. Materiaalin toimittamisesta tiedotetaan kaupunginhallitukselle.

Henkilöstömenot

Kuntien virka- ja työehtosopimusten voimassaolo päättyy 31.3.2020. Tästä

syystä henkilöstömenojen täsmällistä muutostarvetta ei pystytä arvioimaan.

Kuntatalousohjelmassa 4.4.2019 (valtiovarainministeriön julkaisu) on käytetty ansiotasoindeksinä 3,8 % ja peruspalvelujen hintaindeksinä 3,0 %. Jälkimmäisessä on selvityksen mukaan otettu huomioon lomarahojen leikkauksen päätyminen (sen kustannusvaikutus alkaa jo 2019).

Henkilöstömenojen lisätarpeeksi on tässä vaiheessa arvioitu 1,5 miljoonaa euroa, mikä ohjeluvuissa jaetaan toimialoille 2019 palkkasummien suhteessa. Lisäyksen määrä voi olla kireä, koska vuoden 2019 henkilöstömenot kokonaisuutena todennäköisesti ylittävät kuluvan vuoden talousarvion; arvio 4 kk raportissa 290 000 euroa.

Henkilöstömenojen muutos vaikuttaa myös ostopalvelujen kustannuksiin. Näistä merkittävin on sairaanhoitopiiri, joka on kunnallisten ves-tes-sopimusten piirissä, samoin kuin muut kuntayhtymät. Muiden ostopalvelujen osalta hintojen tarkistus riippuu sopimusten sisällöstä.

Sairaanhoitopiirin hallitus päätti 11.6.2019 talousarvion 2020 raamistaan seuraavaa

- jäsenkuntien maksuosuudet voivat kasvaa enintään 2,5 % talousarviosta 2019
- sairaanhoitopiirille jäsenkunnilta sopimuksilla siirrettävät uudet toiminnot eivät sisälly em. 2,5 % enimmäismäärään ja uudet velvoitteet kohdistetaan niiden jäsenkuntien palvelusuunnitelmiin, joita sopimus koskee
- talousarvio 2020 voidaan laatia 6 milj. euroa alijäämäiseksi.

Lähtökohtana on, että kaupunki ei tuotannollis-taloudellisin perustein toteuta lomautuksia tai irtisanomisia.

Henkilöstömenojen mitoitus perustuu palveluverkon uudistamiseen ja palvelustrategian mukaiseen toiminnan tehostamiseen sekä tarkkaan harkintaan täytettäessä vapautuvia vakansseja.

Verorahoitus

Kuntaliiton verotuloennusteiden päivityksistä ei ole tarkkaa aikataulua. Kuntaliitto odottaa verottajalta ennakkotietoja verotuloista ennen kuin seuraava ennuste laaditaan.

Rahoituksen riittävyyslaskelman lähtökohtana on tuloveroprosentin säilyminen tasolla 19,00 % ja kiinteistöveroprosenttien pitäminen ennallaan.

Kunnallisveroarvion pohjana olevan väestöennusteen arvioidaan olevan realistinen, myös ikäryhmäjaon osalta. Tuloveroennusteen keskeisiin oletuksiin kuuluu, että työikäisten määrä pysyy ennallaan tai vähenee ja 65 vuotta täyttäneiden määrä kasvaa.

Vuoden 2018 ansiotuloverotuksen ennakkotiedoissa palkkatuloa saaneiden kpl-määrä kasvoi kolmatta vuotta peräkkäin, mutta ansiotulojen muutos kokonaisuutena jäi poikkeuksellisesti alle koko maan keskiarvon; 3,1 % / 2,7 %. Verotuloennuste on laskettu käyttäen apuna Kuntaliiton ennustekehikkoa.

Kuntaliiton huhtikuussa 2019 julkaisema koko maan verotuloarvion kokonaisarvio 2019:lle on nettona 180 miljoonaa euroa alemmalla tasolla kuin

2018 lokakuun ennuste, joka oli tämän vuoden talousarvion laadinnan pohjana. Vähennystä on tuloverossa 170 milj. ja yhteisöverossa 50 milj. euroa. Kiinteistöverotuksen tuottoarviota on nostettu 40 milj. euroa. Ensi vuodelle vähennystä viime lokakuun ennusteeseen on yhteensä 300 milj. euroa, mikä painottuu tuloveroon.

Yhteisöveron tuoton arvioinnissa on käytetty Kuntaliiton koko maan ennustetta ja kaupungin jako-osuutena 2020 lukua, joka on 90 % viiden edeltävän vuoden jako-osuuksien keskiarvosta. Jatkovuosien jako-osuus = 2020 jako-osuus.

Valtionosuuden määrää riittävyyslaskelmassa on nostettu kuluvan vuoden toteutuvasta määrästä 1,65 miljoonalla eurolla.

Kuntaliitto on 8.5.2019 julkaissut ennakkolliset kuntakohtaiset laskelmat, jonka valmistelupohja on kuvattu näin: "Kuntaliiton ennakkolaskelma on voimassa olevaan lainsäädännön mukainen. Laskelma perustuu Valtiovarainministeriön kevään 2019 tekniseen Kuntatalousohjelmaan 4.4.2019. Laskelman julkaisuhetkellä hallituksen muodostaminen on kesken eikä hallitusohjelmaa ole vielä laadittu. Jos valtionosuuslainsäädäntöä ei muuteta, kuntien valtionosuudet kasvavat vuonna 2020 ennakkolaskelman mukaisesti".

Ennakkolaskelman mukaan Naantalın peruspalvelujen valtionosuus nousisi tästä vuodesta 2,6 miljoonalla eurolla. Varovaisuuden periaatteen vuoksi riittävyyslaskelmassa tuon luvun sijaan käytetään lukua 1,65 milj. euroa.

Ohjelukujen laadinnan tavoite

Valmistelulla tavoitellaan kaupungille tulostasoa, joka mahdollistaa strategian tavoitteen toteutumisen. Strategian mukaan "Tavoitteena on, että vähintään 60 % kaupungin ja kaupunkikonsernin investoinneista rahoitetaan tulorahoituksella (seuranta kolmen vuoden tarkastelujaksolla)". Vuosina 2013 - 2018 kaupungin investointien tulorahoitusprosentti on joka vuonna ollut yli 100 %. Konsernin vastaava tunnusluku 2015 - 2017 on ollut yli 100 % (136/151/146).

Merkittävien palveluverkkoinvestointien vuoksi investointien tulorahoitusprosentti voi vaihdella vuosittain, mutta kolmen vuoden keskiarvona sen ei oleteta laskevan tavoitearvon alapuolelle edellyttäen, että vuosikatteen taso säilytetään riittävän korkeana pitäen samalla tuloveroprocentti ja velkamäärä strategian mukaisella tasolla.

Riittävyyslaskelman poistosumma on laskettu sovelluksella. Poistojen määrä tulee olemaan nousujohteinen ja asettaa vuosikatetavoitteen, jotta merkittävä osa investoinneista voidaan rahoittaa tulorahoituksella. Suunnitelmakauden poistojen määrä nousee yli 40 miljoonan euron.

Investointien taso suunnitelmakaudella

Kaudelle 2019 - 2022 hyväksytyn taloussuunnitelman bruttoinvestoinnit ovat 54 miljoonaa euroa. Tulevan kauden bruttoinvestoinnit pyritään rajaamaan samaan tasoon, jolloin keskimääräinen investointitaso olisi 13,5 miljoonaa euroa vuodessa.

Suunnitelmakauteen sisältyvät asuntomessujen investoinnit ja koulujen ja päiväkotien palveluverkon uudistaminen aiheuttavat voimakasta jaksotusvaihtelua.

Keskeinen rooli investoinneissa on teknisillä palveluilla, koska se vastaa lähes kaikista reaali-investoinneista. Teknisen toimialan bruttoinvestoinnit pyritään rajaamaan 50,5 miljoonaan euroon. Kaupunginhallitukselle kuuluvat maaomaisuuteen liittyvät määrärahat ja vähäiset tukipalvelujen investoinnit. Muilla toimialoilla keskeisiä investointikohteita ovat irtaimistohankinnat ja ICT-menot.

Vuoden 2020 investoinnit

Riittävyyslaskelmassa on vuoden 2020 bruttoinvestointimenoarvio 15,5 miljoonaa euroa. Investointisuunnitelma on varsin etupainotteinen.

Määrä jakautuu toimialoittain seuraavasti:

- tekniset palvelut	14 149 000
- sosiaali ja terveys	110 000
- sivistyspalvelut	725 000
- hallintopalvelut	483 000

Konsernitavoitteet

Keskeisten tytäryhtiöiden konkreettinen ohjaus tapahtuu lainsäädännön velvoitteiden lisäksi konserniohjeiden kautta. Taloudelliset tavoitteet käsitellään yleensä vuosittain.

Keskeisten konserniyhtiöiden, Naantalin Energia, Naantalin Satama, Naantalin Matkailu ja Naantalin Vuokratalot, osinko- tai vastaava taloudellinen odotusarvo vuoden 2019 tuloksen perusteella on yhtiöittäin seuraava:

- Naantalin Energia, alustava osinko-odotus 350 000 euroa
- Naantalin Satama, alustava osinko-odotus 350 000 euroa
- Naantalin Matkailu, ei osinkotavoitetta
- Naantalin Vuokratalot, yhtiöön sijoitettujen varojen tuotto-odotus 100 000 euroa.

Kuntalain 118 §:ssä on määritelty ns. kriisikunnan tunnusluvut, jotka nykyisin lasketaan konsernin tunnuslukuina. Tunnusluvut ovat kuntakonsernin vuosikate, kunnan tuloveroprosentti, kuntakonsernin velkamäärä euroa/asukas ja suhteellinen velkaantuneisuus. Kuntakonserniin lasketaan tytäryhtiöiden lisäksi suhteelliset osuudet kuntayhtymistä.

Naantalin osalta tunnusluku "Konsernin suhteellinen velkaantuneisuus" (59,9 % v. 2017) on yli kriisikunnan tason (50 %). Tämä tunnusluku on laskenut monta vuotta peräkkäin eikä ylitä kuntien keskiarvoa, joka oli 78,7 % vuonna 2017, jolloin se kääntyi nousuun. Vuonna 2017 196 kunnalla 311:sta tämä tunnusluku oli yli 50 %

Kaupungin suhteellinen velkaantuneisuus 2018 oli 34,5 %.

Kuntakonsernien taloudellisia tunnuslukuja vuosilta 2015-2017

	Naantali			Koko maa		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Asukasluku 31.12.	18 961	19 068	19 167	5 487 308	5 503 297	5 513 130
Toimintakate, €/as.	-4 217	-4 263	-4 144	-4 819	-4 827	-4 732
Vuosikate, €/as.	844	1 009	1 194	816	968	1 077
Vuosikate %:a poistoista	115	148	179	117	135	143
Tilikauden tulos, €/as.	111	344	526	141	308	338
Investointien omahankintamenot, €/as.	620	668	819	1 146	1 243	1 295
Investointien tulorahoitus, %	136	151	146	71	78	83
Toiminnan ja invest. rahavirta, €/as.	259	351	391	-231	-134	-74
Rahavarat, €/as.	530	489	447	1 211	1 250	1 381
Kassan riittävyys, pv	22	19	16	40	41	45
Omavaraisuusaste, %	47,9	49,6	52,1	43,2	43,9	44,4
Suhteellinen velkaantuneisuus, %	70,1	62,1	59,9	78,1	77,5	78,7
Lainakanta, €/as.	4 285	3 883	3 558	5 976	6 148	6 299
Kertynyt yli-/alijäämä, €/as.	2 778	2 992	3 467	1 694	1 983	2 254

Konsernitavoitteiden asettaminen kriisikuntatunnuslukujen kautta ei ole tarkoituksenmukaista, mutta niitä on syytä seurata aikasarjoina, jotka indikoivat kehityssuuntaa.

Naantalin keskeiset konsernitytäryhtiöt toimivat asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Naantalin Energia, Naantalin Satama ja Naantalin Vuokratalot kattavat investointinsa tulorahoituksellaan. Kaikki keskeiset tytäryhtiöt ovat luonteeltaan erilaisia ja siten on luontevaa, että niitä ohjataan ottamalla huomioon toiminnan ensisijaiset tarpeet ja asettamalla taloudelliset tavoitteet niiden pohjalta.

Konserniohjauksen yleiset tavoitteet

Kaupunki toimii aktiivisena omistajana ohjaten konserniyhteisöjä niiden toiminnan luonteen edellyttämällä tavalla ottaen huomioon kaupunkistrategian. Samalla pidetään huoli siitä, että kaupunkikonsernin toiminta ja talous ovat eri tunnusluvuilla ja mittareilla arvioituina terveellä pohjalla.

Konserniohjeen tarkoituksena ei ole rajoittaa tytäryhteisöjen toimintavapautta omistajan sille asettamien tavoitteiden saavuttamiseksi, vaan selkiyttää yhteisiä toimintaperiaatteita.

Toukokuussa 2019 kaupunginhallitus ja valtuuston puheenjohtajisto arvioivat omistajaohjauksen tuloksellisuutta. Kaupunginhallitus ja kaupunginvaltuuston puheenjohtajisto totesivat, että konserniohjaus on ollut riittävää ja vaikuttavaa vuonna 2018. Vuoden 2019 arvioinnissa kiinnitetään erityistä huomiota siihen, onko konsernin riskienhallinta ollut riittävää.

Talousarvion mittarit ja tunnusluvut

Kaupunginhallitus päätti talousarvion 2018 laadinnan yhteydessä pyytää selvitystä ja arviointia siitä, mitä mittareita Naantalissa aiotaan ottaa käyttöön strategisen työn ja kustannusten sekä toiminnan vaikuttavuuden arviointiin.

Kaupunginhallituksen näkemykseen pyrittiin jo vastaamaan talousarviossa 2019 ja kehittämistä jatketaan sen pohjalta.

Ohjeluvut

Hallintopalveluille nyt ehdotettava ohjeluku ei perustu yksityiskohtaiseen laskentaan. Tilanne on ongelmallinen, koska kuluvan vuoden ulkoinen toimintakate on merkittävästi korkeampi kuin kolmen edellisen vuoden toteutunut taso.

Hallintopalvelujen vuoden 2018 talousarvion ja toteutuman sekä 2019 talousarvion merkittävää tasoeroa on analysoitu ja erotukselle löytyy selitykset, jotka pääosin tarkoittavat tapahtuneita menosäästöjä koko toimialalla. Näitä ei kuitenkaan suoraan voida siirtää säästötavoitteiksi tuleville vuosille vaan ne on tarkasteltava talousarvioehdotusten kautta.

Koska nyt ei tehdä talousarvioita hallintopalvelujen tulosalueille, ehdotetaan hallintopalveluille tässä vaiheessa työluvun kaltainen ohjeluku. Samalla hallintopalvelujen tulosalueitten vastuuhenkilöille asetetaan velvoite analysoida tulosalueillaan vuosien 2016 - 2018 ja talousarvion 2019 toteutuminen talousarvion 2020 laadinnan yhteydessä. Analyysin tarkoituksena on arvioida, onko aiempien vuosien toteutunut menotaso realistinen vuonna 2020.

Muiden toimialojen ohjeluvut pohjautuvat toimialojen valmisteluun. Sairaanhoidopiirin ohjelukuun on lisätty noin 200 000 euroa, koska kuluva vuosi ylittää talousarvion.

Päätösehdotuksessa on henkilöstömenovaraus 1 500 000 euroa jaettu toimialoittain vuoden 2019 talousarvion palkkamenojen suhteessa. Jaossa on otettu huomioon teknisten palvelujen investointeihin kohdistuvat henkilöstömenot, joiden kirjauskäytäntö muuttuu 2019. Tämä summa lisätään varsinaiseen ohjelukuun.

Talousarvion 2020 sitovuusmääräykset

Ohjelukujen valmistelun aikana on käyty myös keskustelua talousarvion sitovuusmääräysten muuttamisesta. Keskusteluissa on päädytty siihen, että tulevan syksyn talousarviokäsittelyssä käyttötalouden tulosalueiden sitovuusmääräys ehdotetaan muutettavaksi nettositovuudeksi (= tulosalueen toimintakate), kun nyt sitovuus on menomääräraha.

Sitovuustason muuttamisella ei tarkoiteta vapaampaa määrärahan käyttöä, mikäli esim. tulot satunnaisesta syystä ylittyvät. Tämän muutoksen tavoite on ensisijaisesti vähentää vähäisten talousarviomuutosten käsittelyä valtuustossa, kun tulosalueen toimintakate ei ylitä.