

Vuoden 2022 talousarvion laadinnan ohjeluvut

Kaupunginhallitus 14.06.2021 § 266
1036/02.02.00/2021

Valmistelija

Kaupunginjohtaja Jouni Mutanen ja talousjohtaja Heli Lähteenmäki

Talouden tilannekuva

Valtiovarainministeriö ennustaa BKT:n kasvavan vuonna 2021 2,6%, 2022 2,5% ja 2023 1,5%. Ennuste perustuu siihen, että koronapandemia helpottaa vuoden 2021 lopulla, ja sen myötä talous lähtee vahvaan kasvuun. Kasvun ennustetaan olevan kuitenkin vaatimattomampaa Suomessa kuin euroalueella tai USA:ssa. Työttömyyden ennakoitaan vähenevän seuraavan parin vuoden aikana, kun koronan vaikutukset siitä kärsineillä toimialoilla pienenevät.

Toimintaympäristön kasvunäkymät ovat vahvat 2021-2022, mutta sen jälkeen kasvun ennakoitaan hiipuvan.

Valtion menokehykset ylittyvät vuonna 2022 900 miljoonaa euroa ja 2023 500 miljoonaa euroa. Selvää on, että kun menokehyksiin joskus palataan, edessä on julkisen talouden sopeutustoimia.

Maan hallitus kävi ennätyksellisen pitkät kehysriihineuvottelut huhti-toukokuun vaihteessa. Neuvotteluissa oli pöydällä mm. kuntien valtionosuuksien leikkaus, mutta suurimmat leikkaukset saatiin torjuttua. Kuntaliitto käytti lopputuloksesta nimitystä torjuntavoitto. Kustannusten tarkistusmekanismiin mukaisia valtionosuuksien korotuksia jätettiin kuitenkin tekemättä 250 miljoonaa euroa ja kiky-vähennys, toiset 250 miljoonaa euroa, on edelleen valtionosuuksien laskentapohjassa, vaikka kiky ja siten vähennyksen perusteet ovat poistuneet. Kun tulevana vuosina on tarve sopeuttaa julkisia menoja, valtionosuuksien leikkaukset nousevat varmasti uudelleen valtakunnan neuvottelupöytiin.

Koronapandemiasta johtuvat valtion tukitoimet kunnille päättyvät vuonna 2022. Yhteisöveron 10%-yksikköä suurempi kuntaosuus palautuu normaalille tasolle, valtionosuuksissa olevat pienet summat vuodelle 2021 poistuvat ja valtionavustuksina myönnettyjä tukia ei ole samassa mittakaavassa haettavana kuin vuonna 2021. Koronapandemian jälkihoitoon saatetaan ohjata rahaa vuonna 2022, mutta tästä ei ole vielä tarkempaa tietoa. Jälkihoito joka tapauksessa jatkuu vuonna 2022. Erikoissairaanhoidon osalta hoitovelkaa ei ole juurikaan Varsinais-Suomessa kertynyt, mutta mm. mielenterveys- ja päihdepalveluissa sekä perhepalveluissa jälkihoidon tarve näkyy. Myös oppilaiden tuen tarve kouluissa jatkunee poikkeuksellisen korona-ajan jälkeen.

Strategiset tavoitteet

Kaupungin strategiassa määritellyt taloudelliset tavoitteet on huomioitu ohjelukujen suunnittelussa. Poistot tulevat kasvamaan reilusti koko suunnitelmakauden mittavasta investointiohjelmasta johtuen. Niiden kattaminen mahdollisen hyvinvointialueen muodostamisen jälkeen

pienemmällä taloudella (tulot ja menot) tulee olemaan haasteellista. Investointien suuruudesta johtuen myös lainamäärä tulee kasvamaan suunnitelmakauden aikana. Velkaantumisesta huolimatta Naantali säilynee alle kuntien keskiarvon euroa/asukas-vertailussa. Tavoitteena on kolmen vuoden ajanjaksolla kattaa tulorahoituksella 60 % investointimenoista, ja tällä ajanjaksolla tavoite on mahdollista saavuttaa. Se vaatii kuitenkin toimenpiteitä.

Nyt ohjeellisessa tulos- ja rahoituslaskelmassa olevilla luvuilla katetaan investoinneista 57,4% vuosikatteella vuonna 2022. Tulopohjaan ei sisälly veronkorotuksia vuodelle 2022, mutta talouden strategisten tavoitteiden saavuttaminen edellyttää tuloveroprosentin tarkistamista tulevina vuosina. Vuonna 2023 tulopohja muuttuu yhteisöveron osalta merkittävästi. Mikäli hyvinvointialueuudistus toteutuu vuoden 2023 alusta, syksyllä 2022 ei voida korottaa tuloveroprosenttia, koska hyvinvointialueuudistukseen liittyvä lainsäädäntö estää sen. Veroprosenttia voidaan siis muuttaa vasta vuodelle 2024. Tulopohjan muutokset edellyttävät todennäköisesti myös kiinteistöveroprosenttien tarkistamista, etenkin kun kiinteistöverojärjestelmä uudistetaan vuoden 2023 alusta alkaen.

Laadintaprosessi ja ohjelukujen perusteet

Kaupunginjohtajan johdolla on valmisteltu vuoden 2022 talousarvion ns. raamia eli toimialoille annettavia käyttötalouden ohjeellisia toimintakatelukuja. Valmistelussa omaisuuden luovutustuotot, maankäyttösopimusten tuotto ja sataman toimintatuotot on eriytetty hallintopalvelujen raamiluvusta. Vastaavasti joukkoliikenteen sekä energiatuotannon tuotot ja kulut eli kate on eriytetty teknisten palvelujen varsinaisen palvelutoiminnan raamista. Tämä siksi, että pystytään hahmottamaan oman toiminnan toimintakatteen kasvu.

Vuoden 2022 suunnittelun lähtökohta on nykyisen palvelutason säilyttäminen eivätkä ohjeluvut sisällä henkilöstösäästöjä, eli esimerkiksi lomautuksia. Toimintakatteen kasvulla katetaan palkankorotukset sekä joitakin harkittuja lisäpanostuksia. Ikäystävällinen Naantali" -ohjelman linjausten mukaisesti resursseja hoito- ja vanhuspalveluihin lisätään.

Ohjelukujen tehtävänä on hahmottaa, paljonko toimintatuloilla katetaan toimintamenoista (=toimintakate) ja kuinka paljon omarahoitusta on käytettävissä investointimenoihin (=vuosikate). Ohjeluvut ovat ulkoisista tuloista ja menoista syntyviä toimialakohtaisia toimintakatteita.

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

Liite 4, KH 14.6.2021

Valtionosuuksien taso vuonna 2022 kasvaa kuluvasta vuodesta. Koronatuot päättyvät vuoteen 2021. Valtionosuuksissa koronatuot osuus on kuuluvana vuonna 174 000 euroa, mutta suurempi tuki eli yhteisöveron kuntaosuuden 10%-yksikön korotus päättyy.

Nykyiset työehtosopimukset päättyvät 28.2.2022, joten varmaa tietoa palkankorotusten suuruudesta ei ole olemassa. Lisäksi sopimusrakenteessa tapahtuu muutoksia. Arvioitu palkankorotusten vaikutus vuonna 2022 on 2,0%. Sivukulujen arvioidaan pysyvän vuoden 2021 tasolla, ja niiden muutokset tarkentuvat vuoden kuluessa.

Toimialakohtaiset ohjeluvut

Koko kaupungin toimintakate on -110,3 milj. euroa, ja se kasvaa kuluvan vuoden talousarvioon nähden 3,5 %. Noususta osa johtuu asiakasmaksulain muutoksen aiheuttamasta tulovähennyksestä sosiaali- ja terveystaloudissa sekä varhaiskasvatuksessa. Yhteensä asiakasmaksulain vaikutuksen arvioidaan pienentävän tuloja noin 1,0 milj. euroa. Lisäksi käyttömaksujen myyntituloja on vähennetty kuluvan vuoden tavoitelukuun verrattuna 0,4 milj. euroa. Tämä siksi, että suuria maakauppoja ei ole ensi vuonna näkyvissä. 1,1 milj. euron tulotavoite käyttömaksujen myynnissä sisältää siis myös riskiä. Tulopuolen vähennykset nostavat toimintakatteen suuruutta.

Toimialojen ohjeluvut pohjautuvat toimialojen kanssa käytyihin keskusteluihin.

Hallintopalveluiden toimintakate kasvaa 2,0 % kuluvan vuoden talousarvioon verrattuna. Tässä on huomioitu palkankorotusvaran lisäksi toiminnallisia muutoksia.

Sivistyspalvelujen toimintakatteen kasvu on 3,8 % vuoden 2021 talousarvioon verrattuna. Syynä melko suureen kasvuprosenttiin ovat paitsi asiakasmaksulain tuomat tulojen vähennykset, myös lakisäätöiset panostukset mm. oppivelvollisuuden pidentämiseen.

Teknisten palvelujen oman toiminnan kate kasvaa 4,6 %. Siihen sisältyy asuntomessuista aiheutuvia kertaluonteisia menoja ja tuloja, sekä joitakin harkittuja lisäpanostuksia.

Sosiaali- ja terveystaloudien oman toiminnan kate kasvaa 4,8 %, ja tämä sisältää 500 000 euron lisäpanostuksen ikäihmisten palveluihin valmisteilla olevan "Ikäystävällinen Naantali" -ohjelman linjausten mukaisesti. Aiempien vuosien lukuja katsellessa on huomioitava, että vuonna 2020 korona aiheutti sosiaali- ja terveystalouden omalle toiminnalle 1,8 milj. euron lisäkustannuksen, eli vuoden 2021 talousarvio on realistinen pohja myös vuoden 2022 suunnittelulle.

Sairaanhoitopiirin ohjeluven kasvu on tässä vaiheessa +2,5 % kuluvan vuoden talousarvioon verrattuna. Erikoissairaanhoidon kustannukset tarkentuvat myöhemmin.

Investointien suunnittelu

Olemassa olevaa investointisuunnitelmaa on käyty läpi toimialojen kanssa kaupunginjohtajan johdolla. Investointipaineet jatkuvat teknisten palvelujen suurissa investoinneissa.

Teknisten palvelujen osalta seuraavan neljän vuoden investointien lähtötilanne neuvotteluihin oli 61,2 milj. euroa, jossa mukana on ollut voimassa olevan investointisuunnitelman hankkeet sekä uusia hankkeita. Neuvottelujen jälkeen teknisten palvelujen tavoitetaso investoinneille neljän vuoden ajanjaksolle on yhteensä 55,0 milj. euroa. Tämän lisäksi tulevat muiden toimialojen pienemmät investoinnit. Kokonaisuutena tavoitellaan neljän vuoden suunnitelmakaudella maksimissaan 62,0 milj. euron investointitasoa.

Vuoden 2022 osuus investointien kokonaissummasta tässä vaiheessa suunnitelmien laadintaa on 17,9 milj. euroa.

Talousarvion 2022 sitovuusmääräykset

Sitovuuden osalta esitetään noudatettavaksi vuoden 2021 talousarvion sitovuussäännöksiä, joissa käyttötalouden tulosalueiden sitovuusmääräys on nettositovuus (= tulosalueen toimintakate).

Toiminta- ja taloussuunnitelman laadinnan aikataulu

Toiminta- ja taloussuunnitelman 2022 - 2025 laadintaprosessin aikataulu on laadittu niin, että veroproositit hyväksytään valtuustossa 15.11.2021 ja talousarvio- sekä suunnitelma 13.12.2021. Veroproositit on päätettävä viimeistään 15.11. verohallinnon aikataulujen vuoksi.

Valmisteluaikataulu sisältää varauksen kaupunginhallituksen kahteen käsittelykierrökseen ja se noudattaa vuoden takaista talousarvion laadinta-aikataulua. Aikataulu on myöhäisin mahdollinen, koska valtuustokauden vaihe sijoittuu poikkeuksellisesti syksyyn.

Toiminta- ja taloussuunnitelman käsittelypäivät ovat seuraavat:

- toimialojen talousarvioehdotukset ja henkilöstösuunnitelma valmiit 2.10.
- kaupunginhallituksen 1. käsittely 25.-26.10.
- yhteistyötoimikunta 5.11.
- kaupunginhallituksen 2. käsittely 8.-9.11.
- kaupunginvaltuuston veroproositikokous 15.11.
- kaupunginvaltuuston talousarviokokous 13.12.

Talousarvion tiedotustilaisuuden ajankohta päätetään myöhemmin.

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

Taseyksiköiden talousohjaus

Taseyksiköiden osalta esitetään suunnitelmakaudella noudatettavaksi kaupunginhallituksen 6.5.2019 § 143 määrittelemiä periaatteita:

- Taseyksikölle ei aseteta toimintasuunnitelmakaudelle 2022 -2025 lainojen lyhennyssuunnitelmaa.
- Taseyksiköt saavat tarvittavan maksuvalmiusrahoituksen lainana kaupungilta.
- Taseyksiköiden lainastaan maksama korko on 2 % vuotuista korkoa toimintasuunnitelmakaudella 2022 - 2025. Mikäli rahoituksen kustannus kaudella muuttuu olennaisesti, voidaan ohjausta tarkistaa, ei kuitenkaan taannehtivasti.
- Korko lasketaan taseyksikön avaavan ja päättävän taseen keskiarvon mukaan (kaupungilta saadut lainat).
- Mikäli taseyksikkö katsoo tarkoituksenmukaiseksi, se voi tehdä oma-aloitteisen lyhennyksen.

Tilapalvelujen taseyksikön purkamista 1.1.2022 alkaen selvitetään kesän 2021 aikana. Mahdollisella muutoksella on vaikutusta talousarvion rakenteeseen, mutta ei ohjelukuihin koska tilapalvelujen taseyksikköä käsitellään raamivaiheessa osana teknisiä palveluita.

Talousjohtaja Heli Lähteenmäki on läsnä asiantuntijana kokouksessa.

Esittelijä

Kaupunginjohtaja

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus hyväksyy talousarvion laadinnan ohjeluvuiksi toimialoittain seuraavat kateluvut (euroa):

Hallintopalvelut - 7 359 805 €

Sosiaali- ja terveystaloudet pl. ostot sairaanhoitopiiriltä
-37 079 982 €

Ostot sairaanhoitopiiriltä – 27 238 078 €

Sivistyspalvelut -26 743 586 €

Tekniset palvelut pl. joukkoliikenne ja energiantuotanto
-14 461 012 €

Joukkoliikenne ja energiantuotanto toimintakate -840 000€

Muut ohjaavat luvut:

Omaisuuksien luovutusvoitot 1 100 000 €

Maankäyttösopimusten tuotto 100 000€

Sataman toimintatulot 1 550 000€

Toimintakate yhteensä -110 345 963 euroa

Kokouskäsittely

Käsittelyjärjestykseksi hyväksyttiin puheenjohtajan esityksestä se, että talousarvion ohjeluvut käsitellään muilta osin, mutta Naantalin Satama Oy:n sekä Joukkoliikenteen ja energiantuotannon kate käsitellään erikseen viimeisinä.

Merkittiin, että valtuuston 2. varapuheenjohtaja Markku Tuuna poistui kokouksesta käsiteltäessä Sataman toimintatuottoja, jääviyden perusteena oli Naantalin Satama Oy:n hallituksen jäsenyys.

Merkittiin, että kaupunginhallituksen puheenjohtaja Jan Lindström poistui kokouksesta yhteisöjäävinä käsiteltäessä Joukkoliikenteen ja energiantuotannon talousarvioraamia. Lindströmin osalta jääviyden perusteena oli TSE Oy:n hallituksen jäsenyys.

Puhetta kokouksessa johti joukkoliikenteen ja energiantuotannon osuuksien käsittelyn osalta 2. varapuheenjohtaja Sirpa Hagsberg.

Merkittiin, että talousjohtaja Heli Lähteenmäki oli läsnä kokouksessa asiantuntijana tämän asian käsittelyn ajan.

Merkittiin, että henkilöstön edustaja Katja Mäntylä oli läsnä kokouksessa asian käsittelyn ajan.

Päätös

Kaupunginjohtajan ehdotus hyväksyttiin.