

# Vuoden 2021 talousarvion ja vuosien 2021-2023 taloussuunnitelman laadinta ja Pärjäävä Forssa -talouden tasapainottamisohjelman eteneminen

362/02.02.00/2020

KH 14.09.2020 § 219

Valmistelija

Talousjohtaja

Talousarviovuoteen ja taloussuunnittelukauteen osuu monia toimintaympäristöön liittyviä muutoksia ja epävarmuuksia, jotka vaikuttavat oleellisesti kuntien talouteen: korona pandemian vaikutukset mm. työllisyyteen ja verotuloihin, yleisen taloustilanteen kehitys, maan hallituksen hallitusohjelman toimenpiteet eli kuntien tehtävien ja velvoitteiden muutokset ja niiden aikataulut, ikärakenteen muutos ja sitä kautta palvelutarpeiden muutos, sote-uudistus jne.

## *Kaupunkistrategia 2030*

Järkivihreä Forssa – kestävä elinvoimaa kaupunkistrategia hyväksyttiin valtuuston kokouksessa 9.9.2019.

Kuntalain 110 §:ssä todetaan, että talousarvio- ja suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Keskeistä kaupunkistrategian toteuttamisessa onkin kiinteä yhteys taloussuunnitteluprosessiin. Talousarviossa ja -suunnitelmassa asetetaan palvelujen järjestämistä ja investointeja koskevia tavoitteita kaupungin eri palveluille, liikelaitoksille ja tytäryhteisöille. Talousarvio on myös strategian arvioinnin ja seurannan väline. Tällöin arvioidaan, miten strategia näkyy talousarviossa.

Talousarvion tavoitelomakkeet on uudistettu vastaamaan tarkistetun kaupunkistrategian tavoiteasettelua. Talousarvion tavoiteasettelu kytketään suoraan kaupunkistrategian menestystekijöihin ja tavoitteisiin.

Talousarvion tavoiteasettelu perustuu tarkistetun kaupunkistrategian kahdeksaan menestystekijään ja niiden tavoitteisiin Talousarviossa esitetään talousarviovuodelle palvelualueittain kaupunkistrategian tavoitteita toteuttavat toimenpiteet, niiden arviointikriteerit/mittarit sekä tavoitetaso v 2021. Kullekin palvelualueelle valitaan vain sellaisia tavoitteita, joihin palvelualueella voidaan vaikuttaa. Talousarviossa tulee olla tarvittavat määrärahat tavoitteiden toteuttamiselle.

Valtuusto voi myös ohjata talousarviovalmistelua valitsemalla jonkin menestystekijän/tavoitteen sellaiseksi, jota jokaisella palvelualueella tulee toteuttaa talousarviovuonna/suunnittelukaudella. Suunnittelukaudella kaupungin kaikilla toimialoilla, liikelaitoksessa ja konserniyhteisöissä on erityisessä tarkastelussa ja painopisteenä

tarkistetun kaupunkistrategian menestystekijä: vastuullinen johtaminen ja sen tavoitteet. Vastuullisen johtamisen tavoitteiksi on strategiassa kirjattu mm. tasapainoinen kuntatalous ja onnistunut omistajaohjaus.

Strategian toiminnallistaminen ulottuu palveluyksikkö- ja henkilötasolle käyttösuunnitelmissa ja kehityskeskusteluissa.

Valtuusto seuraa talousarvion toteutumista toimialoittain/ palvelualueittain. Strategian seuranta ja siihen liittyvää raportointia kehitetään edelleen. Uutena työkaluna seurannassa on käytössä LATO-strategiatyökalu.

### *Kuntien ja kaupungin talousnäkökymät*

Kuntataloustilasto kuluvan vuoden tammi-kesäkuulta osoittaa, että koronaepidemia vaikutti voimakkaasti kuntien ja kuntayhtymien talouteen. Kuntien tukipaketti, jossa nostettiin kuluvan vuoden valtionosuuksia helpottaa merkittävästi kuluvan vuoden tilannetta.

Kuntaliitto on vaatinut, että kuntataloutta tuettaisiin myös ensi vuonna. Kuntakyselyyn perustuvan arvion mukaan koronaepidemia heikentää kuntataloutta 1,7 miljardilla eurolla vuonna 2021. Vuonna 2021 kuntien rahoituksellinen tasapaino uhkaa heiketä peräti 2,5 miljardilla eurolla, kun yhteisövero laskee, valtionosuudet laskevat ja menot nousevat mm. laajentuvien tehtävien (mm. hoitajamitoitus, maksuton toisenasteen koulutus ja oppivelvollisuuden jatkaminen) sekä koronan vaikutukset ja syntynyt hoitovelka. Kuntaliitto on esittänyt, että kuntien uusiin ja laajeneviin tehtäviin suhtauduttaisiin pidättyvästi.

Maan hallituksen budjettiriihi pidetään 15-16.9.2020. Budjettiriihipäätösten jälkeen valtion budjetin ja lakien valmistelu jatkuu ja kuntatalousohjelma julkaistaan 5.10.2020. Näiden jälkeen tiedetään enemmän kuntatalouteen vaikuttavista ratkaisuista.

FCG Finnish Consulting Groupin vuoteen 2025 ulottuva kuntatalousanalyysi osoittaa, että moni kunta joutuu pohtimaan vakavasti talouden ja tulovirtojen uudelleen järjestämistä lähi vuosina. Laskelmissa on huomioitu väestömuutosten lisäksi koronan ja mahdollisen sote-uudistuksen vaikutukset. Forssan kaupungin osalta painalaskelma osoittaa, että vuodesta 2021 eteenpäin verorahoituksen kasvu on heikkoa ja talous ajautuu alijäämäiseksi 2022. Vuoteen 2025 mennessä alijäämäisyys kasvaa. Sote-uudistukseen mentäessä Forssan taloustilanne olisi lievästi alijäämäinen ja sote-uudistuksen leikkurit rasittavat taloutta vuoteen 2026. FCG:n laatima Forssan kaupungin painelaskelma on liitteenä.

Sote-uudistuksen lakiluonnokset ovat parhaillaan kunnissa lausunnolla. Uudistus muuttaa kuntien verotuloja ja valtionosuutta ja voi aiheuttaa suuriakin muutoksia kunnan verotulojen ja valtionosuuksien suhteeseen ja rahoitusasemaan. Uudistus on lakiluonnosten mukaan tulossa voimaan 2023. Ensimmäisen

10.6.2020 koelaskelman mukaan Forssa häviäisi uudistuksessa 87 euroa/asukas, mikä vastaa noin 0,50 %-yksikön korotuspainetta veroprosenttiin.

### *Pärjäävä Forssa -ohjelman jatkaminen*

Forssan kaupungilla on voimassa valtuuston marraskuussa 2018 hyväksymä ja vuoden 2019 talousarvioon ja -taloussuunnitelmaan 2019 - 2021 sisältyvä Pärjäävä Forssa -talouden sopeuttamisohjelma.

Kaupungin talouden sopeuttamisessa ja tuottavuuden parantamisessa ovat keskeisessä asemassa seuraavat kehittämisalueet, joilla kaikilla tulee edetä, jotta vaikuttavuutta saadaan aikaan:

- palveluverkon ja toimitilojen käytön tehostaminen
- palvelu- ja työprosessien uudistaminen, palvelutarjonnan uudelleen arviointi, sähköisten palvelujen kehittäminen ja digitalisaation hyödyntäminen sekä uusien innovaatioiden käyttöön ottaminen
- henkilöstön, osaamisen ja työhyvinvoinnin kehittäminen
- organisaation, rakenteiden ja johtamisjärjestelmän kehittäminen
- hankintojen tehostaminen.

Kaupungin talous pidetään tasapainossa, jotta kaupunkilaisten palvelut voidaan tulevaisuudessakin turvata. Suurimman haasteen muodostavat kaupungin ikärakenteen muutos ja väestön väheneminen ja sitä kautta tulevat muutospaineet palvelutoiminnalle ja palveluverkolle. Kaupungin verotulojen kehitys on ollut hidasta ja näköpiirissä ei ole suuria positiivisia muutoksia tulevillekaan vuosille. Päinvastoin koronapandemian vaikutus on romahduttamassa kuluvan vuoden verotulokertymän ja vaikuttaa myös negatiivisesti tuleviin vuosiin.

Kaupunginvaltuusto antoi 9.12.2019 kokouksessaan kaupunginhallitukselle tehtäväksi käynnistää ja organisoida vuosien 2021-2025 Pärjäävä Forssa -talouden tasapainottamis-ohjelman valmistelu.

Pärjäävä Forssa 2 ohjelman valmistelu edennyt kaupunginhallituksen ohjeistuksen mukaisesti. Valmistelussa on ollut käytössä seuraava nelikenttä: Tuottavuutta lisäävät toimenpiteet, palvelun laatua ja mitoitusta heikentävät toimenpiteet, tuloja lisäävät toimenpiteet ja kertaerät. Painopiste on erityisesti sellaisissa toimenpiteissä, joilla on positiivista vaikutusta pidemmällä aikavälillä. Mahdollisia toimenpiteitä on koottu toimialoilla em. nelikentän mukaan jaotellen.

Mahdolliset toimenpiteet esiteltiin valtuustoseminaarissa 3.9.2020. Valmistelu jatkuu rinnan talousarvio-valmistelun siten, että Pärjäävä Forssa 2 linjaukset ja toimenpiteet hyväksytään valtuustossa 16.11.2020. Osa toimenpiteistä ajoittuu jo talousarviovuoteen.

## *Verorahoituksen eli verotulojen ja valtionosuuksien kehitysnäkymät*

Kaupungin verotulokehitys on ollut hidasta ja ennusteiden mukaan on jatkossakin. Kuntaliiton 2.9.2020 päivittämän veroennustekehikon mukaan kaupungin kuluvan vuoden verotulot pysyisivät edellisvuoden tasolla eli kertymä olisi vuonna 2020 60,7 miljoonaa euroa. Tämä merkitsee 1,5 miljoonan euron vajeusta kuluvan vuoden talousarvion verotulokohtaan. Syyskuun päivitys perustuu VM:n kesäkuun taloudelliseen katsaukseen sekä eri ennustelaitosten viime aikojen ennusteisiin talouden kehityksestä ja koronavirusepidemian aiheuttama epävarmuus on olemassa ja vaikutukset näkyvät viiveellä kunnallisveron ja yhteisöveron pienempänä tuottona. Ennusteessa on huomioitu toteutuneet tilitykset elokuuhun 2020 asti.

Vuodelle 2021 ennustetaan kasvua verotuloissa 1,5 % eli kertymäennuste on 61,6 miljoonaa euroa eli kasvua vain noin 0,6 miljoonaa euroa edellisvuodesta. Seuraavina vuosinakaan ei ole odotettavissa kaupungin verotulojen. Väestön jatkuva väheneminen näkyy verotuloissa ja valtionosuuksissa. Veroennusteet tarkentuvat syksyn edetessä.

Kuntaliiton 4.9.2020 tekemän valtionosuuksien ennakkolaskelman mukaan vuonna 2021 kaupungin valtionosuudet olisivat samalla tasolla kuin tänä vuonnakin eli ennuste on 46,8 miljoonaa euroa.

Kuluvana vuonna valtionosuudet ovat 46,8 miljoonaa euroa, jossa on kasvua vuodesta 2019 14,1 %. Tähän sisältyvät keväällä- ja kesällä maan hallituksen kuntien koronatukipaketin valtionosuuksien korotukset kuluvalla vuodelle yhteensä 2,3 miljoonaa euroa. Kuntaliitto päivittää vuoden 2021 ennakkollisia valtionosuuslaskelmaa seuraavan kerran lokakuussa 2020. Lopulliset päätökset vuoden 2021 valtionosuudesta tehdään aivan vuoden 2020 lopussa.

### *Vuoden 2021 talousarvioon vaikuttavia asioita*

Vuoteen 2021 ajoittuvat seuraavat palkantarkistukset: 1.4 lukien 1 % yleiskorotus ja 0,8 % järjestelyvaraerä. Koko vuodelle niiden kustannusvaikutus on 1,4 % kasvu kuluvan vuoden vuosipalkkoihin. Sairausvakuutusmaksu ja työttömyysvakuutusmaksu nousevat noin 0,4 %-yksikköä. Tämä merkitsee kaupungin henkilöstökulujen kasvua noin 0,5 miljoonaa euroa ilman henkilöstömuutoksia.

Inflaatioennuste vuodelle 2021 on 1,1 %.

Kaupungin sote-kustannukset ovat olleet voimakkaassa kasvussa. Kuluvan vuoden Forssan seudun hyvinvointi kuntayhtymän kanssa laaditun palvelusopimuksen mukaan (=sama kuin vuoden 2020 talousarvio) sopimusohjauksen piirissä olevien terveydenhuollon maksuosuuksien (sisältää myös maksuosuudet sairaanhoitopiirille) nousu on 2,3 % ja sosiaalipalvelujen nousu 7 % vuoden 2019 talousarviosta. Kuntamaksujen kokonaisuusmuutos Forssan osalta on

4,4 % eli 2,7 miljoonaa euroa. Koko kuntayhtymän osalta kuntamaksujen kasvu on 3 %. Huhtikuun lopun osavuositarkastuksessa ennustettiin sosiaalipalveluihin 130.000 euron lisämääräraharahatarvetta. Tarve tarkentuu elokuun osavuositarkastuksessa myös koronavaikutusten osalta.

Valtuustoseminaarissa 3.9 saadun tiedon mukaan 2 %:n kasvu yhteensä kaikissa kuntamaksuissa terveydenhuollon osalta merkitsee Forssan kaupungille noin 2,6 % kasvua eli noin 0,9 miljoonaa euroa (6 kk:n käytön perusteella, mukana myös sairaanhoitopiirin kuntamaksut). Lisäksi tulevat sosiaalipalvelujen kuntamaksujen korotukset, joita ei tässä vaiheessa arvioitu.

Jotta kaupungin vuoden 2021 talousarvio saadaan tasapainoon tarvitaan sote-menojen kasvun selkeää hillitsemistä ja kuntayhtymien tuottavuusohjelmien jatkamista ja toteuttamista. Sotemenojen osuus on yli 60 % kaupungin käyttötalouden toimintakatteesta eli nettomenoista.

### *Taloussarvion laadintaprosessin eteneminen*

Valtion taloussarviovalmistelun eteneminen ja sen mahdollisesti mukanaan tuomat muutokset kaupungin taloussarviokehikseen voidaan ottaa huomioon vasta lokakuussa. Kuntaliitto päivittää myös verotulo- ja valtionosuusennusteet lokakuussa. Taloussarvion valmistelu on aloitettava tämänhetkisten tietojen ja ennusteiden valossa. Talouskehystä tarkastellaan tarvittaessa uudelleen taloussarviovalmistelun edetessä.

Lautakuntien esitykset taloussarvioon pyydetään 16.10. mennessä. Hyväksytyin taloussarvion laadintaprosessin ja -aikataulun mukaan valtuutettujen, konsernin edustajien, johtoryhmän ja yhteistoimintaryhmän yhteinen taloussarvion valmisteluun liittyvä iltakoulu pidetään keskiviikkona 21.10. Sen jälkeen kaupunginhallitus antaa saman päivän kokouksessa jatkovalmisteluohjeet. Kaupunginhallituksen varsinainen taloussarvion valmistelupäivä on 9.11. Valtuusto hyväksyy veroprosentit ja Pärjäävä Forssa 2-ohjelman 16.11. Tiedotus- ja keskustelutilaisuus valtuutetuille ja medialle pidetään 9.12 klo 18.00 . Valtuusto hyväksyy kokouksessa 14.12 vuoden 2021 taloussarvion ja vuosien 2021 - 2023 taloussuunnitelman.

Liitteenä vuoden 2021 taloussarvion ja vuosien 2021-23 taloussuunnitelman laadintaohjeet. CM:ssä on päättäjien käyttöön kerättyä materiaalia taloussarvion valmisteluun liittyen.

Lisätiedot: kaupunginjohtaja Jari Kesäniemi, p. 03 4141 5260, jari.kesaniemi(ät)forssa.fi ja talousjohtaja Leena Järvenpää, p. 03 4141 5210, leena.jarvenpaa(ät)forssa.fi

Esittelijä

Kaupunginjohtaja

## Päätösehdotus

Kaupunginhallitus ehdottaa, että valtuusto hyväksyy vuoden 2021 talousarvion ja vuosien 2021-2023 taloussuunnitelman laadinnalle seuraavat periaatteet ja linjaukset:

1. Kaupungin taloutta ja palvelutoimintaa hoidetaan suunnittelukaudella 2021-2023 siten, että kaupungin talous pysyy tasapainossa.
2. Vuoden 2021 talousarvion tulostavoite on vähintään tasapaino +/- 0.
3. Pärjäävä Forssa -ohjelman toteuttaminen jatkuu hyväksytyyn ohjelman mukaan. Pärjäävä Forssa 2 -ohjelman valmistelu jatkuu rinnan talousarviovalmistelun siten, että toimenpiteistä valitaan toteutettavat ja ne ajoitetaan vuosille 2021 - 2025 siten, että kaupungin talous pysyy ylijäämäisenä. Pärjäävä Forssa 2 -ohjelma hyväksytään valtuuston kokouksessa 16.11.2020.
4. Toimialojen talousarviokehitys vuodelle 2021 on toimintakatteen nolla kasvu vuoden 2020 alkuperäiseen talousarvioon verrattuna (ilman sote- ja pelastustoimen palveluita)
5. Vesihuoltoliikelaitoksen maksaman korvauksen suuruus päätetään talousarvion yhteydessä.
6. Sosiaali- ja terveystalouden kustannusten kasvuun suunnittelukaudella varaudutaan. Samalla edellytetään, että kuntayhtymissä laaditaan ja toteutetaan selkeät tuottavuusohjelmat, joilla kustannusten kasvua voidaan hillitä. Forssan seudun hyvinvointikuntayhtymän kuntamaksujen kasvu vuonna 2021 tulee rajata enintään 2 %:iin.
7. Suunnittelukaudella kaupungin kaikilla toimialoilla, liikelaitoksessa ja konserniyhteisöissä on erityisessä tarkastelussa ja painopisteenä tarkistetun kaupunkistrategian menestystekijä: vastuullinen johtaminen ja sen tavoitteet.
8. Talousarvion tavoiteasettelu perustuu tarkistetun kaupunkistrategian kahdeksaan menestystekijään ja niiden tavoitteisiin. Palvelualueittain esitetään valitut tavoitteet (joihin palvelualueella voidaan vaikuttaa), tarvittavat toimenpiteet ja arviointikriteerit/mittarit ja vuoden 2021 tavoitetaso.
9. Kaupunginhallitus hyväksyy talousarvion yksityiskohtaiset laadintaohjeet liitteen mukaisesti ehdollisina siten, että valtuuston linjaamat muutokset otetaan huomioon.

## Käsittely

Talusojohtaja Leena Järvenpää, tekninen johtaja Antti Heinilä, kasvatus- ja opetuspäällikkö Tiina Kempainen, kiinteistöpäällikkö Jukka Perälä ja sivistysjohtaja Jarmo Pynnönen olivat asiantuntijoina läsnä kokouksessa asiaa käsiteltäessä. He poistuivat ennen päätöksentekoa.

Keskustelun kuluessa jäsen Johanna Häggman ehdotti jäsenten Timo Norrin ja Tapio Virtasen kannattamana kaupunginjohtajan ehdotuksesta poiketen, että kaupunginhallitus ehdottaa valtuuston päätösehdotuksen 2. kohdassa hyväksyvän investointihankkeen kokonaiskustannuksiksi 23,6 miljoonaa euroa eikä 24,2 miljoonaa euroa. Päätettyään keskustelun puheenjohtaja totesi Johanna Häggmanin ehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä jouduttavan äänestämään. Puheenjohtajan esityksestä äänestys päätettiin toimittaa nimenhuutoäänestyksenä. Äänestyksessä kaupunginjohtajan ehdotuksen kannalla olivat puheenjohtaja Kaisa Lepola, jäsenet Jouko Haonperä, Ilkka Joenpalo, Jaana Lähteenkorva, Minna Penttilä, Tarja Rajahalme-Tahvanainen ja Matti Uutela sekä varajäsen Sami Mattila. Jäsen Johanna Häggmanin ehdotuksen kannalla olivat hänen lisäksi jäsenet Timo Norri ja Tapio Virtanen. Puheenjohtaja totesi kaupunginhallituksen hyväksyneen kaupunginjohtajan ehdotuksen 2. kohdan äänin 8-3 ja muut kohdat yksimielisesti.

#### Päätös

Kaupunginhallitus hyväksyi kaupunginjohtajan ehdotuksen.

Jäsen Johanna Häggman ilmoitti päätöksestä eriävän mielipiteensä.