

Vuoden 2023 talousarvion ja vuosien 2023 – 2025 taloussuunnitelman laadinnan keskeiset periaatteet ja linjaukset

281/02.02.00/2022

KH 29.08.2022 § 237

Valmistelija Talousjohtaja Timo Finning, p. 040 6694 775, timo.finning (ät) forssa.fi

Talousarvio ja -suunnitelma

Valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuuston tulee päättää kuntastrategiasta, talousarviosta ja taloussuunnitelmasta (KuntaL 14 §). Talousarvion valmistelusta vastaa kunnanhallitus sekä kukin toimielin omalla tehtäväalueellaan. Kunnallisessa liikelaitoksessa valmistelusta vastaa johtokunta (KuntaL 39 ja 67 §).

Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio ottaen huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (suunnitelmakausi). Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet. Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen (KuntaL 110 §).

Suunnittelun lähtökohdat

Suunnittelun lähtökohtana on Järkivihreä Forssa - kestävää elinvoimaa kaupunkistrategia, joka hyväksyttiin valtuuston kokouksessa 9.9.2019. Strategian päivittäminen on parhailaan valmistelussa ja mahdolliset muutokset strategiassa huomioidaan talousarvion valmistelussa ja viimeistään taloussuunnitelmakauden aikana.

Forssan kaupungilla on takana kaksi vahvaa tilinpäätöstä ja ennakkotietojen mukaan myös vuosi 2022 tulee toteutumaan talousarvion mukaisesti. Talousarviovuoden 2023 valmistelu voidaan käynnistää verrattain hyvistä lähtökohdista. Suunnittelua vaikeuttaa huomattava epävarmuus, joka korostuu etenkin suunnitelmavuosien 2024 ja 2025 kohdalla. Tällä suunnitelmakaudella korostuukin pidemmän aikavälin suunnitelma sekä tulevien uudistusten toimeenpano.

Yleinen kuntatalous on ollut viimeiset vuodet hyvässä vedossa. Vuonna 2023 kuntatalous vahvistuu edelleen, mutta vain väliaikaisesti. Sote-tehtävien kustannukset poistuvat

täysimääräisesti, mutta kunnille kertyy veroja vielä aiemmilta verovuosilta sote-uudistusta edeltäneillä korkeammilla veroprosenteilla ja veroperusteilla. Pidemmällä aikavälillä kuntataloudessa on kuitenkin tulojen ja menojen rakenteellinen epätasapaino.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistus

Vuoden 2023 alusta alkaen vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluiden järjestämisestä siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä 21 hyvinvointialueelle. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen kulujen poistuessa kaupungin taloudesta myös tuloja leikataan vastaavasti. Kunnilta vähennettävät tuloerät muodostuvat siirtyviä tehtäviä vastaavasta valtionosuudesta, kuntien yhteisöverosta ja kunnallisverosta. Veroprosenttileikkaus on kiinteä, mutta valtionosuudet joustavat vuoden 2022 toteutuneiden sotepe-kustannusten mukaisesti. Kustannusten ja tulojen siirto on koko maan tasolla kustannusneutraali. Sen sijaan kuntakohtaisia eroja on ja niitä rajoitetaan valtionosuusjärjestelmän muutoksilla sekä tasauselementeillä. Valtionosuuksien arviointiin sisältyy kuitenkin haasteita ja valtionosuuksia tullaankin korjaamaan vielä jälkikäteen vuoden 2023 loppupuolella vuosien 2022 tilinpäätöstiedot huomioiden.

TE-palvelut uudistuvat

TE-palvelut ovat siirtymässä kuntien vastuulle. Laki TE-palveluiden uudistuksesta on parhaillaan valmisteilla. Lausuntokierroksen jälkeen ministerityöryhmä on 7.7.2022 linjannut, että esityksen suuret linjat pysyvät ennallaan ja esitys etenee seuraavaksi laintarkastukseen, minkä jälkeen sen on tarkoitus edetä eduskunnan käsittelyyn syksyllä 2022. Ministerityöryhmän linjauksen mukaan uudistuksen voimaantulo siirrettäisiin alkamaan 1.1.2025.

Verorahoitus heikkenee vuodesta 2024 alkaen

Koska veroprosenttileikkaukset ovat kiinteitä, talousarvion valmistelun kannalta on poikkeuksellista se, että kaupunki ei voi muuttaa kunnallisveroprosenttia vuodelle 2023. Kaupungin kunnallisveroprosentti on uudistuksen vuoksi määritetty olemaan vuoden 2022 kunnallisveroprosentti vähennettynä uudistuksessa siirtyvällä kunnallisveron prosentilla. Tämä tarkoittaa, että Forssan kaupungin nykyisestä kunnallisveroprosentista 20,5 vähennetään 12,64 prosenttiyksikköä ja vuoden 2023 kunnallisveroprosentti tulee olemaan 7,86. Kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta alennetaan kolmanneksella, eli yhteensä 11,25 prosenttiyksiköllä. Kiinteistöveroon uudistuksella ei ole vaikutusta.

Suunnittelukauden yksi keskeisimmistä verotukseen liittyvistä seikoista on se, että vuonna 2023 kunnille tilitetään verotuloja osin vielä vanhojen korkeamman prosentin verovuosien pohjalta. Sen vuoksi vuoden 2023 verokertymä tulee olemaan selvästi vuosia 2024 ja 2025 korkeampi. Kuntaliiton veroennusteen mukaan

Forssan verotulot laskevat vuodesta 2023 vuoteen 2024 1,95 miljoonaa euroa.

Verorahoitus tulee todennäköisesti olemaan riittävä vuodelle 2023. Taloussuunnitelmakaudella on kuitenkin erittäin tärkeää huomioida vuosittain aleneva verorahoitus, joka koostuu useasta eri asiasta. Edellä mainittu verojaksotus alentaa verokertymää merkittävästi vuodelle 2024. Sen lisäksi uudistukseen liittyvät tasausmekanismit pienentävät Forssan saamia valtionosuuksia 16 euroa asukasta kohden, eli noin 260 000 euroa joka vuosi aina vuoteen 2027 asti. Valtionosuuksien voi odottaa laskevan myös sen vuoksi, että sote-tehtävien siirtyessä pois kuntien vastuulta, suurin osa peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kautta jaettavasta rahasta määräytyy alle 16-vuotiaiden ikäluokkien perustella.

Verorahoituksen tulevien vuosien kehitykseen vaikuttaa luonnollisesti yleisen talouden kehitys sekä mahdolliset muutokset verorahoituksen perusteissa. Nykyisten tietojen perusteella verorahoitus tulee laskemaan noin 2,4 miljoonaa euroa vuodesta 2023 vuoteen 2024 ja vuoden 2025 osalta on varauduttava siihen, että verorahoitus ei kasva. 2,4 miljoonan euroa on noin 6 prosenttia kaupungin toimintakatteesta.

Edellä kerrotun lisäksi on huomioitava, että mahdollinen poikkeama sosiaali- ja terveystalouden kustannuksissa vuonna 2022 vaikuttaa tulevien vuosien valtionosuuksien tasoon. Toistaiseksi sekä Forssan seudun hyvinvointikuntayhtymä että Kanta-Hämeen sairaanhoitopiiri ovat ennakoineet talousarvionsa ylittävän 2022. Koska valtionosuuksia leikataan vuosien 2021 ja 2022 sote-kustannusten toteuman keskiarvon mukaan, voi hieman yksinkertaistaen sanoa, että puolet vuoden 2022 ylityksen määrästä leikataan kuntien vuosittain saamasta valtionosuudesta vuodesta 2023 lähtien.

Inflaatio kasvattaa kustannuksia

Talousarvion suunnittelussa tulee huomioida nykyinen korkea inflaatio sekä varautua Suomen talouden kasvun hidastumiseen. Inflaatio oli tilastokeskuksen mukaan kesäkuussa 2022 Suomessa 7,8 % ja euroalueella 8,6 %. Inflaatio kävi yhtä korkealla viimeksi 90-luvun laman aikana. Markkinaennusteet odottavat inflaation hieman hidastuvan vuoden 2023 aikana, mutta säilyvän edelleen yli keskuspankin 2 prosentin vakaustavoitteen. Tällöin on odotettavaa, että keskuspankki pyrkii hillitsemään inflaatiota kiristämällä rahapolitiikkaansa, mikä on omiaan hidastamaan talouskasvua. Korot ovat jo nousseet, mutta toistaiseksi koronnousun vaikutus Forssan kaupungin rahoituskustannuksiin jää marginaaliseksi lainasalkun suojauksen seurauksena. Kaupungille korkeamman korkotason riski ajoittuu vasta useiden vuosien päähän nykyisten lainojen erääntyessä.

Suomen talouden kannalta olennaista on, kuinka voimakkaasti kohonnut inflaatio vähentää kotimaista kulutuskysyntää ja siirtää investointeja. Valtionvarainministeriön kesäkuussa julkaisun

suhdanne-ennusteen mukaan Suomen BKT kasvaisi 1,1 prosenttia vuonna 2023 ja 1,3 vuonna 2024. Suhdannekuva muuttuu kuitenkin nopeasti, sillä VM:n valtion budjettiehdotusta koskevassa tiedotteessa 4.8.2022 sanotaan, että talouden näkymät ovat heikentyneet kevään jälkeen. Venäjän aloittaman hyökkäyssodan jatkuminen Ukrainassa lisää epävarmuutta. Hyvin nopea inflaatio, nousevat korot sekä energiamarkkinoiden epävarmuus hidastavat kasvua vuoden vaihteen molemmin puolin. Vuoden 2023 bruttokansantuotteen kasvu jää vaisuksi ja taantuman riski on kohonnut. Työllisyyden nopea kasvu taittuu ja kotitalouksien ostovoima kehittyi heikosti. Kotitalouksien luottamus omaan talouteen on laskenut mittaushistorian heikoimmalle tasolle.

Jos verorahoitukseen ja suhdannekuvaan sisältyy epävarmuutta, niin suunnittelua helpottaa kunta-alan kolmevuotinen palkkaratkaisu, jolla taataan työrauha vuoden 2025 loppuun saakka. Sopimuskaudella työvoimakustannukset nousevat korkoa korolle laskien keskimäärin 8,79 prosenttia. Vuonna 2023 vuosikeskiarvovertailussa edelliseen vuoteen verrattuna kustannukset nousevat keskimäärin 3,05 prosenttia ja vuonna 2024 vähintään keskimäärin 3,11 prosenttia. Henkilöstökulut ovat noin puolet kaupungin käyttötalouskuluista vuonna 2023 ja noin kolmen prosentin korotus tarkoittaa noin 840 000 euroa.

Inflaatio vaikuttaa palvelujen ostoihin, jotka ovat käyttötalouskuluista noin neljäsosa sekä aineisiin, tarvikkeisiin ja tavarihin, joiden osuus käyttötalouskuluista on noin 8 prosenttia. Forssan kaupungin vuoden 2023 sähkön hinnasta on kiinnitetty 60 % noin 10 % vuotta 2022 kalliimmalle hinnalle, mikä on kuitenkin selvästi alle nykyisen markkinahinnan. 40 % sähkön kulutuksesta altistuu markkinahinnoille. Alustavien arvioiden mukaan sähkön sekä polttoaineen kulutukseen kohdistuu lähes puolen miljoonan euron määrärahan korotustarve.

Kaupungin talouden tasapaino

Kahden tai mahdollisesti kolmen hyvän vuoden jälkeen kaupungin talous on suhteellisen vakaalla pohjalla. Verojaksotusten vuoksi myös vuoden 2023 on mahdollista toteutua hyvin. Pidemmällä aikavälillä kuntatalous on epätasapainossa ja myös Forssan kaupungin on oltava valmis muutoksiin, joilla taataan kaupunkilaisten tarvitsemat palvelut myös jatkossa. Keskeisintä on huomioida palvelurakenteessa kaupunkilaisten ikärakenteen muutos ja vähenevä väestö sekä samalla luoda yrityksille edellytyksiä kehittää liiketoimintoja ja vahvistaa kestävästä kasvua.

Tasapainoisessa taloudessa kaupunki pystyy kattamaan vuosittaiset käyttömenot, investoinnit ja niistä aiheutuvat poistot sekä rahoituskustannukset siten, että velkamäärä ei kasva ja tilinpäätökset eivät ole alijäämäisiä. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastuun siirtyessä kunnilta hyvinvointialueille, kaupungin taloudesta tulee ennakoitavampaa, mutta liikkumavara kapenee. Iso investointi Akvarelliin on kasvattanut kaupungin velkamäärää ja

tulevia poistoja. Rahoituskustannusten ja poistojen suhteellinen merkitys kaupungin taloudelle kasvaa käyttötalouden pienentyessä merkittävästi.

Vuoden 2023 tilannetta helpottaa kertaluonteinen verojaksotus, mutta suunnitelmavuosien osalta kaupungin talouden tasapainoon kohdistuu uhkia kohoavien kustannusten ja alenevan verorahoituksen vuoksi. Sen vuoksi talousarviossa tulisi pidättäytyä kustannuksia korottavista suunnitelmista.

Talousarvion laadintaprosessin eteneminen

Toistaiseksi sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen siirtolaskelmiin sisältyy suurta epävarmuutta. Talousarvion valmistelu on aloitettava nykyisten tietojen ja ennusteiden valossa, mutta syksyn aikana tullaan saamaan myös tärkeitä lisätietoja, jotka on otettava huomioon talousarvion valmistelussa. Maan hallituksen budjettiriihi on elo-syyskuun vaihteessa ja syksyn kuntatalousohjelma julkaistaan 19.9.2022. VM päivittää siirtolaskelmia ja valtionosuusennakoita vielä kuluvan vuoden aikana muun muassa kuntien peruspalveluiden hintaindeksin, määräytymistekijöiden, verotulomenetyksen kompensatioiden ja verotuloihin perustuvan tasauksen osalta. Myös sote-uudistuksen tasauselementit päivittyvät.

Konserniyhteisöjen osalta yhteistä suunnittelua on muutettu kaksivaiheiseksi, eli normaalien syyskuussa pidettävien konsernineuvottelujen lisäksi elokuussa pidetään alustavat neuvottelut, jossa pyritään yhteensovittamaan konserniyhteisöjen näkymiä ja mahdollisia tulevia muutoksia konsernijohdon odotuksiin.

Kaupunginhallituksen suunnitteluajataulun mukaan kaupunginhallitus hyväksyy yksityiskohtaiset talousarvion laadintaohjeet 12.9. Lautakuntien talousarvioehdotukset pyydetään saamaan valmiiksi 14.10. mennessä. Valtuutettujen, konsernin edustajien, johtoryhmän ja yhteistoimintaryhmän yhteinen talousarvion valmisteluun liittyvä iltakoulu pidetään 20.10. Kaupunginhallitus antaa jatkovalmisteluohjeet 24.10. Kaupunginhallitus ja laajennettu puheenjohtajisto pitää talousarvion valmistelupäivän ja käsittelee perusteellisesti kaupunginjohtajan talousarvioesitystä 14.11. Valtuusto hyväksyy vuoden 2023 talousarvion ja vuosien 2023–2025 taloussuunnitelman 12.12.

Esittelijä

Kaupunginjohtaja Jari Kesäniemi, p. 03 4141 5260

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus ehdottaa, että valtuusto hyväksyy vuoden 2023 talousarvion ja vuosien 2023–2025 taloussuunnitelmalle seuraavat periaatteet ja linjaukset:

1. Kaupungin taloutta ja palvelutoimintaa hoidetaan suunnittelukaudella 2023–2025 siten, että kaupungin talous pysyy tasapainossa.

2. Toimialat pidättäytyvät suunnitelmista, jotka nostavat kustannuksia, mutta palveluiden turvaamiseksi varautuvat vuodelle 2023 sopimuskorotusten mukaiseen henkilöstökulujen kasvuun sekä huomioivat inflaation vaikutukset suunnitelmissaan.

3. Toimialat laativat suunnitelmavuosille 2024 ja 2025 suunnitelman, jossa huomioidaan tiedossa olevat sopimuskorotukset ja vallitseva inflaatio, mutta muilta osin toimintaa tasapainotetaan kohti alenevaa verorahoitusta.

4. Vesihuoltoliikelaitoksen maksaman korvauksen suuruus päätetään talousarvion yhteydessä.

5. Talousarvion tavoiteasettelu perustuu kaupunkistrategiaan ja siinä asetettuihin tavoitteisiin. Palvelualueet esitettävät talousarviossa vaikutuspiirissään olevat ja mitattavat strategiaa toteuttavat tavoitteensa sekä toimenpiteet niiden saavuttamiseksi.

6. Hyväksyy talousarvion laadintaprosessin ja aikataulun liitteen mukaisesti.

Päätös

Kaupunginhallitus hyväksyi ehdotuksen.