

Salon kaupungin toiminnan ja talouden kehys vuodelle 2022

2520/02.02.00.01/2021

Kaupunginhallitus 14.06.2021 § 288

Valmistelija: talousjohtaja Anna-Kristiina Korhonen, anna-kristiina.korhonen@salo.fi, 02 778 2201

Talousarviokehyksessä määritellään tulevan vuoden talousarvion reunaehdot ja annetaan talousarvion laadintaohjeet toimielimille. Talousarviokehys perustuu verottajan ja kuntaliiton arvioon verotulojen ja valtionosuuksien kehityksestä sekä arvioon kaupungin toimintatulojen ja toimintamenojen kehityksestä vuodelle 2022.

Kuntalain 110 § mukaan 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. 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.

Taloussuunnitelman tasapainossa voidaan ottaa huomioon talousarvion laadintavuoden taseeseen kertyväksi arvioitu ylijäämä. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Tässä määräajassa tulee kattaa myös talousarvion laadintavuonna tai sen jälkeen kertynyt alijäämä.

Talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan.

Kuntastrategian ottamisesta huomioon kunnan talousarvion ja -suunnitelman laatimisessa säädetään 110 §:ssä. Kuntastrategia tarkistetaan vähintään kerran valtuuston toimikaudessa. Valtuusto on hyväksynyt Salon kaupunkistrategian 2026 16.4.2018 § 48. Kuntavaalit pidetään kesäkuussa ja uusi valtuusto aloittaa toimintansa 1.8.2021. Kaupungin strategian päivitystyö on käynnissä, jonka yhteydessä on tavoitteena valmistella myös kaupungin talouden tasapaino-ohjelmaa.

Strategian päivittämisen yhteydessä tarkastellaan myös strategisia linjauksia ja siitä luotuja strategisia ja toiminnallisia tavoitteita sekä niihin liittyviä mittareita. Kyseinen päivitystyö tulee huomioida osana talousarvioprosessia.

Talousarvioprosessin yhteydessä toimialueiden tulee laatia omat tavoitteet, keinot tavoitteisiin pääsemiseksi, mittarit ja tavoitetasot sekä määritellä tavoitteisiin kohdistuvat riskit ja riskienhallintatoimenpiteet.

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2022-2025 arvioidaan BKT:n kasvuksi 2,6 prosenttia kuluvana vuonna. Vuonna 2022 BKT:n kasvuksi arvioidaan 2,5 % ja 1,5 % vuonna 2023. Talouskasvu jää koronavirusepidemian seurauksena hitaaksi vuoden 2021 alussa, mutta

alkaa ennusteiden mukaan vähitellen nopeutua kesän aikana.

Koronapandemian pitkittyminen ja uudelleen käynnistyneet rajoitustoimet vaikuttavat vuonna 2021 niin kuntatalouden menoihin kuin tuloihin. Rajoitustoimien vuoksi toimintatulojen kasvu on hidastunut ja väestön ikääntymisestä johtuva sosiaali- ja terveydenhuollon menojen kasvu ja kuntien tehtäviä laajentavat menolisäykset puolestaan kasvattavat kuntien menoja.

Valtiovaranministeriön mukaan vuonna 2022 kuntatalouden toimintamenojen kasvun arvioidaan hidastuvan, kun koronaepidemian hoidosta aiheutunut suurin menopaine poistuu. On kuitenkin todennäköistä, että koronaepidemian synnyttämää hoito- ja palveluvelkaa siirtyy ensivuodelle, eikä sen suuruutta pystytä vielä arvioimaan. Kuntatalouden toimintatulojen arvioidaan laskevan mm. korona-avustusten poistuessa vaikka toisaalta maksu- ja myyntitulojen ennakoidaan palaavan koronakriisin väistymisen myötä normaalitasolleen.

Vuonna 2022 kuntien verotulojen kasvun arvioidaan hidastuvan, kun yhteisöveron jako-osuuden määräaikainen korotus päättyy. Valtionosuuksien arvioidaan kasvavan muun muassa indeksikorotuksen, tehtävälaajennusten sekä valtionosuuden tason korotuksen vuoksi.

Salon kaupungin vuoden 2020 tilinpäätös

Kaupunki teki vuonna 2020 14,7 miljoonaa euroa positiivisen tuloksen. Vuonna 2019 alijäämä oli 17,5 miljoonaa euroa ja vuonna 2018 14,8 miljoonaa euroa.

Vuoden 2020 positiivisen tuloksen jälkeen taseessa olevat kertyneet ylijäämät nousivat 11,3 miljoonaan euroon eli 219 euroa per asukas (asukasmäärä 51 577).

Vuoden 2020 positiivisen tuloksen taustalla oli arvioitua parempi verotulokehitys, valtion tukitoimenpiteet ja toimintamenojen väheneminen. Koronatilanteen vuoksi useat toimintayksiköt olivat suljettuina vuoden 2020 aikana. Lisäksi palveluita jouduttiin rajaamaan koronan hoitoon ja torjuntaan liittyen ja tämä aiheutti palveluiden käytön vähenemistä.

Vuoden 2020 positiivisesta tuloksesta tulee huomioida, että kaupunki sai valtioneuvoston tukitoimenpiteinä koronaan liittyviä kertaluonteisia eriä. Ilman näitä poikkeuksellisia ja kertaluonteisia eriä kaupungin tulos olisi muodostunut negatiiviseksi. Kaupungin talous on edelleen pidemmällä aikavälillä rakenteellisesti alijäämäinen.

Kuluva vuosi 2021

Valtuuston hyväksymä muutettu talousarvio on vuodelle 2021 noin 9,9 miljoonaa euroa alijäämäinen (huhtikuu 2021). Valtuuston hyväksymässä talousarviossa vuodelle 2021 suunnitelmavuonna 2023 on mukana liikelaitos Salon veden yhtiöittäminen ja siitä saatava satunnainen tuotto, jonka ansiosta suunnitelmavuosi 2023 nousee positiiviseksi ja siten koko suunnitelmakausi on tasapainossa. Ilman yksittäistä yhtiöittämisestä saatavaa kertaerää tulot ja menot eivät ole tasapainossa suunnitelmakausilla 2021-2023.

Yleisinä haasteina ovat asukasmäärän vähentyminen, väestön vanheneminen ja syntyvyyden lasku. Nämä kaikki aiheuttavat suuria muutoksia kaupungin talouteen, palveluihin ja palvelurakenteeseen. Maaliskuussa 2020 alkanut korona-epidemian aiheuttama poikkeustilanne vaikutti olennaisesti kuntien toimintaan ja talouteen vuonna 2020 sekä tulee vaikuttamaan myös kuluvana vuonna.

Kaupungin tarkistettu väkiluku oli viime vuodenvuovaihteessa 51 562. Asukasluku laski vuoden takaiseen 288 asukkaalla. Huhtikuun ennakkotietojen perusteella asukasluku on kuitenkin kasvanut vuoden 2021 neljän ensimmäisen kuukauden aikana 12 henkilöllä. Asukasluku on huhtikuussa 2021 51 574.

Työ- ja elinkeinoministeriön työllisyyskatsauksen mukaan kaupungin työttömyysaste oli huhtikuun lopussa 12,5 %, kun se vuodenvaihteessa oli 14,7%.

Strategian päivittämisen valmistelu on aloitettu alkuvuodesta ja samanaikaisesti valmistellaan myös pidempiaikaista kestävän talouden suunnitelmaa.

Seuraavina vuosina suurimmat muutokset kaupungin toiminnassa ja taloudessa liittyvät mahdolliseen sote-uudistukseen. Vuodesta 2023 alkaen mahdollinen muutos vaikuttaisi merkittävästi kuntien toiminnallisiin vastuisiin, jolloin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestäminen siirrettäisiin kunnilta hyvinvointialueiden vastuulle. Taloussuunnitelmavuosia koskeva kaupunkitasoinen tuloslaskelma laaditaan kehyksen tarkistamisen yhteydessä.

Huhtikuun talouden toteuman perusteella toimintakulut ovat pysyneet talousarvion mukaisina, mutta toimintatuotot ovat toteutuneet arvioitua heikommin johtuen koronaan liittyvistä palveluiden rajoituksista ja palveluiden vähentyneestä käytöstä. Henkilöstökulujen loppuvuoden kehitykseen vaikuttavat huhtikuun alusta voimaan tulleet yleis- ja järjestelyeräkorotukset, jotka eivät vielä kaikilta osin näy huhtikuun toteumassa.

Uutta pitkäaikaista lainaa ei ole nostettu alkuvuoden aikana. Lyhytaikaista kuntatodistuslainaa oli huhtikuun lopussa 40,0 miljoonaa euroa. Kokonaislainamäärä huhtikuun lopussa oli noin 106,1 miljoonaa euroa eli noin 2.058 euroa/asukas, kun vuoden vaihteessa lainamäärä oli noin 109,2 miljoonaa euroa eli 2.117 euroa/asukas.

Kuntaliitto on päivittänyt toukokuussa verotuloennustetta. Tämän hetken verotuloennuste on vielä epävarma ja ennusteeseen on syytä suhtautua varovaisuuden periaatetta noudattaen. Toukokuun kuntaliiton verotuloennuste ja valtionosuuslaskelmat huomioiden tilikauden alijäämä on ennusteen mukaan 7,0 miljoonaa euroa. Ennustetta päivitetään, kun saadaan uusia päivitettyjä tietoja verotuloennusteista ja valtionosuuksista.

Vuoden 2022 talousarviokehyksen taustaoletukset

Talousarvion 2022 kehys on laadittu ulkoisille toimintatuloille ja toimintakuluille. Oletuksena on, että tulot pysyvät vuoden 2021 talousarvion tasolla ja toimintamenot kasvavat keskimäärin 1,5 prosenttia talousarvioon 2021 nähden.

Vuonna 2022 toimintakulujen kasvua lisäävät mm. kuntien lisääntyneet tehtävät, kuten hoivahenkilöstön vähimmäismitoituksen muutokset ja oppivelvollisuuden laajentaminen. Toimintamenojen kasvuun vaikuttavat myös kunta-alan valtakunnalliset palkkaratkaisut. Kunta-alan sopimus on voimassa 28.2.2022 saakka. Vuodelle 2022 palkkojen korotusprosenttina käytetään tässä vaiheessa 1,0 prosenttia ja korotusta tarkistetaan tarpeen vaatiessa myöhemmin. Muiden toimintakulujen arvioidaan kasvavan 2,0 prosenttia.

Verotulot on arvioitu Kuntaliiton viimeisen ennusteen mukaisena (tilanne toukokuu 2021) nykyisillä veroprosenteilla. Verotuloennusteet ovat tässä

vaiheessa vielä epävarmoja. Yhteisöverotulojen kertymiseen vaikuttaa alentavasti määräaikaisen jako-osuuden korotuksen päätyminen vuonna 2022. Seuraavat verotuloennusteet julkaistaan elokuun puolessa välissä. Valtionosuudet arvioidaan Kuntaliiton ennakkollisten valtionosuuslaskelmien mukaisina. Verotuloennuste ja valtionosuuslaskelma tarkistetaan, kun kaupunginhallitus päättää tarkennetusta kehuksesta syyskuussa 2021.

Edellä mainituilla oletuksilla laadittu kaupunkitasoinen kehys ei ole vuodelle 2022 tasapainossa. Kehykseen tässä vaiheessa arvioitu toimintakulukasvu, 1,5 prosenttia, on erittäin maltillinen. Lisäksi on huomioitava vuoden 2020 ja kuluvan vuoden koronan vaikutukset kustannusten ja toimintatulojen kehitykseen. Talousarviokehyksessä tilikauden alijäämäksi muodostuu 4,1 miljoonaa euroa.

Investoinnit

Valtuusto on hyväksynyt talousarvio 2021 yhteydessä investointisuunnitelman vuosille 2022-2025. Sen mukaisesti investointitaso vuodelle 2022 on 21,9 miljoonaa euroa.

Esityslistan liitteenä on kaupunkitasoinen kehys laskettuna edellä mainituilla taustaoletuksilla ja sen mukainen kaupungin tuloslaskelma ja rahoituslaskelma vuodelle 2022 sekä valtuuston hyväksymä (TA2021) investointisuunnitelma vuosille 2022-2025.

Lautakuntakohtaista kehystä ei laadita tässä vaiheessa, vaan lautakuntakohtainen raami päätetään syyskuussa kaupunginhallituksessa kehysten tarkistamisen yhteydessä, kun tarkemmat tiedot verotuloennusteista saadaan elokuussa.

Talousarvion valmistelu ja laadinta voidaan kuitenkin aloittaa toimialueilla kesäkuussa oheisena olevan talousarviolaadintaohjeen mukaisesti.

Vuoden 2022 talousarvioprosessin alustava aikataulu

Talousarvio-ohjeet ja talousarviokehys kaupunginhallituksessa, 14.6.2021	
Talousarviokehysten tarkastaminen	syyskuu (vko 36)
Lautakuntien talousarviokäsittelyt	lokakuu (vko 40)
Lautakuntien talousarvioneuvottelut	lokakuu (vko 41-42)
Kaupunginjohtajan esitys TA	marraskuu (vko 45)
Veropäätös kaupunginvaltuustossa	marraskuu (vko 46)
Talousarvio kaupunginhallitus	marraskuu (vko 47)
Talousarvio kaupunginvaltuusto	joulukuu (vko 50)

Kaupunginjohtaja:

Kaupunginhallitus hyväksyy liitteenä olevan talousarvion 2022 laadintaohjeet sekä lähettää ne lautakunnille tiedoksi ja noudatettaviksi.

Päätös:

Kaupunginhallitus hyväksyi päätösehdotuksen.

Valmistelija

talousjohtaja Anna-Kristiina Korhonen, anna-kristiina.korhonen@salo.fi, 02 778 2201, laskentasuunnittelija Mirka Haanpää, mirka.haanpaa@salo.fi, 02 778 2288

Kaupunginhallitus on käsitellyt kokouksessaan 14.6.2021 § 288 Salon kaupungin toiminnan ja talouden kehystä vuodelle 2022 ja talousarvion laadintaohjeita. Kaupunginhallitus päätti, että talousarviokehystä tarkennetaan syyskuussa.

Talousarvioraamin tarkistamisen ohjearvoiksi otettiin vuoden 2021 valtuuston hyväksymä lisätalousarvio, jonka se hyväksyi kokouksessaan 24.5.2021 § 57. Tämän lisäksi on laskettu nettokasvu nykyisellä palvelurakenteella. Verotulot ja valtionosuudet on arvioitu tämän hetkisten tietojen perusteella. Lautakuntaohjeita on laskettu edellä mainituilla periaatteilla. Poikkeuksena raamissa on kuitenkin huomioitu organisatorinen muutos kehittämis-, elinkeino- ja työllisyyspalveluiden sekä työterveyshuollon osalta ja lomituspalveluiden siirtyminen pois Salon kaupungilta 1.1.2022 alkaen.

Toimintatulot

Toimintatulojen vähennys on 5,1 milj. euroa eli 9,3 % verrattuna muutettuun talousarvioon. Lomituspalvelujen osuus vähennyksestä on 4,1 milj. euroa.

Toimintamenot

Toimintamenot kasvavat kokonaisuudessaan 5,7 milj. euroa eli 1,6 % verrattuna muutettuun talousarvioon. Lomituspalveluiden poistuminen aiheuttaa toimintamenoihin 3,9 milj. euron vähennyksen verrattuna muutettuun talousarvioon.

Kunta-alan työehtosopimukset päättyvät helmikuussa 2022, joten tässä vaiheessa ei ole tiedossa tulevan vuoden palkkatkaisuja. Henkilöstökuluissa varaudutaan 1,0 % korotukseen verrattuna tämän vuoden muutettuun talousarvioon. Arvioitu korotuksen kustannusvaikutus koko kaupungin tasolla on noin 1,7 milj. euroa.

Perusteet erikoissairaanhoidon kustannukseksi vuodelle 2022 on otettu VSSHP:n ilmoittamasta jäsenkuntien maksuosuuksista. Salon kaupungille ilmoitettu korotus erikoissairaanhoidon kustannuksiin on 0,8 %.

Palvelujen ostot kokonaisuutena (ml. erikoissairaanhoido) kasvavat 4,7 milj. euroa eli 3,0 % ja aineet ja tarvikkeet kasvavat 1,9 %. Avustusten kustannus vähenee 6,4 % eli 1,4 miljoonaa euroa johtuen lomituspalvelujen poistumisesta.

Verotulot ja valtionosuudet

Verotulot on laskettu nykyisellä kunnallisveroprosentilla. Kuntaliitto on julkaissut elokuun lopussa viimeisimmän verotuloennusteen.

Kunnallisveron kasvuksi on arvioitu 1,3 % verrattuna vuoden 2021 kuntaliiton ennusteeseen. Kiinteistöverojen arvioidaan pysyvän pääsääntöisesti samalla tasolla. Yhteisöveron arvioidaan vähenevän vuoden 2021 ennusteeseen verrattuna, koska yhteisöveron jako-osuuden määräaikainen korotus päättyy.

Verotulot yhteensä on raamissa arvioitu 203,8 milj. euron suuruisiksi, kun kuntaliiton viimeisin ennuste tälle vuodelle on 206,2 milj. euroa. Muutettuun talousarvioon verrattuna verotulot kasvavat raamiin 4,4 % eli noin 8,6 milj.euroa.

Valtionosuudet perustuvat valtiovarainministeriön kesäkuussa tehtyyn ennusteeseen. Valtionosuudet ovat arvioitu yhteensä 129,3 milj. euron suuruiseksi, jossa on lisäystä 6,6 milj. euroa muutettuun talousarvioon. Verotulot ja valtionosuudet kasvavat yhteensä nettona 15,2 milj. euroa muutettuun talousarvioon verrattuna.

Talousarvioraamin 2022 kustannustason muutos toimintakatteen osalta on yhteensä 10,7 milj. euroa heikompi verrattuna muutettuun talousarvioon 2021.

Yhteenveto talousarvioraamin perusteista verrattuna kuluvaan vuoden muutettuun talousarvioon:

1. Toimintatuottojen vähennys 9,3 %, 5,1 milj. euroa
2. Toimintamenojen lisäys 1,6 %, 5,7 milj. euroa
3. Verotulojen lisäys, 4,4 %, 8,6 milj. euroa
4. Valtionsuoksien lisäys, 5,4 %, 6,6 milj. euroa
5. poistojen lisäys, 3,0 %, 0,5 milj. euroa

Rahoituskulut- ja tuotot arvioidaan vuoden 2021 tasolle johtuen alhaisesta korkotasosta vielä vuonna 2022.

Näillä edellä mainituilla muutoksilla raamituloslaskelman toimintakate tulee olemaan -322,1 milj. euroa ja vuosikatteenä jää 10,4 milj. euroa, joka ei riitä poistojen kattamiseen. Poistojen jälkeen raamin tulos on 6,6 milj. euroa alijäämäinen ja poistoeron muutoksen jälkeen 6,0 milj. euroa alijäämäinen.

Vuoden 2020 tilinpäätöksen mukaan kaupungin taseen ylijäämä on 11,3 milj. euroa. Tämän hetkisten uusien verotuloennusteiden ja päätetyn lisätalousarvion valossa tilikauden tulos saattaa päätyä alijäämäiseksi noin 4,0 milj. euroa. Vuoden 2021 talouden ennusteeseen liittyy vielä epävarmuutta, johon vaikuttaa erityisesti poikkeustilanteen vaikutukset, todelliset verokertymät ja erikoissairaanhoidon todelliset kustannukset loppuvuodelle.

Liitteenä ovat vuodelle 2022 laaditut koko kaupunkitasoinen tuloslaskelma, lautakunta-kohtainen raami ja rahoituslaskelma.

Esittelijä	Kaupunginjohtaja
Päätösehdotus	Kaupunginhallitus päättää hyväksyä liitteenä olevan lautakunta-kohtaisen raamin ja lähettää ne lautakunnille tiedoksi ja noudatettavaksi.
Päätös	Kaupunginhallitus hyväksyi päätösehdotuksen.
Tiedoksianto	Talousohjelmat Toimialajohtajat