

## Salon kaupungin toiminnan ja talouden kehys vuodelle 2023 ja talousarvion laadintaohjeet, tarkastuslautakunta

Kaupunginhallitus 20.06.2022 § 229

Valmistelija

vs. talousjohtaja Maria Kulmala, maria.kulmala@salo.fi, 02 778 4017

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 2023.

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.

Salon kaupungin nykyinen strategia hyväksyttiin huhtikuussa 2018. Kuntastrategiaa tarkistetaan vähintään kerran valtuuston toimikaudessa. Edellinen kaupunginvaltuusto aloitti strategian arvioinnin ja kesäkuussa 2021 valittu uusi kaupunginvaltuusto sekä kaupungin viranhaltijat jatkoivat työtä niin, että kaupungin strategiset tavoitteet mittareineen päivitettiin vuoden 2022 talousarvioon. Työtä jatketaan kuluvan vuoden aikana ja tavoitteena on, että kaupunginvaltuusto hyväksyy strategian viimeistään talousarviokäsittelyn yhteydessä tämän vuoden joulukuussa.

Valtiovarainministeriön kansantalousosaston ennusteen mukaan Suomen bruttokansantuotteen kasvu jää noin 1,5 prosenttiin kuluvana vuonna. Vuonna 2023 kasvuksi arvioidaan 1,7 % ja vuonna 2024 1,5 %.

Keväällä 2020 alkanut koronaepidemia vaikuttaa edelleen kuntien talouteen ja toimintaan monin tavoin. Lisäksi Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja globaalien jännitteiden lisääntyminen luovat kustannuspaineita ja heikentävät talousnäkyviä sekä kasvattavat niihin liittyvää epävarmuutta. Kuntakentällä varaudutaan myös muihin sodan vaikutuksiin, kuten pakolaisvirtojen aiheuttamiin muutoksiin palvelutarpeessa. Äkillisten muutosten lisäksi kuntien toimintaympäristöön vaikuttavat vähitellen etenevät muutokset, kuten väestön ikääntyminen sekä työikäisen väestön määrän väheneminen ja sen vuoksi heikkenevä veropohja ja pahenevat työvoiman saatavuuteen liittyvät ongelmat.

Vuosi 2023 on hyvin poikkeuksellinen kuntataloudessa niin menojen kuin tulojenkin kehityksen osalta, sillä sote-uudistuksen seurauksena kuntien toiminnan kustannukset vähenevät ja käyttötalousmenoista siirtyy pois noin puolet. Valtiovarainministeriön mukaan vuonna 2023 kuntatalouden toimintamenojen arvioidaan alenevan 54 prosenttia. Toisaalta Ukrainasta sotaa paenneiden ihmisten auttamiseen tarvittavien panostusten arvioidaan kasvavan mm. varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen valmistavan opetuksen tarpeen kasvun vuoksi. Vuosina 2024-2026 kuntatalouden toimintamenot kasvavat keskimäärin 2,3 prosenttia vuodessa, mikä johtuu pääasiassa hintojen noususta. Kuntatalouden toimintatulojen arvioidaan laskevan noin 30 prosenttia vuonna 2023. Toimintatulojen laskua hidastaa kuntien sote-kiinteistöistä saamat vuokratulot. Lisäksi julkisen talouden suunnitelmassa on varauduttu maksamaan kunnille Ukrainan sotaa pakenevien maahanmuutosta aiheutuvia kustannuksia.

Vuonna 2023 kuntien verotulojen arvioidaan laskevan 48 prosenttia. Jotta kokonaisveroaste ei kasvaisi, kunnallisveroprosentteja alennetaan kaikissa kunnissa yhtä suurella prosenttiyksiköllä 12,64% sote-uudistuksen voimaantulovuonna. Kuntien verotulokertymä jää vuonna 2023 poikkeuksellisesti normaalia korkeammalle tasolle, koska osa aiempien vuosien kunnallis- ja yhteisöverotuloista tilittyy vuodelle 2023 vanhojen kunnallisveroprosenttien ja yhteisöverotulojen jako-osuuksien mukaisesti. Valtionosuuksien arvioidaan laskevan 65 prosenttia vuonna 2023. Kuntien valtionosuudet kasvavat 2024-2026 keskimäärin 1,7 prosenttia vuodessa, mikä selittyy suurimmaksi osaksi indeksitarkistuksilla.

#### Salon kaupungin vuoden 2021 tilinpäätös

Kaupunki teki vuonna 2021 8,1 miljoonaa euroa ylijäämäisen tuloksen. Vuonna 2020 ylijäämä oli 14,7 miljoonaa euroa ja vuosi 2019 oli alijäämäinen 17,5 miljoonaa euroa.

Vuoden 2021 positiivisen tuloksen jälkeen taseessa olevat kertyneet ylijäämät nousivat 19,4 miljoonaan euroon eli 378 euroa per asukas (asukasmäärä 51 407).

Positiivisen tuloksen taustalla on erityisesti sosiaali- ja terveystalouden saama korona-avustus, verotulojen ennakoitua suurempi kertymä sekä toimintakulujen toteutuminen talousarviota pienempinä.

#### Kuluva vuosi 2022

Valtuuston hyväksymä muutettu talousarvio on vuodelle 2022 noin 9,4 miljoonaa euroa alijäämäinen (toukokuu 2022). Valtuuston hyväksymässä talousarviossa vuodelle 2022 suunnitelmavuonna 2024 on mukana liikelaitos Salon veden yhtiöittäminen ja siitä saatava satunnainen tuotto. Ottaen huomioon vuodelle 2022 laaditun talousarvion sekä vuosien 2020 ja 2021 positiiviset tulokset, talous on tasapainossa suunnitelmakausilla 2022-2024.

Kaupungin väkiluku oli viime vuodenvaihteessa 51 407. Asukasluku laski vuoden takaiseen 155 asukkaalla. Ennakkotietojen perusteella asukasluku on huhtikuun 2022 lopussa 51 369, joten laskua on neljän ensimmäisen kuukauden aikana 38 henkilöä.

Työ- ja elinkeinoministeriön työllisyyskatsauksen mukaan kaupungin työttömyysaste oli huhtikuun lopussa 8,9 %, kun se vuodenvaihteessa oli 10,4%.

Seuraavina vuosina suurimmat muutokset kaupungin toiminnassa ja taloudessa liittyvät tulevaan sote-uudistukseen, jonka yhteydessä sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen tehtävät siirtyvät vuoden 2023 alusta hyvinvointialueen vastuulle. Lisäksi valmisteilla oleva TE-palveluiden siirto kuntiin jatkaa toteutuessaan kuntien tehtäväkentän muutosta. Tämän hetken arvion mukaan TE-palvelujen järjestämismäärä siirtyisi kunnille vuoden 2024 aikana.

Huhtikuun talouden toteuman perusteella toimintakulut ovat pysyneet talousarvion mukaisina, mutta toimintatuotot ovat toteutuneet arvioitua heikommin.

Uutta pitkäaikaista lainaa ei ole nostettu alkuvuoden aikana. Lyhytaikaista kuntatodistustalainaa oli huhtikuun lopussa 40,0 miljoonaa euroa. Kokonaislainamäärä huhtikuun lopussa oli noin 94,0 miljoonaa euroa eli noin 1.830 euroa/asukas, kun vuoden vaihteessa lainamäärä oli noin 101,2 miljoonaa euroa eli 1.969 euroa/asukas. Muutetun talousarvion mukaan lainamäärä olisi vuoden 2022 lopussa noin 113,0 miljoonaa euroa.

Kuntaliitto on päivittänyt huhtikuussa verotuloennustetta. Tämän hetken verotuloennuste on vielä epävarma ja ennusteeseen on syytä suhtautua varovaisuuden periaatetta noudattaen. Huhtikuun kuntaliiton verotuloennuste ja valtionosuuslaskelmat huomioiden tilikauden alijäämä huhtikuun arvion mukaan saattaa olla parempi kuin kuluvan vuoden talousarvio ja alijäämä olisi noin 3,2 miljoonaa euroa. Näin aikaisessa vaiheessa vuotta tehtyyn ennusteeseen on kuitenkin syytä suhtautua varauksella. Ennustetta päivitetään, kun saadaan uusia päivitettyjä tietoja verotuloennusteista ja valtionosuuksista.

#### Vuoden 2023 talousarviokehityksen taustaoletukset

Talousarvion 2023 kehys on laadittu ulkoisille toimintatuotoille ja toimintakuluille. Vuosi 2023 on poikkeuksellinen kuntataloudessa menojen ja tulojen osalta, koska sote-uudistuksen seurauksena kuntien toiminnan kustannukset vähenevät. Kehyksessä on toimintakulujen ja -tuottojen osalta arvioitu tällä hetkellä tiedossa olevien hyvinvointialueelle siirtyvien toimintojen vaikutukset. Kehyksessä oletuksena on, että kaupungille jäävien toimintojen tuotot pysyvät muutoin vuoden 2022 talousarvion tasolla, mutta toimintatuottoihin on tehty karkea arvio sote-uudistuksen myötä hyvinvointialueen käyttöön siirtyvien kiinteistöjen vuokrien määrästä tämän hetken tietojen perusteella.

Toimintakulujen osalta kaupunkitasoinen talousarviokehys on laadittu siten, että muut toimintakulut kuin henkilöstökulut nousevat 2 %. Henkilöstökulujen korotukseksi on arvioitu 4,1 %. Kunta-alalle solmittiin 8.6.2022 kolmivuotinen sopimusratkaisu, joka on voimassa ajalla 1.5.2022-30.4.2025. Sopimus sisältää seuraavat palkankorotukset: 2 % yleiskorotus 1.6.2022 alkaen ja seuraavina vuosina 1,5% 1.6.2023 ja 1.6.2024. Lisäksi 0,5% keskitetty järjestelyerä 1.10.2022 alkaen sekä paikalliset järjestelyerät 0,4% 1.6.2023 ja 1.6.2024. Lisäksi korotusten suuruuteen liittyy ehto, jonka mukaan mikäli verrokkialojen (teknologiateollisuus, kemian perusteollisuus sekä auto- ja kuljetusala) työehtosopimusten kustannusvaikutus ylittää korotusten yhteismäärän 1,9 prosenttia, ylimenevästä osuudesta lisätään 70 prosenttia yleiskorotukseen ja 30 prosenttia paikalliseen erään. Sopimus sisältää myös viisivuotisen palkkaohjelman, joka ajoittuu vuosille 2023-2027. Palkkaohjelman suuruus on yhteensä 5 prosenttia.

Vuonna 2023 toimintakulujen kasvua lisäävät mm. kuntien lisääntyneet tehtävät, kuten oppivelvollisuuden laajentaminen. Toimintamenojen kasvuun vaikuttavat myös Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja siihen liittyvät pakotteet ja hintapaineet, kunta-alan palkkaratkaisut sekä

koronaepidemian kehitykseen edelleen liittyvä epävarmuus. Kunta-alan palkkaratkaisulla on suuri merkitys kuntatalouden tulevalle kustannuskehitykselle, sillä henkilöstökulut muodostavat kuntasektorin suurimman kuluerän. Vuodelle 2023 palkkojen korotusprosenttina käytetään 4,1 prosenttia ja korotusta tarkistetaan tarpeen vaatiessa myöhemmin. Muiden toimintakulujen arvioidaan kasvavan 2,0 prosenttia.

Verotulot on arvioitu varovaisuuden periaatteella Kuntaliiton viimeisen ennusteeseen pohjautuen (tilanne huhtikuu 2022) nykyisillä veroprosenteilla huomioiden tuloveroprosenttiin valtakunnallisesti samansuuruisena tehtävä tuloveroprosentin leikkaus (12,64%). Verotuloennusteet ovat tässä vaiheessa vielä epävarmoja. Sote-uudistuksessa kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta alennetaan kolmanneksella, eli yhteensä 11,25 prosenttiyksiköllä. Kuntaliiton verotuloennusteita tullaan päivittämään myöhemmin. Valtionosuudet arvioidaan Kuntaliiton ennakkollisten valtionosuuslaskelmien mukaisina. Verotuloennuste ja valtionosuuslaskelma tarkistetaan, kun kaupunginhallitus päättää tarkennetusta kehuksesta syyskuussa 2022.

Edellä mainituilla taustaoletuksilla laaditun kaupunkitasoisen kehysten vuosikate on lähes poistojen ja arvonalentumisten suuruisen, mutta ei täysin kata niitä. Talousarviokehityksessä tilikauden ylijäämäksi muodostuu 0,2 miljoonaa euroa. Laaditun kehysten mukaan lainan määrä vuoden 2023 lopussa olisi noin 116,3 miljoonaa euroa muutetun talousarvion mukaan laskettuna. On myös huomioitava kuluva vuoden kunta-alan palkkaneuvottelut, Ukrainan sota ja siihen liittyvät pakotteet ja hintapaineet sekä koronaepidemian kehitykseen liittyvä epävarmuus ja niiden vaikutukset kustannusten kehitykseen.

#### Investoinnit

Valtuusto on hyväksynyt talousarvio 2022 yhteydessä investointisuunnitelman vuosille 2023-2026. Sen mukaisesti investointitaso vuodelle 2023 on 19,9 miljoonaa euroa.

Esityslistan liitteenä on kaupunkitasoinen kehys laskettuna edellä mainituilla taustaoletuksilla ja sen mukainen kaupungin tuloslaskelma ja rahoituslaskelma vuodelle 2023 sekä valtuuston hyväksymä (TA2022) investointisuunnitelma vuosille 2023-2026.

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

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

#### Vuoden 2023 talousarvioprosessin alustava aikataulu

Talousarvio-ohjeet ja talousarviokehys KH	20.6.2022
Talousarviokehysten tarkastaminen	syyskuu (vko 36)
Lautakuntien talousarviokäsittely	lokakuu (vko 40)
Lautakuntien talousarvioneuvottelut	lokakuu (vko 41-42)
Henkilöstösuunnitelma henkilöstöjaostossa	lokakuu (vko 43)
Kaupunginjohtajan esitys TA	marraskuu (vko 45)
Talousarvion käsittely yhteistoimintaelimessä	marraskuu (vko 45)
Veroprosenttipäätös KV (ei tulovero%)	marraskuu (vko 46)
Talousarvio KH	marraskuu (vko 47)
Talousarvio KV	joulukuu (vko 50)

Esittelijä	Vt. Kaupunginjohtaja
Päätösehdotus	Kaupunginhallitus hyväksyy liitteenä olevan talousarvion 2023 laadintaohjeen sekä lähettää sen toimielimille tiedoksi ja noudatettavaksi.
Päätös	Kaupunginhallitus hyväksyi päätösehdotuksen.
Tiedoksianto	Talousspalvelut Lautakunnat Liikelaitos Salon Vesi

Tarkastuslautakunta 14.09.2022 § 42  
3071/02.02.00.01/2022

Valmistelija	Sisäinen tarkastaja, Sari Laakso, sari.m.laakso@salo.fi, 02 778 2012  Kaupunginhallitus hyväksyi 20.6.2022 kokouksessaan § 229 Talousarvion laadintaohjeet vuodelle 2023. Esityslistan liitteenä on kaupunkitasoinen kehys laskettuna kaupunginhallituksen päätöksessä mainituilla taustaoletuksilla ja sen mukainen kaupungin tuloslaskelma ja rahoituslaskelma vuodelle 2023 sekä valtuuston hyväksymä (TA2022) investointisuunnitelma vuosille 2023-2026.  Lautakuntakohtaista kehystä ei laadittu keväällä, vaan lautakuntakohtainen raami päätetään syyskuussa kaupunginhallituksen kehysten tarkistamisen yhteydessä, kun tarkemmat tiedot mm. verotuloennusteista saadaan.  Talousarvion laadintaohjeiden mukaisesti lautakuntien tulee jättää talousarvioesitykset kaupunginhallitukselle 10.10.2022 mennessä.
--------------	--

Esittelijä	Tarkastuslautakunnan puheenjohtaja
Päätösehdotus	Tarkastuslautakunta merkitsee kaupunginhallituksen hyväksymät talousarvion laadintaohjeet 2023 tiedokseen.
Päätös	Tarkastuslautakunta hyväksyi päätösehdotuksen.
Tiedoksianto	-