

Talousarviokehys ja talousarvion laadintaohje vuodelle 2022

259/02.02.00/2021

Kunnanhallitus 31.05.2021 § 140

Talousarvion valmistelun lähtökohta

Keväällä 2020 alkanut koronapandemia vaikutti kuntien toimintaan, ja tulo- ja menopohjaan monin tavoin. Koronakriisi vaikutti erityisesti kuntien verotuloihin, maksutuloihin, sekä sosiaali-, ja terveystalouden menoihin. Kevään ja kesän ajan huonoista näkymistä huolimatta kuntien verotulot kasvoivat vuonna 2020, osin tukitoimena kunnille myönnetystä yhteisöverojen määräaikaisesta jako-osuuden korotuksesta johtuen. Koronakriisin vaikutukset jäivät kuntatalouteen ja kansantalouteen jäivät odotettua pienemmiksi kuin keväällä 2020 pandemian alkaessa pelättiin. Valtio myönsi kuntatalouteen koronapandemista johtuvia tukia valtionosuuksien korotuksena, -avustuksina ja yhteisöveron jako-osuuden korotuksina yhteensä 3 mrd. euroa.

Vuonna 2020 Suomen talous supistui -2,8 prosenttia. Talouskasvu alkuvuonna 2021 on koronapandemista johtuen vielä hidasta, mutta kasvun arvioidaan kiihtyvän keskimääräistä nopeammin loppuvuoden aikana. Kokonaistuotannon kasvuksi arvioidaan 2,6 prosenttia. Taloudessa pandemiaa edeltävälle tasolle palataan arviolta vuoden 2022 aikana.

Vuoden 2021 kuntien tuloihin ja menoihin liittyy epävarmuutta, ja ennusteeseen vaikuttavat koronapandemian rajoitustoimien kesto, rokotusohjelman edistyminen sekä taudinkulkuun liittyvät kausivaihtelut. Valtion hybridistrategian edellyttämä testaus ja suojaus lisäävät kuntatalouden kuluja kuluvana vuonna, mutta valtio on sitoutunut täysimääräisesti korvaamaan kunnille valtionavustuksina välittömät koronavirukseen liittyvät kustannukset.

Valtio on tukenut kuntia voimakkaasti koronapandemian vuoksi. Vuonna 2020 valtion lisätalousarvioissa päätettiin tukitoimista kunnille n. 3 mrd. edestä. Valtaosa kunnille suunnatuista tukitoimista kohdennettiin peruspalvelujen valtionosuuksien kautta. Valtio tukee kuntia edelleen vuonna 2021 koronapandemiasta johtuen. Kuntien yhteisöveron jako-osuuden määräaikaista 10 prosenttiyksikön korotusta jatketaan vuonna 2021 ja summa lisää n. 570 miljoonalla eurolla kuntien yhteisöverotuottoja vuonna 2021 ja n. 40 milj. € vuonna 2022. Kuntien peruspalvelujen valtionosuutta korotettiin 2021 määräaikaisesti 280 milj. euroa. Koronasta aiheutuvat välittömät kustannukset korvataan kunnille lähtökohtaisesti valtionavustuksina toteutuneita kustannuksia vastaavasti. Sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee valtionavustuksia koskevan asetuksen vuoden 2021 aikana ja avaa valtionavustushaun kunnille ja kuntayhtymille.

Mäntsälän kunnan koronapandemiaan liittyvät tulonmenetykset ja kustannukset vuodelta 2021 ovat paremmin selvillä puolivuosisikatsauksen laadinnan yhteydessä. Ensimmäiseen osavuosisikatsaukseen, joka laadittiin maaliskuun lopun 2021 tilanteesta, raportoitiin koronapandemiaan liittyviä kuluja ja avustuksia annetuksi yhteensä 0,3 milj. euroa.

Mäntsälässä vuoden 2022 ja taloussuunnitelmavuosien taloutta rasittaa koronaviruskriisin ohella konsernin taloustilanteen heikkeneminen vuoden 2015 jälkeen ja etenkin kunnan vuosien 2018 ja 2019 tilinpäätöksien heikko tulos. Tilinpäätöksessä 2020 kunnan käyttötalous oli 1,0 milj. euroa ylijäämäinen. Toukokuun 2021 toteutumatietojen mukaan laadittu käyttötalouden tilinpäätösennuste osoittaa 3,2 milj. euron alijäämää. Ennusteessa on epävarmuutta liittyen verotulojen kehittymiseen vuonna 2021, Keski-Uudenmaan Sote-kuntayhtymän kulujen kasvuun, sekä muihin koronapandemiasta aiheutuviin tulonmenetyksiin ja kuluihin liittyen. Ennuste sisältää valtion tukitoimia koronaviruksen vaikutuksista: peruspalvelujen valtionosuus 0,2 milj. euroa ja yhteisövero-osuuden korotus 1,8 milj. euroa.

Kuntatalouden maksu- ja myyntitulojen arvioidaan palautuvan vuonna 2022 normaalille tasolle. Toimintamenojen kasvun arvioidaan myös tasaantuvan koronapandemiaan liittyvien kustannusten poistuessa. Toisaalta normaalitoiminnan estyttyä täysimääräisenä koronapandemian aikana, on kunnille kertynyt hoito- ja palveluvelkaa, jonka siirtyminen ja purkautuminen vuodelle 2022 asti näyttää todennäköiseltä. Mm. edellä mainituista syistä kuntien toimintakatteen ennakoitaan heikentyvän 6 prosenttia vuonna 2022. Vuonna 2022 verotulojen kasvun arvioidaan hidastuvan 1 prosenttiin kunnille myönnetyn määräaikaisen yhteisöveron jako-osuuden korotuksen poistuessa. Valtionosuuksien ennakoitaan kasvavan yli 5 prosenttia kuntien tehtävälaajennusten, indeksikorotusten sekä valtionosuuden tason korotuksen myötä. Vuoden 2022 kehysarvioon ovat vaikuttaneet lisäksi hallituksen päätökset kuntien tehtävämuutoksista.

Bruttokansantuotteen arvioidaan kasvavan v. 2021 2,6 %, ja yksityisen kulutuksen kasvavan 3,5 % vuonna 2021 patoutuneen kysynnän purkautuessa. Kriisiä edeltävä BKT:n taso saavutetaan vuonna 2022. Vuosina 2024 -2025 talouskasvun ennakoitaan hidastuvan reiluun prosenttiin.

Taustaoletukset	2021	2022	2023
BKT	2,6	2,5	1,5
Työttömyysaste, %	7,8	7,2	6,9
Yleinen ansiotaso, %	2,7	2,5	2,5
Inflaatio, % *	1,0	1,1	1,3
Peruspalvelujen hintaindeksi	2,5	2,2	2,3

*pohjainflaatio EKP:n ennuste

Talouden tasapainottaminen

Talousarvion 2020 yhteydessä kuntaan hyväksyttiin vuoteen 2026 ulottuva talouden tasapainottamisohjelma. Talousohjelmaan sisällytettävien toimenpiteiden suunnittelua varten kuntaan perustettiin syksyllä 2020 Mäntsälä2026-nimeä kantava virkamiehistä ja luottamushenkilöistä koostuva työryhmä. Mäntsälä2026-työryhmän tehtävänä oli ulkopuolisen konsultin johdolla etsiä talouden tasapainottamisen toimenpiteitä vuosille 2020-2026, tavoitteena yhteensä 10,5 milj. euron pysyvät säästötoimet. Mäntsälä2026-toimenpideohjelma, sisältäen 10,5 milj. säästötoimia hyväksyttiin valtuustossa 24.8.2020. Talousarviokehys 2022 sisältää toimenpideohjelman säästötoimet, jotka palvelualueet ovat ennalta alustavasti suunnitelleet, mutta lautakunnat täsmentävät omissa ehdotuksissaan toimet talouden tasapainottamiseksi.

Mäntsälän 2022 talousarviokehys ja vuosien 2023 – 2026 taloussuunnitelma

Talousarvion kehyslaskelmassa taloussuunnittelukausi on ulotettu vuoteen 2026 saakka, jotta suunnittelukausi on yhteneväinen talouden tasapainottamisohjelman kauden kanssa.

Talousarviokehysten valmistelussa vuodelle 2022 on pyritty huomioimaan koronapandemian arvioidun hiipumisen vaikutukset tuottoihin ja kuluihin, sekä ne talouden muutokset, jotka ovat ilmenneet vuoden 2021 talousarvion hyväksymisen jälkeen. Talousarviokehyksessä on huomioitu 1.8.2021 voimaan tulevan johtamis- ja organisaatiouudistuksen mukaiset muutokset palvelualueiden välillä.

Talousarviokehysten tuloslaskelmassa käyttötalouden toimintakate kasvaa -123,2 milj. euroon (+3,88% edellisen vuoden talousarvioon, +0,5% edellisen vuoden tilinpäätösennusteeseen).

Kehyslaskelman toimintatulojen ja toimintamenojen kohdalla on huomioitu toukokuussa palvelualueiden kanssa käytyjen kehysneuvottelujen tulokset. Kunta-alan työehtosopimus on voimassa 28.2.2022 asti. Tämän jälkeen voimaan tulevasta sopimusratkaisusta ei ole tarpeeksi ennakkotietoa, mutta talousarviokehyksessä palkankorotusarvioksi arvioidaan 1 %:ia. Palkkojen sivukulut on huomioitu vuoden 2021 tasossa. Sivukulujen muutokset vuodelle 2022 täsmentyvät syksyllä 2021 kehysriihen päätösten mukaisesti, mutta ennakkotietojen mukaan palkkojen sivukuluprosentteihin ei olisi tulossa isoja muutoksia.

Verorahoitus on arvioitu Kuntaliiton ennusteiden mukaisesti. Vuosikate on 8,3 milj. euroa. Alijäämä pienentyy edellisen vuoden talousarviosta ollen -0,8 milj. euroa. Verorahoituksen ennusteeseen liittyy epävarmuutta, ja tarkempia ennusteita verotulojen kehityksestä saadaan vasta vuoden 2020 verotuksen valmistuessa elokuussa. Verorahoituksen kehittymistä seurataan aktiivisesti ja ennusteita päivitetään syksyn aika taloustilanteen kehittymisen myötä.

Taloussuunnitteluvuosia koskevassa osassa on huomioitu n. 1,5% - 2,0 %:n kustannustason vuosittainen nousu. Vaihtuvakorkoisten lainojen

korkotason ennustetaan säilyvän matalana, mutta aikaisemmin solmitut koronvaihtosopimusten mukaiset korkokulut nostavat rahoituserien määrää. Talousarviokehyksessä suunnitelmavuosien vuosikatteen pysyvät positiivisina n. 10 milj. euron molemmilla puolilla, sekä vuodesta alkaen 2023 tilikauden tulos jäisi ylijäämäiseksi.

Hallitus on antanut joulukuussa 2020 eduskunnalle esityksen hyvinvointialueiden perustamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi. Uudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden sekä pelastustoimen palveluiden järjestäminen siirretään kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille. Käyttötalouden muutos toteutuu siten, että siirtyviä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen kustannuksia vastaavasti siirretään koko maan tasolla yhtä paljon tuloja, jotka koostuvat peruspalvelujen valtionosuuksien ns. sote-perusteisista osista, yhteisövero-osuudesta, kunnallisverosta sekä veroperustemuutoksista johtuvista verotulojen korvauksista. Tämän hetken arviolaskelman mukaan siirtyvien kustannusten yhteismäärä on noin 20,63 mrd. euroa. Tuloista taas siirtyy eniten kunnallisveroa eli noin 12,77 mrd. euroa, mikä toteutetaan alentamalla kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja tasasuuruisesti 12,39 prosenttiyksiköllä. Yhteisöveroa siirretään kolmasosa kuntien ryhmäosuudesta eli noin 0,67 mrd. euroa. Kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta siirtyy yhteensä 5,35 mrd. euroa ja veromenetysten korvauksista yhteensä 1,84 mrd. euroa. Siirtyvien valtionosuuksien ja veromenetysten korvausten osuus nykyisestä on noin 70 prosenttia. Koko maan tasolla siirtyviä kustannuksia ja tuloja siirtyy yhtä paljon, kuntakohtaisia eroja ilmenee paljon. Vaihteluvälejä tasataan valtionosuusjärjestelmään sisältyvillä tasauselementeillä. Mäntsälän kunnan päivitettyt sote-uudistus arviolaskelmat vuosille 2023 - 2026 esitetään syksyllä 2021 talousarviovalmistelun 2022 yhteydessä.

Kunnan väestön arvioidaan kasvavan suunnittelukaudella 0,4 – 0,6 % vuosittain. Merkittävää väestön kehityksessä on, että syntyvyys kunnassa on laskenut huomattavasti viime vuosina, eikä syntyvyyden merkittävää nousua ole näköpiirissä. Lasten määrän väheneminen tulee jatkossa pienentämään varhaiskasvatuksen ja opetuksen palvelutarvetta. Vanhusväestön suhteellinen osuus kunnan väestöstä kasvaa merkittävästi, mikä puolestaan nostaa ikääntyneille suunnattujen sosiaali- ja terveyspalvelujen tarvetta ja siten myös sosiaali- ja terveystoimen kustannuksia.

Talousarvion 2020 yhteydessä hyväksytty talousohjelma rajaa kunnan investoinnit yhteensä enintään 54,2 milj. euroon vuoteen 2026 mennessä. Talousarviokehyn investointimäärä tälle ajanjaksolle on 53,9 milj. euroa.

Kunnan velkamäärä talousarviokehyksessä 2022 on 101,7 milj. euroa (4 850 euroa/asukas). Vuonna 2021 Mäntsälän Kodeille annettu antolaina 20 milj. € lisää kunnan lainamäärää vuodesta 2021 alkaen, mutta konsernin lainakannassa keskinäinen lainamäärä eliminoituu pois. Taloussuunnittelukaudella velkamäärän arvioidaan hieman tasaantuvan

Mlä2026 talousohjelman toimenpiteiden ansiosta.

Toimialakohtainen talousarviokehys vuodelle 2022 on seuraava:

Toimiala	Talousarviokehys, €	Muutos-% vertailukelpoiseen korjattuun TA2021 nähdän
Hallinto		
Toimintatulot	1 909 000	17,3 %
Toimintamenot	-79 546 557	6,0 %
josta Keu-Sote ky	-71 000 000	5,9 %
Toimintakate	-77 637 557	5,8 %
Sivistys ja hyvinvointipalvelut		
Toimintatulot	3 187 157	4,7 %
Toimintamenot	-35 612 903	2,4 %
Toimintakate	-32 425 746	2,2 %
Tekninen ja elinvoimapalvelut		
Toimintatulot	5 587 091	-0,8 %
Toimintamenot	-18 741 153	-2,2 %
Toimintakate	-13 154 062	-2,8 %
Kunta yhteensä		
Toimintatulot	10 683 248	3,7 %
Toimintamenot	-133 930 713	3,8 %
Toimintakate	-123 247 465	3,8 %

(Valmistelija:

va. talousjohtaja Sari Klenberg, sari.klenberg@mantsala.fi)

Kunnanjohtajan päätösesitys

Kunnanhallitus päättää

- hyväksyä vuoden 2022 alustavan talousarviokehysten tuloslaskelman ja rahoituslaskelman talousarvion valmistelun pohjaksi siten, että käyttötalousmenojen ja tulojen vuosikasvu jakautuu palvelualueille esittelytekstissä esitetyn mukaisesti
- hyväksyä vuoden 2022 talousarvion ja taloussuunnitelman 2023-2026 alustavan laadintaohjeen kunnan ja sen palvelualueiden talousarvion valmistelun lähtökohdaksi.

Käsittely:

Va. talousjohtaja Sari Klenbergiä kuultiin asiantuntijana pykälän yhteydessä.

Päätös:

Hyväksyttiin esityksen mukaan.

- Liite 1. Mäntsälän kunta/tulos- ja rahoituslaskelma 2022
- Liite 2. Talousarvion 2022 ja taloussuunnitelman 2023 – 2026 alustava laadintaohje