

Talousarvion 2022 raami ja taloussuunnittelun ohjeistus

Khall 20.09.2021 § 310

71/02.02.00/2021

Valmistelija: talousjohaja Ari Luostarinen, puh. 040 593 4655.

Kuntalain 110 §:n 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 (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. Kuntalain mukaan kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa määräajassa eikä kattamista enää voida siirtää erillisellä toimenpideohjelmalla katettavaksi taloussuunnitelmavuosien yli. Yksilöidyt tasapainottamistoimenpiteet tulee esittää taloussuunnitelmassa. Kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien (110.3 §) Alijäämän kattamisvelvollisuus koskee vain kunnan tai kuntayhtymän taseeseen kertynyttä alijäämää, ei konsernitaseen alijäämää.

Talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Määräraha ja tuloarvio voidaan ottaa brutto- tai nettomääräisenä. Talousarviossa ja -suunnitelmassa on käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa. Kunnan toiminnassa ja taloushoidossa on noudatettava talousarviota."

Jämsän kaupungin talous on ollut viime vuosina heikkenevä, ja väestömäärä vähenevä, joka on vuosittain vähentynyt noin 200 - 400 henkilöä syntyvyyden ollessa hyvin alhainen. Kaupungin tulopohja on ollut haasteellinen verotulojen ja valtionosuuksien vähenemän vuoksi. Teollisuuden rakennemuutoksen vuoksi työpaikat ovat vähentyneet alueella ja huoltosuhde onkin pysytellyt korkeana valtakunnalliseen keskiarvoon verraten. Kaupungin taloutta rasittaa lisäksi Kaipolan tehtaan lakkautus ja siitä johtuvat toimenpiteet sekä käyttämättömänä oleva epäkurantti kiinteistömassa.

Yleinen taloudellinen tilanne ja vienti olivat elpyneet ja odotukset talouden noususuhdanteelle ovat parantaneet ennusteita. Epävarmuutena on kuitenkin talouden ylikuumeneminen ja toisaalta uuden korona-aallon

ilmaantuminen. Kevään 2021 pandemiatilanne on muuttanut ennusteita positiiviseen suuntaan, eikä lopullisia vaikutuksia voi vielä varmasti arvioida tilanteen ollessa edelleen epävakaa. Talouden käyntiin lähtemisen vauhti ja mahdollinen pandemian kolmas aalto ratkaisee koko tulorahoituksen tason. Uusi pandemian aalto ajaisi ilman muuta talouden kehityksen taantumaan.

Vuoden 2020 tilinpäätöksen jälkeen kaupungilla on taseessa kumulatiivista ylijäämää 3,6 milj.€. Vuoden 2021 talousarvio on kutakuinkin tasapainossa (ylijäämää noin 57.000 €). Taloussuunnitelmassa suunnitelmavuosi 2022 on noin -565.000 € alijäämäinen. Suurin osa kaupungin menoista on sopimuksen mukaista palvelujen ostoa, joten toiminnan rationalisoinnista tai muista pienemmistä eristä ei helpolla saada riittäviä tasapainotuseriä talouden alijäämän oikaisemiseksi yhden suunnitelmakauden aikana. Rakenteesta aiheutuvan alijäämän kaupungin budjetissa arvioidaan vuoden 2020 tilinpäätöksen perusteella olevan noin 1,5-2 milj.€, kun valtionosuuksista poistetaan pandemian aiheuttamat valtionosuuslisät. Tosin vielä on päättämättä, miten sairaanhoitopiirien tekemät alijäämät pandemian ajalta katetaan, tämä lisää em. alijäämää.

Viime vuosien (10 vuoden ajanjakso) aikana kaupunki on subventoinut palveluihin 17 milj.€ lisää, josta noin 16,5 milj.€ on mennyt sosiaali- ja terveystoimeen. Palveluiden laajennuksia on tapahtumassa ja tapahtunut varhaiskasvatuksessa ja koulutoimessa oppivelvollisuusiän noustessa. Oppivelvollisuusiän nosto vuodella nostaa Jämsän kaupungin sivistystoimen kustannuksia reilulla 0,5 milj.€:lla. Päivähoidon asiakkaiden maksurajojen muutos taas puolestaan vähentää maksutuottoja arviolta noin 40.000 €.

Lisäksi sosiaali- ja terveystoimen ulkoistuksen kustannusten arvioidaan sopimuksen hinnankorotusmekanismin mukaisesti nousevan noin miljoonalla eurolla. Lisäksi näyttää siltä, että vuoden 2021 varaus korotukseen ei riitä, lisäksi hoitajamitoituksen vaatimat lisärahoitukset nostavat sosiaali- ja terveystoimen kustannuksia. Myös palkankorotukset ensi vuodelle ovat avoimena, sopimuskausi päättyy 28.2.2022, joten loppuvuoden palkkavaraukset ovat vielä neuvottelematta. Arvio vuoden 2022 palkankorotukseksi on 1,5 %, joka tarkoittaa summatasolla noin 650.000 € sivukuluineen.

Tässä vaiheessa lienee turha spekuloida tulorahoituksen erillä, tuloslaskelman verotulokohdassa lähdetään perusoletuksena siitä, että veroproositit ovat nykyiset ja ennuste on suoraan valtionvarainministeriön ja kuntaliiton kuntakohtaisessa ennusteessa oleva skenaario, jota on oikaistu ennustetulla väkiluvun vähenemisellä kuntakohtaisesti. Verotulojen ja valtionosuuksien muutokset kompensoivat osin toisiaan ja niiden muutoksilla taloussuunitelman luvuilla tehty raamitus jäisi vuodelta 2022 noin -100.000 alijäämäiseksi.

Tulopohjan epävarmuuden vuoksi lienee tässä vaiheessa tärkeintä keskittyä vain kaupungin omaan toimintakatteen sisältämään toimintaan ja talousarvion laadinnan ohjeistukseen.

Organisaation toiminnan suunnittelu tulevaisuuden tarpeita silmälläpitäen on avain toiminnan tehokkuuden lisäämiseen. Hankaluutena on totutusta rakenteesta tai toiminnasta luopuminen. Kulukuuri ja tehostaminen lähtevät siitä, että vähennetään toimintaa, muutetaan toimintatapaa ja -- kulttuuria sekä tehdään päätöksiä, mitä ei enää tehdä, sitä kautta voidaan muuttaa henkilöiden toimenkuvia ja tehdä jotenkin muuten saavuttaen samat tavoitteet; tuottavammin ja jopa vaikuttavammin sekä kokonaistaloudellisesti mielekkäämmin. Suuri osuus menoista on palveluiden ostoa, jolloin nämä ostopalvelut eivät ole täysin "omissa käsissä", kustannusten nousu on usein nopeampaa kuin kaupungilla.

Lomautuksia ja YT-neuvotteluja ei ole pidetty järkevinä toiminnan kannalta, asiakkaat ovat kaupungilla pysyviä toisin kuin yrityksillä. Eläköitymisen hyödyntäminen tukee organisaation toiminnan uudelleenjärjestelyjä ja toiminnan tehokkuuden nostoa. Toki muutosvaiheessa on taattava hiljaisen tiedon siirtyminen etenkin johto- ja asiantuntijatehtävissä.

Jämsän kaupunki on mukana Kestävä kuntatalous FCG:n projektissa, jonka puitteissa johtoryhmälle on esitetty vuoden 2019 pohjalta koko kaupungin palveluvarustuksen tilanne ja vertailu muihin kuntiin. Jatkotyöstänä luvut tarkkenevat tilinpäätöksen 2020 luvuilla ja ne ovat hyvä pohjamateriaali toiminnan kustannusten tarkastamiseen ja perkaamiseen. Lisäksi kaupungille on luovutettu NHG:n lopuraportti vuosi sitten, jonka esittämät toimenpiteet ovat edelleen kesken.

Vuoden 2021 talousarvion taso tarkoittaa noin -100.000 €:n alijäämää vuoden 2022 suunnitelmaan.

Kaupunginhallitus on käsitellyt talousarvion raamia kokouksessaan 14.6.2021 ja keskustellut esittelyteksissä mainituista toiminnan kustannuspaineista ja niiden kattamisesta taloussuunnitelmakaudella.

1. JT kustannusten nousu; arvio noin	1.000.000 €
2. Arvioitu henkilökustannusten nousu	650.000 €
3. Oppivelvollisuuden laajennus	500.000 €
4. Hoitajamitoituksen muutos; osin arvio	350.000 €
5. Tulojen pienentyminen varhaiskasvatuksessa	40.000 €
6. Rakenteellinen alijäämä	1.500.000 €

Kokouksessaan kaupunginhallitus on myös päättänyt, että valittava uusi kaupunginhallitus palaa talouden raamitukseen ja ohjeistukseen syksyllä.

Jämsän kaupungin talousarvion laadinta-aikataulun mukaisesti talousarvio on laadinnassa ja lukujen pitää olla järjestelmässä 1.10.2021 kaupunginhallituksen aikataulun mukaisesti. Aikaisemmassa käsittelyssä avoinna olleita asioita ei ole kyetty ratkaisemaan pitävästi. Pyrkimys toimialoilla on kuitenkin 0 % kustannusten nousuun toimialakohtaisesti. Tämän nollaraamin on tarkoitus sisältää myös 1,5 % palkkakustannusten nousu. Raamin käsittelyn jälkeen on tullut esille myös muita muutoksia,

kuten esim. ulkoistetuista toiminnoista henkilöstön siirto viranomaistehtäviksi katsotuista tehtävistä kaupungin palvelukseen. Näissä muutoksista pyritään myös nollaraamiin. Myöskään valmisteltava ja 25.10.2021 valtuuston käsittelyssä oleva lisätalousarvio ei suoraan saa vaikuttaa raamituksen nousuun, vaan sen eri tekijät arvioidaan tapauskohtaisesti. Tulopohjan osalta on viimeiset verokertymät näyttäneet paremmilta kuin vuodelle 2022 on arvioitu, mutta suuria epävarmuustekijöitä liittyy erityisesti verotuloihin Kaipolan tehtaan lakkautuksen vuoksi. Kaupunginvaltuuston seminaari on päätetty pitää 12.10.2021, jolloin 1. vedos talousarviosta on jo saatavilla.

Toimivalta, johon päätös perustuu
Kuntalaki § 39 ja § 110 sekä Jämsän kaupungin hallintosääntö § 25 ja § 68

Ehdotus

vs. kaupunginjohtaja Anna-Liisa Juurinen

Kaupunginhallitus päättää hyväksyä talousarvion 2022 toimintakatteen perusraamiksi 0 % toimialatasolla verrattuna 2021 talousarvioon ja keskustelee ja päättää esittelytekstissä mainituista toiminnan kustannuspaineista ja niihin liittyvistä toimenpiteistä.

Ehdotus hyväksyttiin.