

Palveluiden järjestämissuunnitelma ja talousarviokehys 2021

Kunnanhallitus 22.06.2020 § 152
920/02.02.00/2020

Nurmijärven kunnan palvelutuotannon järjestämistä ohjaavat kuntastrategia sekä sitä toteuttavat ohjelmat. Vuosittain vahvistettavan talousarvion tehtävänä on taas osoittaa, miten kuntastrategian mukainen toiminta aiotaan järjestää ja rahoittaa.

Tehokkaalla palvelutuotannolla on merkittävä rooli kunnan kasvun kestävyys turvaamisessa. Erityisesti merkittävät ikärakenteen muutokset, yleinen väestön kasvu sekä kunnan maankäytön ja kaavoituksen kehittyminen edellyttävät palvelutuotannon tarkoituksenmukaisuuden säännöllistä arvioimista. Palvelutuotannon voidaan ajatella olevan tarkoituksenmukaista silloin, kun se täyttää tehokkaasti, riittävällä tavalla nykyiset palvelutarpeet ja skaalautuu tarvittaessa muuttuviin tarpeisiin ilman merkittäviä saneeraustoimia.

Palveluiden järjestämissuunnitelmassa tehdään vuosittain yleistarkastelu kunnan palvelutuotannosta. Tarkastelulla tuotetaan tietoa kunnassa tuotettavista palveluista, palvelutuotannon toimivuudesta sekä palvelukysynnän ja tuotantotapojen muutoksista. Tulevaisuudessa tavoitteena on syventää palvelutuotannon tarkastelua palvelujen tuotteistuksen sekä toimitilojen ominaisuusluokittelun tuottaman tiedon pohjalta. Tässä vaiheessa palveluiden järjestämissuunnitelma kuvaa tuotantoa yleispiirteisesti samalla pohjustaen talousarviokehysten taloudellisten resurssien jakamista.

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.

Vuosittaisen talousarviovalmistelun käynnistämiseksi kunnanhallitus hyväksyy kunnan hallintosäännön 58 §:n mukaisesti talousarvion suunnittelukehykset ja talousarvion laadintaohjeet, joiden perusteella toimielimet laativat talousarvioehdotuksensa.

Yleinen taloudellinen tilanne

Vielä syksyllä 2019 Valtiovarainministeriö (myöh. VM) arvioi Suomen talouskasvun jatkuvan kuluvana vuonna kohtuullisella tasolla, mutta korona-viruksen muuttuminen pandemiaksi ja sen vaikutukset talouden shokkitilaan ovat muuttaneet radikaalisti talouden näkymiä niin globaalisti kuin myös Suomessa. VM:n mukaan talouden arvioidaan supistuvan noin 6 prosenttia kuluvana vuonna, kun kysyntä vientimarkkinoilla hyytyy rajusti ja viruksen leviämistä estävät sulkutoimet ovat rajoittaneet liikkumista ja liiketoimintaa Suomessa. Kuluvan vuoden jälkeen talouden arvioidaan elpyvän BKT:n kasvun noustessa noin 2,5 prosenttiin vuonna 2021 ja 1,7 prosenttiin vuonna 2022.

Julkinen talous velkaantuu tänä vuonna erittäin nopeasti. Julkisen talouden alijäämä kasvaa yli 8 prosenttiin ja julkisyhteisöjen velka kipuaa yli 70 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Tulojen ja menojen välinen epätasapaino pienenee lähivuosina talouden väliaikaisten tukitoimien päättyessä ja kasvun elpyessä. Julkinen talous pysyy 2020-luvun puoliväliä lähestyttäessä silti edelleen selvästi alijäämisenä.

Talouden näkymät niin Suomessa kuin maailmantaloudessa ovat edelleen hyvin epävarmoja.

Ennusteessa on oletettu, että korona-pandemia hiipuu vähitellen pois ja syksyllä ei tule toista epidemia-aaltoa. Kuluttajien luottamus ja talouden toimintakyky pysyvät kuitenkin heikkoina siihen asti, kunnes sairautteen on löydetty tehokas rokote tai hoito.

Myös kuntatalous on kiristynyt poikkeuksellisella tavalla viime vuosina ja kuluva vuodesta on muodostumassa historiallisen vaikea. Koronasta johtuen kuntien tulopohja tulee merkittävästi heikkenemään ja toimintakulut kasvamaan kuluva vuonna, joka kääntää kuntatalouden voimakkaasti alijäämäiseksi. Lisäksi kuntatalouden tilaa rasittaa merkittävästi väestön ikääntymisen liittyvä sosiaali- ja terveyspalvelujen kysynnän kasvu sekä investointipaineet. Investointien rahoittamisessa vieraanpääoman ehtoisen rahoituksen painoarvo tulee kasvamaan, kun investointien tulo-rahoitus kärsii käyttötalousmenojen kasvusta ja heikosta verotulokehityksestä johtuen. Tämä tulee kiihdyttämään kuntatalouden velkaantumista poikkeuksellisella tavalla tulevina vuosina.

Talousarvion 2021 valmistelun lähtökohdat Nurmijärvellä ja talouden tasapainotustyön käynnistäminen

Tulevat vuodet tulevat olemaan Nurmijärven kunnan taloudessa poikkeuksellisen haastavat. Vuonna 2018 tilikauden alijäämä painui 12,1 milj. euroon ja viime vuoden osalta lähes 16 milj. euroon. Alijäämäisiä tilikausia selittää erityisesti kunnan käyttötalousmenojen raju kasvu ja samanaikainen vetotulojen poikkeuksellisen heikko kehitys. Kun palvelutuotannon nettomenojen kasvu aikavälillä 2016-2019 on ollut 29 miljoonaa euroa, on verotulojen kasvu jämähtänyt 8,2 miljoonaan euroon. Suurinta käyttötalousmenojen kasvu on ollut sosiaali- ja terveyspalveluissa.

Verotulojen kasvun alavireisyys viime vuosina on erityisen huolestuttavaa, sillä taloussuhdanteen huippuvuodet ovat ajoittuneet samalle ajanjaksolle. Kunnan lainakanta on tilikausien 2011-2019 aikana kasvanut 75,6 milj. eurosta 199,5 milj. euroon. Suhteellisen lyhyessä ajassa lainakanta on jo siis lähes kolminkertaistunut.

Kuluvan vuoden talousarvio laadittiin NUUKA-ohjelman pohjalta noin 6,9 milj. euroa ylijäämäiseksi, mutta sosiaali- ja terveysmenojen ennakoitua suuremmasta kasvukehityksestä sekä koronan verotuloja heikentävistä vaikutuksista johtuen tilinpäätösennuste kuluvan vuoden osalta on kääntynyt noin 3,6 milj. euroa alijäämäiseksi. Tilinpäätösennusteessa lainakannan arvioidaan nousevan 210 milj. euroon, mikäli käyttötalouden ja tulo-rahoituksen heikentymisestä aiheutunut rahoitusvaje katettaisiin kassaa supistamalla.

NUUKA-ohjelman alkuperäisten tavoitteiden mukaan kunnan lainakannan tulisi korkeintaan olla vuoden 2026 loppuun mennessä 187 milj. euroa ja tämän saavuttaminen nykyisen talousennusteen (6/2020) perusteella on erittäin haastavaa. Vuodet tulevat jatkumaan tulevaisuudessa reilusti alijäämäisinä, mikäli tasapainottavia toimia käyttö- ja investointitaloudessa sekä mahdollisesti myös tulo-rahoituksessa ei tehdä. Päivitetyt talousennusteen muutos on poikkeuksellinen, sillä NUUKA-ohjelman voimassaoloajalle 2020-2026 on muodostunut uutta rahoitusvajetta yhteensä noin 130 milj. euroa suhteessa aikaisempaan ennusteeseen (6/2019). Nykyarvioiden mukaan tuloslaskelman saattaminen tasapainoon vaatii noin 14-16 milj. euron pysyvän tasapainotuksen aikavälillä 2021-2029.

Kunnan talouden elvyttäminen tulee edellyttämään merkittäviä sopeutuksia käyttö- ja investointitalouteen. Talouden tasapainottamiseksi käynnistetään elokuussa 2020 NUUKA:n toimenpide-ohjelman valmistelutyö ja samalla myös NUUKA-ohjelmaan esitetään tehtävän tarvittavat päivitykset. NUUKA-ohjelman osalta arvioitavaksi tulevat ainakin ohjelman voimassaoloajan pidentäminen, lainakantatavoitteen maltillinen nostaminen sekä henkilöstöratkaisuiden sisällyttäminen periaatelinjauksiin.

Talousarviokehys 2021

Talousarviokehys vuodelle 2021 on tehty ulkoisten ja sisäisten tuottojen ja kulujen pohjalta. Talousarviokehysten asettamisessa on huomioitu NUUKA-ohjelman talouden tavoitteiden rinnalla vuoden 2019 tilinpäätös sekä kuluvan vuoden tilinpäätösennuste. Kehysvalmistelun lähtökohtana on käyttötaloudessa ollut 2019 vuoden tilinpäätös. Tämän lisäksi toimialoja ja liikelaitoksia on ohjeistettu huomioimaan keskeisiä toiminnallisia ja taloudellisia muutoksia kuluvalta vuodelta, joita lähtötasona 2019 vuoden tilinpäätös ei sisällä.

Toimialojen ja liikelaitosten kehusehdotusten pohjalta on käyty neuvottelut toimialoittain, jonka jälkeen kehystä on tasapainotettu siten, että käyttötalouden kasvu on rajautunut vuoden 2019 tilinpäätökseen nähden 2,2 milj. euroon (1,02%). Kuluvan vuoden tilinpäätösennusteeseen nähden vuoden 2021 toimintakatteen arvioidaan laskevan 1,2 milj. euroa (-0,5%). Kehykseen sisältyviä alustavia tasapainotuksia tullaan kytkemään osaksi kunnan pitkän aikavälin talouden tasapainottamisohjelman valmistelua. Tasapainotukset ovat kohdentuneet sekä menojen leikkaamiseen, että tulojen vahvistamiseen. Käyttötalouden muutoksia on avattu tarkemmin liitteenä olevassa Palveluiden järjestämissuunnitelma ja talousarviokehys 2021 -asiakirjassa.

Kehyksessä vuoden 2021 verotuloarvio perustuu Kuntaliiton 5/2020 veroennustekehikkoon ja kunnallisveroprosentin ja kiinteistöveroprosenttien on oletettu säilyvän kuluvan vuoden tasossa. Koronasta johtuen kunnan nykyinen verotuloennuste on huomattavasti heikentynyt joulukuun 2019 ennusteesta. Korona vaikuttaa verotuloihin erityisesti palkansaajien lomautusten ja irtisanomisten sekä yrityssektorin verotettavien liikevoittojen supistumisen kautta. Ero ennusteiden välillä kaikkien verotulojen osalta on yhteensä -14,3 milj. euroa/vuosi, josta valtaosa, noin 12,3 milj. euroa selittyy kunnallisverotulojen laskulla. Kehyksessä verotulojen arvioidaan nousevan kuluvan vuoden tilinpäätösennusteesta noin 7,7 milj. euroa (4,0 %) ja vuoden 2019 tilinpäätöstasosta noin 10 milj. euroa (5,3 %). Verotulojen osalta ennakoidaan siten absoluuttista kasvua aikaisempiin vuosiin, mutta pidemmän aikaperiodin tarkastelussa verotulojen kasvu on erittäin vaimeaa, erityisesti, kun verotulojen kehityksessä huomioidaan kuluvan vuoden osalta toteutetut veronkorotuspäätökset sekä arvioidaan verojen kehitystä suhteessa palvelutuotannon kustannusten kasvuun.

Valtionosuuksissa on huomioitu valtion kuntatalouden koronatuen sekä veronlykkäysmenettelyn kompensatioerän poistuminen vuodesta 2021 lähtien.

Rahoituserien, kuten lainojen korkokulujen ja Nurmijärven Sähkö Oy:n osinkotuottojen on arvioitu kehyksessä toteutuvan lähes 2019 vuoden tilinpäätöstasossa.

Kunnan vuosikatteen arvioidaan kehyksessä asettuvan 13,9 milj. euroon. Vuosikatteella kyetään rahoittamaan investoinneista noin 30 prosenttia, jonka perusteella nettolainanoton arvioidaan asettuvan 30,5 milj. euroon. Siten kunnan lainakannan arvioidaan nousevan 240,2 milj. euroon vuoden 2021 loppuun mennessä.

Tiukasta käyttötalouden raamista huolimatta tilikauden alijäämäennuste on kehyksessä noin 7,1 milj. euroa. Kesän jälkeen käynnistyvän käyttö- ja investointitalouden tasapainotustyön tavoitteena on kääntää kunnan tuloslaskelmat ylijäämäisiksi lähivuosien aikana sekä ohjaamaan velkaantumiskehitys laskusuuntaan. Samaan aikaan käynnissä oleva palveluverkkotyö osaltaan tukee kunnan pitkän aikavälin talouden tasapainotusta.

Käyttötalouden toimiala- ja liikelaitoskohtainen tasapainotettu nettomenoraami vuodelle 2021 ehdotetaan olevan seuraava:

	Kehys 2021	Tilinpäätös 2019	Muutos TP19-KEH21 (euroa)	Muutos TP19-KEH21 (prosenttia)
Konsernipalveluiden toimiala	-10 082 968	-9 689 537	-393 431	4,1
Sivistys- ja hyvinvointitoimiala	-94 011 925	-91 105 004	-2 906 921	3,2
Ympäristötoimiala	1 565 267	1 261 539	303 728	24,1
Sosiaali- ja terveystoimiala	-126 051 675	-125 800 266	-251 408	0,2
Aleksia liikelaitos	231 000	81 678	149 322	182,8
Nurmijärven vesi liikelaitos	5 046 000	4 191 840	854 160	20,4
yht.	-223 304 301	-221 059 749	-2 244 551	1,0

Kunnan investointipaineet ovat merkittävät ja kehysvuoden jälkeen investointitaloutta tulee sopeuttaa merkittävästi, jotta kunnan velkaantumiskehitys saadaan pitkällä aikavälillä taitettua. Investointien bruttomääräinen enimmäistaso vuodelle 2021 ehdotetaan olevan seuraava:

	Kehys 2021	Tilinpäätös 2019	Muutos TP19-KEH21 (euroa)	Muutos TP19-KEH21 (prosenttia)
Bruttoinvestoinnit	-48 000 000	-35 743 000	-12 257 000	34,3

Esittelijä

Kunnanjohtaja

Esitys

Kunnanhallitus:

1. päättää hyväksyä palveluiden järjestämissuunnitelman ja talousarviokehityksen vuodelle 2021 sekä talousarvion laadinta-ohjeen,
2. valtuuttaa talousjohtajan tekemään tarvittaessa kehukseen toimialojen sekä liikelaitosten välisiä kehysmuutoksia toimialajohtajien ja liikelaitosten johtajien yhteisiin esityksiin perustuen,
3. toteaa, että talousarviokehystä muutetaan tarpeen mukaan, mikäli meno- ja tuloarvioihin syntyy oleellisia poikkeamia talousarviovalmistelun alkuvaiheessa, sekä
4. toteaa, että kunnan pitkän aikavälin talouden tasapainotustyön käynnistämisestä päätetään elokuussa 2020.

Valmistelija

talousjohtaja Ville Rajahalme, etunimi.sukunimi@nurmijarvi.fi,
taloussuunnittelupäällikkö Erno Kontio, etunimi.sukunimi@nurmijarvi.fi

Päätös

Esitys hyväksyttiin.

Jakelu

Valtuusto
Lautakunnat ja liikelaitosten johtokunnat
Toimialat
Kunnan tytäryhtiöt