

# Palveluiden järjestämissuunnitelma ja talousarviokehys 2023

Kunnanhallitus 20.06.2022 § 148  
1001/02.02.00/2022

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 kestävyden turvaamisessa. Erityisesti merkittävät ikärakenteen muutokset, yleinen väestön kasvu sekä kunnan maankäytön ja kaavoituksen kehittyminen edellyttävät palvelutuotannon tarkoituksenmukaisuuden säännöllistä arvioimista. Sote-uudistuksen myötä kunnalle jäävien palvelujen järjestäminen kustannustehokkaasti nousee vielä keskeisemmäksi, koska se määrittelee kunnan talouden liikkumavaran tulevaisuudessa. Mikäli liikkumavaraa ei ole, kunnan on haastavaa huolehtia elinvoimaisuudesta ja houkuttelevuudesta.

Palveluiden järjestämissuunnitelmassa tehdään vuosittain yleistarkastelu kunnan palvelutuotannosta. Tarkastelulla tuotetaan tietoa kunnassa tuotettavista palveluista, palvelutuotannon toimivuudesta sekä palvelukysynnän ja tuotantotapojen muutoksista. Tulevaisuudessa palvelutuotannon tarkastelua syvennetään 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 veloitteet. 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 64 §:n mukaisesti talousarvion suunnittelukehykset ja talousarvion laadintaohjeet, joiden perusteella toimielimet laativat talousarvioehdotuksensa.

## **Talousarvion 2023 valmistelun lähtökohdat Nurmijärvellä**

Vuoden 2023 talousarvion valmistelu tapahtuu poikkeuksellisen epävarmassa tilanteessa. Suomen historian suurin hallintouudistus, sote-uudistus, etenee suunnitellusti ja hyvinvointialueiden on tarkoitus aloittaa toimintansa 1.1.2023. Uudistus vaikuttaa Nurmijärven kunnan toimintaan ja talouteen huomattavalla tavalla, kuten myös koko muuhun kuntakenttään.

Nurmijärven kunnan talouden ennuste kuluvan vuosikymmenen osalta näyttäytyy erittäin heikkona. Kunnan pitkään jatkuneen velkaantumisen ennakoidaan voimistuvan ja tilikausien kääntyvän alijäämäisiksi 2024 vuodesta alkaen. Alijäämäkehityksen arvioidaan voimistuvan vuosittain siirryttäessä kohti kuluvan vuosikymmenen loppua. Ilman talouden lisäsopeutuksia kunnan lainakanta ennakoidaan nousevan vuosikymmenen loppuun mennessä 400–500 milj. euron tuntumaan, kun lainakanta vuoden 2021 tilinpäätöksissä oli noin 217 milj. euroa. Myös kunnan taseeseen kertyneiden ylijäämien ennakoidaan tulevan syödyksi vuoteen 2030 mennessä ilman lisäsopeutuksia.

Kunnan taloutta heikentävät erityisesti merkittävä palvelutuotannon menojen kasvu sekä suuret investoinnit. Kunnan tulorahoituksen kehitys on jäänyt käyttö- ja investointitalouden kasvusta, joka osaltaan on syventänyt kunnan kokonaistalouden rahoitusvajetta. Rahoitusvajeen kasvu on osaltaan johtanut velkaantumisen kroonistumiseen. Vuoden 2021 tilinpäätöksessä kertynyttä rahoitusvajetta oli muodostunut edelliseltä viideltä vuodelta noin 60 milj. euroa. Sote-uudistuksen vaikutukset ja inflaation myötä kasvavat hinnat sekä korkotason nousu tulevat haastamaan kunnan käyttötalouden suunnittelua. Nurmijärvellä menoja kasvattavat myös palvelutarpeiden nousu, yleissitoviin palkankorotuksiin liittyvä henkilöstökulujen nousu, työttömyydestä aiheutuvat Kelan työmarkkinatuen kuntaosuuksien nousu sekä sisäilmaongelmista aiheutuvat korjaukset, purkukulut ja väistötalokustannukset. Varsinkin rakentamiskustannuksissa on ollut huomattavaa nousua.

Sote-uudistusta koskeva lainsäädäntö tuli voimaan 1.7.2021. Sosiaali- ja terveystaloudet sekä pelastustoimi poistuvat kuntien taloudesta ja niiden järjestäminen, tuottaminen ja kustannukset siirtyvät hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta. Uudistus muuttaa kuntien rahoitusjärjestelmän, kun yli puolet verotuloista ja kaksi kolmannesta valtionosuudesta siirretään hyvinvointialueiden rahoittamiseen. Valtio rahoittaa hyvinvointialueiden toimintaa, jolloin rahoituksen siirto toteutetaan vähentämällä kunnilta peruspalvelujen valtionosuuksia, kunnallisveroa, kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta sekä veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvausta. Lopullinen tieto sote-uudistuksen vaikutuksista kuntien talouteen saadaan vasta vuonna 2024, kun siirtyvien tulo- ja menoerien lopullinen erotus saadaan tarkistettua.

Vuodet 2020 ja 2021 ovat olleet ylijäämäisiä valtion koronatuista ja poikkeuksellisen suurista myyntivoitoista johtuen. Vuosilta on tehty investointivaroja yhteensä 19,8 milj. euroa. Vuoden 2022 tilinpäätösennusteessa (OVK I) tilikauden tuloksen arvioidaan pysyvän ylijäämäisenä 1,0 milj. euroa ja lainakannan nousevan 232 milj. euroon. Ennakkotietojen mukaan sote-kustannukset jatkavat kasvuaan vuonna 2022 ja tämä kääntänee nykyisen ylijäämäisen tulosennusteen alijäämäiseksi. Vuoden 2023 ennustetaan pysyvän vielä ylijäämäisenä vanhojen veroprosenttien mukaisista tilityksistä johtuen, mutta pitkällä aikavälillä talous kääntyy alijäämäiseksi. Kunnan toiminnan saattaminen taloudellisesti kestäväksi edellyttää sekä palvelutuotannon menojen kasvun voimakasta hillitsemistä sekä investointitalouden tasapainottamista. Omaisuuden myynti tukee hetkellisesti kunnan talouden tervehdyttämistä, mutta ei kuitenkaan riitä ratkaisemaan rakenteellisia ongelmia kunnan tulojen ja menojen välillä. NUUKA-ohjelman päivitystyössä on tarkoitus tehdä linjavedot siitä, millä tavoin kunnan käyttö- ja investointitalous saadaan mitoitettua tulorahoituksen kantokykyä vastaavaksi.

Talousarviokehys 2023 on laadittu siten, että siinä on otettu huomioon kunta-alan palkkaratkaisun vaikutukset, yleinen hintatason muutos ja niiden vaikutukset mm. kiinteistöjen ylläpitokustannuksiin ja sitä kautta sisäisiin vuokriin. Edellisinä vuosina kunnan oman palvelutuotannon osalta käyttötalouden kasvu on rajattu 1,5 prosenttiin, mutta nykyisessä tilanteessa tämä ei ole realismia. Suunnitelmavuodet 2024 ja 2025 ovat niukat, mutta niissä huomioidaan pakolliset kustannustason nousut. Talousarviokehyksessä tilikauden tulosennuste on positiivinen noin 4,3 milj. euroa ja kokonaistalouden rahoitusvaje (=toiminnan ja investointien rahavirta) asettuu 13,8 milj. euroon. Toimialojen kehykset sisältävät NUUKA:n toimenpidesuunnitelmassa linjatut sopeutukset sekä muita erinäisiä sopeutuksia.

### **Talousarviokehys 2023**

Talousarviokehys vuodelle 2023 on tehty ulkoisten ja sisäisten tuottojen ja kulujen pohjalta. Käyttötalouden kehys on annettu toimiala- ja liikelaitostasolla nettomääräisenä (=toimintakate). Enimmäisinvestoinnit on kehyksessä määriteltävä bruttomääräisenä. Investointikehys vuodelle 2023 on 47,6 milj. euroa.

Talousarviokehysten asettamisessa on huomioitu NUUKA-ohjelman talouden tavoitteiden rinnalla vuoden 2021 tilinpäätös sekä vuoden 2022 tilinpäätösennuste. Kehysvalmistelun lähtökohtana on

käyttötaloudessa ollut vuoden 2021 tilinpäätös. Tämän lisäksi toimialoja ja liikelaitoksia on ohjeistettu huomioimaan keskeisiä toiminnallisia ja taloudellisia muutoksia tulevalta vuodelta, joita lähtöpohjana ollut vuoden 2021 tilinpäätös ei sisällä. Kehyksessä huomioidaan sote-uudistuksen vaikutukset palvelutuotantoon siirtyvien henkilöiden ja toimintojen osalta.

Toimialojen ja liikelaitosten kehusehdotusten pohjalta on käyty neuvottelut toimialoittain, jonka jälkeen kehukseen on tehty sopeutuksia. Kehysneuvottelujen jälkeen kunta-alan palkkaratkaisun karkea vaikutus on selvinnyt, mutta vaikutuksia ei ole pystytty huomioimaan täysimääräisenä kehukseen. Henkilöstömenojen budjetointia tarkennetaan talousarviovalmistelun edetessä. Arvio palkkaratkaisun vaikutuksesta, joka ei sisälly kehukseen on 0,2–0,4 milj. euroa. Kehukseen on tehty tasapainotuksia n. 0,2 milj. euron edestä. Kuntatasoisen kehuksen toimintakate on noin 3,4 milj. euroa (3,4 %) vuoden 2022 tilinpäätösennustetta heikompi, kun huomioidaan hyvinvointialueelle siirtyvät erät. Kehukseen sisältyy NUUKA-toimenpideohjelmassa yksilöityjä tasapainotustoimenpiteitä.

Käyttötaloudelle kustannuspaineita kuntatasolla syntyy vuonna 2023 kunta-alalle kohdistuvista palkankorotuksista, johon on kehyksessä varauduttu 1,9 prosentin korotuksella. Vuoden 2023 kustannuksiin myös inflaatiolla on huomattava vaikutus.

Toimialoilla kustannuspaineita syntyy lisäksi muun muassa varhaiskasvatuksen pienenevistä asiakasmaksutuloista, palvelusetelimenojen kasvusta, sisäisten veloitusten indeksikorotuksista, Aleksian hinnoittelun muutoksesta sekä oppivelvollisuuden laajenemisen aiheuttamista kustannuksista. Menohelpotuksia on arvioitu syntyvän mm. NUUKA-toimenpideohjelman sopeutuksien myötä. Tuloissa merkittävimpana erona aiempiin vuosiin on tonttimyyntituottojen (etenkin yritystontit) vähentyminen. Olennaisia muutoksia toimintatuotoissa ja –kuluissa on eritelty tarkemmin toimiala- ja liikelaitoskohtaisissa kehyslaskelmissa.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta valtaosa kustannuksista siirtyy hyvinvointialueille, mutta kunnan kehyksessä on varattu 0,5 milj. euroa kustannuksiin, joita oletetaan syntyvän ennen kuntayhtymän purkamista. Vanhoihin, ennen vuotta 2005 syntyneisiin soten henkilökuntaa koskeviin eläkemenovelvoitteisiin on varattu kehyksessä 0,7 milj. euroa. Osa velvoitteista siirtyy hyvinvointialueen maksettavaksi.

Kehyksessä vuoden 2023 verotuloarvio perustuu Kuntaliiton 4/2021 veroennustekehikkoon. Kunnallisveroissa on huomioitu sote-uudistuksen ns. veroprosenttileikkurin myötä poistuva kunnallisveron osuus. Kiinteistöveroprosenttien oletetaan säilyvän kuluvan vuoden tasossa. Kehyksessä verotulojen arvioidaan laskevan kuluvan vuoden tilinpäätösennusteesta noin 112,4 milj. euroa (-51,6 %) ja vuoden 2021 tilinpäätöstasosta noin 105,1 milj. euroa (-50 %). Kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja alennetaan 12,64 prosenttiyksikköä, jolloin Nurmijärven tuloveroprosentti on vuonna 2023 7,11.

Valtionosuusennuste perustuu Kuntaliiton 19.5.2022 ennusteeseen. Tämän perusteella valtionosuusien arvioidaan laskevan kuluvan vuoden tilinpäätösennusteesta 13,4 milj. euroa (-30,2 %). Vuoteen 2021 nähden valtionosuudet ovat kehyksessä 10,7 milj. euroa (-26 %) pienemmät.

Rahoituserien arvioidaan toteutuvan 0,7 milj. euroa (-38 %) vuoden 2021 tilinpäätöstasoa heikompina korkokulujen ennakoidusta kasvusta johtuen.

Kunnan vuosikatteen arvioidaan kehyksessä asettuvan 32,3 milj. euroon. Vuosikatteella kyetään rahoittamaan investoinneista noin 68 prosenttia, jonka perusteella nettolainanoton arvioidaan asettuvan 12,0 milj. euroon. Siten kunnan lainakannan arvioidaan nousevan 243,7 milj. euroon vuoden 2023 loppuun mennessä.

Huomattavista kustannusten nousupaineista ja omaisuuden luovutustulojen pienentymisestä huolimatta tilikauden ennustetaan kehyksessä olevan ylijäämäinen noin 4,2 milj. euroa. Kehyksessä on huomioitu myös mahdollisen investointivarauksen tekeminen, mikäli tilikausi toteutuu suunnitellun mukaisesti.

Käyttötalouden toimiala- ja liikelaitoskohtainen tasapainotettu nettokehys vuodelle 2023 ehdotetaan olevan seuraava:

	<b>Kehys 2023</b>	<b>Tilinpäätösennuste 2022</b>	<b>Muutos TPE22-KEH23 (euroa)</b>	<b>Muutos TPE22-KEH23 (prosenttia)</b>
Konsernipalveluiden toimiala	- 11 033 584	- 11 294 563	260 979	- 2,3 %
Sivistys- ja hyvinvointitoimiala	- 102 857 190	-99 100 190	-3 757 000	3,8 %
Ympäristötoimiala	4 199 438	8 662 000	-4 462 562	-51,5 %
Sosiaali- ja terveyspalvelut	-1 200 000	-139 561 090	138 361 090	- 99,1 %
Aleksia liikelaitos	160 000	103 419	56 581	54,7 %
Nurmijärven Vesi - liikelaitos	5 793 000	5 849 512	-56 512	-1,0 %
<b>Yhteensä</b>	<b>- 104 938 336</b>	<b>- 235 340 912</b>	<b>130 402 576</b>	<b>- 55,4 %</b>

Investointien bruttomääräinen enimmäistaso vuodelle 2023 ehdotetaan olevan seuraava:

	<b>Kehys 2023</b>	<b>Tilinpäätösennuste 2022</b>	<b>Muutos TPE22-KEH23 (euroa)</b>	<b>Muutos TPE22-KEH23 (prosenttia)</b>
Bruttoinvestoinnit	- 47 620 000	- 49 775 000	2 155 000	- 4,33 %

## Esittelijä

Kunnanjohtaja

## Esitys

Kunnanhallitus

1. päättää hyväksyä palveluiden järjestämissuunnitelman ja talousarviokehysten vuodelle 2023 sekä talousarvion laadintaohjeen,
2. valtuuttaa talousjohtajan tekemään tarvittaessa kehukseen toimialojen sekä liikelaitosten välisiä kehysmuutoksia toimialajohtajien ja liikelaitosten johtajien yhteisiin esityksiin perustuen,
3. valtuuttaa talousjohtajan tekemään tarvittaessa tekniset korjaukset palvelujen järjestämissuunnitelmaan ja talousarvion laadintaohjeeseen, sekä
4. toteaa, että talousarviokehystä muutetaan tarpeen mukaan, mikäli meno- ja tuloarvioihin syntyy oleellisia poikkeamia talousarviovalmistelun alkuvaiheessa.

## Valmistelija

va. talousjohtaja Erno Kontio puh. 040 317 2071  
taloussuunnittelupäällikkö Maiju Paaso puh. 040 317 3532

## Päätös

Esitys hyväksyttiin.

Asian käsittelyn jälkeen kokouksessa pidettiin tauko klo 16.38–16.48.