

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu päätöksentekojärjestelmässä.

§ 434

Vuoden 2023 talousarvion ja vuosien 2023–2026 taloussuunnitelman hyväksyminen sekä talousarvion yhteydessä käsiteltävät valtuustoaloitteet ja talousarvioon liittyvät asiat

TRE:875/02.02.01/2022

Valmistelija / lisätiedot:

Jukka Männikkö, Reija Linnamaa

Valmistelijan yhteystiedot

Talousjohtaja Jukka Männikkö, puh. 050 576 7539 ja strategiajohtaja Reija Linnamaa, puh. 040 572 9610, etunimi.sukunimi@tampere.fi

Lisätietoja päätöksestä

Kaupunginlakimies Jouko Aarnio, puh. 040 514 4884, etunimi.sukunimi@tampere.fi

Päätös

Päätösehdotus hyväksyttiin.

Esittelijä: Anna-Kaisa Ikonen, Pormestari

Päätösehdotus

Esitetään valtuuston päätettäväksi:

Vuoden 2023 talousarvion ja vuosien 2023–2026 taloussuunnitelma hyväksytään.

Talousarvio sitoo valtuustoon ja muihin toimielimiin nähden Yleiset lähtökohdat -osan Talousarvion sitovuus -luvussa määriteltyjen sitovuussäännösten mukaisesti.

Konsernijohtajalle annetaan oikeus päättää organisaatiomuutoksiin liittyvien toimintojen ja niihin liittyvien määrärahojen siirroista.

Konsernijohtajalle tai hänen määräämälleen konsernihallinnon viranhaltijalle annetaan seuraavat oikeudet:

- oikeus ottaa vuoden 2023 mahdollisiin muutettuihin talousarvioihin sisältyvä lainamäärä
- oikeus ottaa vuoden 2023 aikana lyhytaikaisia lainoja 60 milj. euron määrään saakka maksuvalmiuden turvaamiseksi
- oikeus myöntää lyhytaikaisia antolainoja konserniyhteisöille yhteensä enintään 30 milj. euron määrään saakka
- oikeus konvertoida ja maksaa ennaikaisesti takaisin kaupungin taseeseen sisältyviä ottolainoja.

Talousarvion liitetietoihin sisältyvät konserniyhteisöjen tavoitteet hyväksytään kuntalain 110 §:n tarkoittamiksi kuntakonsernin tavoitteiksi.

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu päätöksentekojärjestelmässä.

Laaditun talous- ja tuottavuusohjelman talousanalyysi ja toimenpideesitykset merkitään tiedoksi ja otetaan huomioon vuosien 2024–2026 taloussuunnitteluvalmistelussa.

Konsernihallinnon talousyksikkö oikeutetaan tekemään talousarvioasiakirjaan teknisluonteisia korjauksia ja tarkistuksia.

Vuoden 2023 talousarvioehdotuksen yhteydessä käsiteltävät valtuusto- ja kuntalaisaloitteet sekä niihin liitteessä annetut vastaukset merkitään tiedoksi. Aloitteet eivät anna aihetta muihin kuin liitteessä mainittuihin toimenpiteisiin.

Kokouskäsitely

Kaupunginhallitus myönsi läsnäolo- ja puheoikeuden talousjohtaja Jukka Männikölle, strategiajohtaja Reija Linnamaalle, johtaja Mikko Nurmiselle, johtaja Lauri Savisaarelle, johtaja Leena Viitasaarelle, johtaja Rantasen varahenkilö kilpailukykyjohtaja Anna-Kaisa Heinämäelle, liiketoiminta- ja rahoitusjohtaja Arto Vuojolaiselle sekä henkilöstöjohtaja Niina Pietikäiselle. He olivat läsnä kokouksessa asian käsittelyn aikana ja poistuivat ennen päätöksentekoa.

Perustelut

Talousarvion rakenne ja sisältö

Kuntalain 14 §:n mukaan valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Kuntalain 110 §:ssä on kunnan talousarviosta säädetty seuraavaa:

‘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.

Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan.

Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota.’

Ehdotus kaupungin vuoden 2023 talousarvioksi ja vuosien 2023–2026 taloussuunnitelmaksi on laadittu ottaen soveltuvin osin huomioon talousarvion laadintaa koskevat säännökset ja ohjeet.

Tampereen kaupungin talousarvio koostuu seuraavista osista: yleiset lähtökohdat, käyttötalousosa ja investoinnit yksiköittäin, laskelmat sekä liitteet.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä pelastustoimen uudistus (sote-uudistus)

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu päätöksentekojärjestelmässä.

Sote-palvelujen ja pelastustoimen järjestämistä vastaavien kunnien kustannukset siirretään kunnilta hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta. Rahoituksen siirto toteutetaan vähentämällä kunnilta peruspalvelujen valtionosuuksia, kunnallisveroa, kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta sekä veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvausta. Kuntien verotulojen vähentämistä vastaavasti korotetaan valtion ansiotuloverotusta ja valtion osuutta yhteisöveron tuotosta.

Kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja alennetaan 12,64 prosenttiyksiköllä. Kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta pienennetään yhdellä kolmasosalla ja valtion osuutta kasvatetaan vastaavasti. Kuntien verotulot pienenevät uudistuksessa noin 14 mrd. euroa. Peruspalvelujen valtionosuuksia siirretään uudistuksessa kunnilta valtiolle 5,3 mrd. euroa.

Talousarvio 2023

Vuoden 2023 talousarvion ja taloussuunnitelman valmistelun lähtökohdat muodostavat Tampereen strategia 2030, pormestari Anna-Kaisa Iksen pormestariohjelma, kaupungin vuoden 2021 tilinpäätös ja vuoden 2022 talousarvion toteumaennuste sekä vuosia 2022–2026 koskevat taloudelliset ennusteet.

Tuloperusteet ja tilikauden tulos

Tampereen vuoden 2023 talousarvio on valmisteltu uuden 7,61 tuloveroprosentin ja nykyisten kiinteistöveroprosenttien mukaan.

Verotulot vähenevät ensi vuonna 547 milj. euroa (46,5 prosenttia) vuoden 2022 toteumaennusteesta sote-uudistuksen vaikutuksesta. Kunnallisverotuloja arvioidaan kertyvän 441,5 milj. euroa, kiinteistöverotuloja 98,5 milj. euroa ja yhteisöverotuloja 90,0 milj. euroa. Valtionosuudet vähenevät 309,6 milj. euroa.

Kokonaisuudessaan verorahoitus (verotulot ja valtionosuudet) vähenee vuoden 2022 ennusteeseen verrattuna noin 857 milj. euroa.

Talousarviossa koko kaupungin yhteenlasketut nettomenot vähenevät vuoden 2022 tilinpäätösennusteeseen verrattuna 819 milj. euroa. Pysyvien vastaavien myyntivoittoja ja maankäyttösopimuskorvauksia arvioidaan kertyvän 21,9 milj. euroa.

Vuoden 2023 talousarvion vuosikate on 126,9 milj. euroa ja tilikauden tulos on 0. Vuosikate kattaa 100 prosenttia suunnitelman mukaisista poistoista.

Investoinnit

Kaupungin ja liikelaitosten yhteenlasketut ulkoiset bruttoinvestoinnit ovat 226,6 milj. euroa ja nettoinvestoinnit 222,2 milj. euroa. Toiminnan ja investointien rahavirta on talousarviossa 86,2 milj. euroa negatiivinen. Investointien tulorahoitusprosentti on 57.

Suurimmat investointimenot (netto) ovat talonrakennushankkeiden 109,6 milj. euron, yhdyskuntalautakunnan 50 milj. euron, Tampereen Vesi

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu päätöksentekojärjestelmässä.

Liikelaitoksen 18 milj. euron sekä asunto- ja kiinteistölautakunnan 14,7 milj. euron vesi- ja maa-alueiden investoinnit. Viiden tähden keskustan kehitysohjelman investointeihin varataan 9,2 milj. euroa.

Lainamäärä

Ensi vuonna kaupungin korollisen velan ei arvioida kasvavan lainkaan, jos kaupungin kiinteistöomaisuuden myynnit toteutuvat suunnitellusti. Asukaskohtaisen lainamäärän arvioidaan laskevan ensi vuonna 3 728 euroon. Kaupungin kasvun edellyttämien suurten investointitarpeiden vuoksi paine kaupungin lainamäärän kasvuun kuitenkin jatkuu lähivuosina.

Toiminnan tavoitteet

Tampereen strategia Tekemisen kaupunki hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa 15.11.2021. Strategia valmisteltiin Anna-Kaisa Ikkosen pormestariohjelman 2021–2025 pohjalta. Vuosi 2023 on strategian toinen toteutusvuosi.

Talousarvion 2023 toiminnan tavoitteet perustuvat Tampereen strategian valtuustokauden tavoitteisiin. Talousarviossa tavoitteita asetetaan kaupunkitasoisesti sekä erikseen lautakunnille, liikelaitoksille ja konserniyhteisöille. Tampereen strategia ohjaa myös liikelaitosten ja konserniyhteisöjen tavoitteiden asettamista.

Tavoitteita asetetaan lähtökohtaisesti toiminnan vaikuttavuudelle ja tuloksille, ja niissä tähdätään selkeään mitattavuuteen. Tavoitteiden luonteesta johtuen niiden asettamisessa pyritään teemalliseen jatkumoon. Talousarvioon 2023 valmistelluista tavoitteista suurin osa on samansuuntaisia kuin vuoden 2022 tavoitteet. Uusia vuodelle 2023 kohdistuvia tavoitteita on valmisteltu mm. nuorten ja aikuisten päihteiden käyttöön, kiusaamiseen, yksinäisyyteen, vaikuttamismahdollisuuksiin, asuinalueiden kehittämiseen sekä keskustan siisteyteen liittyen. Lisäksi osassa tavoitteissa tavoitetta on kohdennettu vuodelle 2023 uudelleen ja/tai tavoitetasoja on muutettu. Tällaisia tavoitteita on mm. yritystapahtumiin, lasten, nuorten ja aikuisten liikkumiseen, hyvinvointialueen käynnistymiseen sekä digitaalisten palvelujen kehittämiseen liittyen. Hyvinvointialueen käynnistyessä sosiaali- ja terveystalokunnalle vuoden 2022 aikana kohdistut tavoitteet ovat asunnottomuuden vähentämiseen liittyvää tavoitetta lukuun ottamatta poistuneet.

Tavoitteiden valmistelussa on pyritty huomioimaan talous- ja tuottavuusohjelman valmistelu, hyvinvointialueen käynnistyminen, koronapandemiasta elpyminen sekä Ukrainan sodan vaikutukset ja yleinen taloudellinen epävarmuus.

Strategian sisältöjä tarkennetaan lautakuntien ja kaupunginhallituksen alaiselle toiminnalle laadittavissa palvelusuunnitelmissa. Palvelusuunnitelmat laaditaan valtuustokaudelle 2022–2025. Palvelusuunnitelmien sisällöt tarkentuvat vuosisuunnitelmissa.

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu päätöksentekojärjestelmässä.

Johtokunnat tarkentavat strategian sisältöjä vuosittain laadittavissa palvelu- ja vuosisuunnitelmissa.

Tavoitteet hyväksytään lopullisessa muodossaan osana talousarviota 14.11.2022.

Taloussuunnitelma 2023–2026

Talousarviokirjaan sisältyy taloussuunnitelma vuosille 2023–2026. Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi. Taloussuunnitelma on laadittu karkealla tasolla. Investoinneista esitetään taloussuunnitelmakauden investoinnit sekä alustavat suunnitelmat vuosille 2027–2032. Suunnitelmat tarkentuvat tulevien vuosien taloussuunnitelmissa.

Vuosien 2024–2026 talouden suunnitteluun sisältyy poikkeuksellisen paljon epävarmuustekijöitä erityisesti valtionosuuksien ja verotulokehityksen osalta. Vuosina 2024–2026 tavoitteena on pitää nettomenojen vuotuinen kasvu verorahoituksen kasvua pienempänä, jotta tuloslaskelma saadaan nostetuksi ylijäämäiseksi.

Taloussuunnitelmavuosien kuntatalous on arvioiden mukaan kiristymässä huomattavasti. Vuoden 2022 aikana on valmisteltu erillinen talous- ja tuottavuusohjelma talouden hallitsemiseksi. Ohjelmassa on talouden analyysiosa ja esityksiä käytännön keinoiksi ja hankkeiksi talouden sopeuttamiseksi. Talouden analyysiosassa on arvioitu tehtyjä investointipanostuksia, soteuudistuksen vaikutuksia, kaupungin kasvun vaikutuksia sekä kaupungin palvelurakenteen kustannuksia. Toisessa osassa on esitetty käytännön keinoja ja hankkeita talouden nostamiseksi tasapainoon vuosina 2024-2026. Esitettyjä keinoja ja hankkeita ei toteuteta ilman erillispäätöksiä. Tavoitteena on hyödyntää esitettyjä keinoja ja hankkeita vuosien 2024-2026 taloussuunnittelussa.

Lähtökohtana taloussuunnitelmakauden toiminnan ja talouden suunnittelussa on, että pidättäydytään laajentamasta palvelujen määrää tai laatua kaupungin omilla päätöksillä. Liiallisen velkaantumisen estämiseksi taloussuunnitelmakaudella nostetaan tulorahoituksen tasoa suhteessa investointeihin.

Taloussuunnitelmakaudella palvelutarpeiden kasvu ja suuret investointitarpeet asettavat paineita kaupungin rahoitusaseman vakaana pitämiseksi. Hyvinvointialueen perustamisen kaikkia talouteen kohdistuvia vaikutuksia verorahoitukseen ei ole tiedossa syksyllä 2022. Taloussuunnitelmakaudella tavoitteena on hidastaa menojen kasvuvauhtia talous- ja tuottavuusohjelman toimenpiteillä.

Kunnallisveron ja yhteisöveron tilitykset heilahtelevat taloussuunnitelmakaudella voimakkaasti sote-uudistuksen vaikutuksesta. Taloussuunnitelmakauden verotulojen ja valtionosuuksien arviointi onkin hyvin ongelmallista syksyllä 2022. Verotulot ja valtionosuudet putoavat sote-uudistuksen myötä vuonna 2023 voimakkaasti. Kunnallisverotilitykset vähenevät vielä 2024, mutta kääntyvät sen jälkeen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu päätöksentekojärjestelmässä.

reilun 2 prosentin kasvuun. Yhteisöverotilitykset putoavat 2024, jonka jälkeen yhteisöverotuoton arvioidaan kasvavan maltillisesti.

Kuntatalouden vuodesta 2023 arvioidaan tulevan hyvä, mutta sen jälkeen tilanne heikkenee merkittävästi. Valtiovarainministeriö arvioi syksyn 2022 Kuntatalousohjelmassa: "Kuntatalouden menot pysyvät vuosina 2024–2026 hieman tuloja suurempina. Vuosikate riittää kattamaan poistot kaikkina tarkasteluvuosina painelaskelmassa. Kuntatalouden tilanne helpottuu sote-uudistuksen myötä nopeimmin kasvavien menojen siirtyessä pois kuntien vastuulta. Kuntatalouteen jää menojen ja tulojen välille rakenteellinen epätasapaino, joten tuottavuutta ja tehokkuutta lisäävien rakenteellisten uudistusten tarve säilyy sote-uudistuksen jälkeenkin."

Valtiovarainministeriön arvion mukaan vuosina 2024–2026 kuntatalouden toimintamenot kasvavat keskimäärin 2,9 prosenttia vuodessa. Kuntien kustannuskehitystä kuvaavan peruspalvelujen hintaindeksin muutos on keskimäärin 3,6 prosenttia vuodessa.

Vuoden 2022 aikana on valmisteltu erillinen talous- ja tuottavuusohjelma talouden hallitsemiseksi. Laadittu ohjelma on kaksiosainen, jossa on sekä talouden analyysiosa että esityksiä käytännön keinoiksi ja hankkeiksi. Talouden analyysissä on arvioitu investointipanostuksia, soteuudistuksen vaikutuksia, kaupungin kasvun vaikutuksia sekä kaupungin palvelurakenteen kustannuksia. Toisessa osassa on esitetty käytännön keinoja ja hankkeita talouden nostamiseksi tasapainoon vuosina 2024–2026. Esitetyt keinoja ja hankkeita ei toteuteta ilman erillispäätöksiä. Tavoitteena on kuitenkin hyödyntää esitetyt keinoja ja hankkeita tulevien vuosien taloussuunnittelussa.

Kuntalain 110 §:n mukaan 'taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Kunnan tulee taloussuunnitelmassa päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan.' Tampereen kaupungin taseessa on edellisiltä tilikausilta kertyneitä ylijäämiä 593,672 milj. euroa.

Investoinnit 2023–2026

Taloussuunnitelmakauden investointitaso pysyy edelleen suurena. Kaupungin ja liikelaitosten yhteenlasketut nettoinvestoinnit nousevat taloussuunnitelmakaudella noin 951 milj. euroon. Keskimääräinen investointitaso on taloussuunnitelmakaudella 238 milj. euroa.

Taloussuunnitelmakauden suurimmat investointimenot ovat Talonrakennushankkeiden 448 milj. euron investoinnit ja Yhdyskuntalautakunnan 193 milj. euron investoinnit.

Korkean investointitason aiheuttamaa lisärahoitustarvetta katetaan osittain omistuksien uudelleenjärjestelyillä ja omaisuuden myynnillä. Omaisuuden myynnistä saatavia tuloja tulee ensisijaisesti kohdistaa

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu päätöksentekojärjestelmässä.

suunniteltujen investointien omarahoitusosuuden vahvistamiseen ja velanottotarpeen vähentämiseen.

Lainamäärän kehitys 2023–2026

Lainamäärä on kasvamassa taloussuunnitelmakaudella 1,285 miljardiin euroon ja asukaskohtainen lainamäärä on nousemassa vuoden 2025 loppuun mennessä vajaaseen 5 000 euroon. Lainamäärän kasvu tulee kuitenkin todennäköisesti jäämään pienemmäksi, sillä kaikki investoinnit eivät toteudu suunnitellussa aikataulussa, joitain omistuksia järjestellään uudelleen investointien rahoittamiseksi ja jotain omaisuutta voidaan myydä sekä investointeja toteutetaan vaihtoehtoisilla rahoitusmalleilla. Talous- ja tuottavuusohjelman toimenpiteillä tavoitellaan taloussuunnitelmassa arvioitua parempaa vuosikatetta, jolloin lainamäärän kasvu jää nyt arvioitua pienemmäksi. Vuoden 2026 lopussa asukaskohtaisen lainamäärä olisi nousemassa ilman talouden tasapainotus- ja tuottavuusohjelmaa noin 5 000 euroon.

Talousarviokirjan toimitus

Esitys vuoden 2023 talousarvioksi ja vuosien 2023–2026 taloussuunnitelmaksi on jaettu kaupunginhallitukselle ja kaupunginvaltuustolle 24.10.2022 talousarvion esittelytilaisuudessa sekä lähetetty postitse 25.10.2022.

Talousarvion yhteydessä käsiteltävät valtuustoaloitteet ja muut talousarvioon liittyvät asiat

Kaupunginvaltuusto on 26.9.2005 päättänyt, että aloitteiden käsittelyohjeistusta ja sen noudattamista tarkennetaan, jotta vastaukset aloitteisiin tulisivat nopeammassa tahdissa käsittelyyn. Päätöksen mukaan 'jos aloitteessa edellytetään määrärahaa, se käsitellään talousarvion yhteydessä'.

Lautakunnat ja johtokunnat ovat käsitelleet aloitteita tällaisina talousarvioaloitteina. Lisäksi joihinkin lauta- ja johtokunnille kuulumattomiin aloitteisiin on viranhaltijavastaukset. Aloitteet, tiivistelmä vastauksista sekä vastaukset kokonaisuudessaan on koottu liitteeksi.

Tiedoksi

Jukka Männikkö, Reija Linnamaa

Liitteet

- 1 Kh 31.10.2022 Talousarvioehdotuksen yhteydessä käsiteltävät aloitteet ja niihin annetut vastaukset
- 2 Kh 31.10.2022 Pormestarin ehdotus Tampereen kaupungin talousarvioksi 2023 ja taloussuunnitelmaksi 2023–2026, 24.10.2022
- 3 Kh 31.10.2022 Kasvun hinta Tampereella -raportti, Eero Laesterä, Tuomas Hanhela, Tomi Pihlajamäki
- 4 Kh 31.10.2022 Keinot ja kehitysesitykset, Eero Laesterä

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu päätöksentekojärjestelmässä.

Muutoksenhakukielto

§434

Muutoksenhakukielto

Oikaisuvaatimusta tai kunnallisvalitusta ei saa tehdä päätöksestä, joka koskee:

-vain valmistelua tai täytäntöönpanoa (KuntaL 136 §)

-virka- tai työehtosopimuksen tulkintaa tai soveltamista ja viranhaltija on jäsenenä viranhaltijayhdistyksessä, jolla on oikeus panna asia vireille työtuomioistuimessa (KVhl 50 § 2 mom.)

-etuosto-oikeuden käyttämättä jättämistä (EtuostoL 22 §)