

TALOUSTYÖRYHMÄN RAPORTTI

Talouden tasapainottaminen, taustaa ja päätöksiä

Iin kunnanvaltuusto hyväksyi kokouksessa 7.12.2020 §:ssä 95 talousarvion vuodelle 2021 ja taloussuunnitelman vuosille 2022-2023. Hyväksytty talousarvio vuodelle 2021 on alijäämäinen, samoin ennuste taloussuunnitelmakaudelle 2022-23.

Tämän johdosta valtuusto on joulukuussa 7.12.2020 §95 päättänyt, että

- 1) talouden tasapainottamisohjelmaa jatketaan
- 2) palveluverkon tarkastelua jatketaan kaikilla toimialoilla
- 3) henkilöstörakennetta tarkastellaan kriittisesti vuoden 2021 aikana
- 4) käytetään ulkopuolista asiantuntijatahoa talouden tervehdyttämisessä.

Talouden tasapainottamiseksi on tehty toimenpiteitä vuodesta 2019 alkaen, koska vuoden 2018 tilinpäätös oli ensimmäistä kertaa alijäämäinen kuntaliitoksen jälkeen.

Vuoden 2020 talous tasapainottui saadun harkinnanvaraisen valtionosuuden (700 000 euroa) ja korona-epidemiasta selviämiseen myönnettyjen tukien (2 514 885 euroa) avulla. Talouden tasapainotusta edes auttoi myös toimintojen supistuminen monella kunnan toimialueella koronarajoitusten takia. Vastaavasti koronaepidemia aiheutti merkittäviä lisäkuluja sosiaali- ja terveyspalveluihin.

Kunnanhallitus vastaa kuntalain 39§:n mukaan taloudenhoidosta ja valtuuston päätösten valmistelusta. Käytännössä taloussuunnitelman laadinta tapahtuu kunnanhallituksen antamien laadintaohjeiden ja aikataulun mukaan.

Kunnanhallitus päätti 8.2.2021 §34 perustaa taloustyöryhmän. Taloustyöryhmän jäseniä ovat olleet Johannes Tuomela, Teijo Liedes, Heli-Hannele Haapaniemi, Leena Tiiro, Risto Säkkinen, Reijo Kehus, Petri Tervonen, Petri Hyvönen ja Helka Tapio sekä kunnanjohtaja, hallintojohtaja ja taloussihteeri/controlleri. Työryhmän puheenjohtaja on toiminut kunnanjohtaja Ari Alatossava ja sihteerinä taloussihteeri Helena Sipola.

Työryhmän tehtävänä on ollut löytää uusia tuloja ja säästöjä sekä uusia toimintamalleja, että kunta pystyy jatkossakin toimimaan elinvoiman ja hyvinvoinnin kehittäjänä omalla alueella.

Iin kunta valitsi kilpailutuksen jälkeen tasapainottamisohjelman ulkopuoliseksi arvioijaksi FCG Consulting Group Oy:n. FCG:n edustajina työssä ovat olleet mukana Eero Laesterä ja Aki Viitasaari.

Kunnan talous ja sen suunnittelu

Kunnan tulee järjestää palvelut kuntalaisille niin, että palveluilla on vaikuttavuutta ja että kuntalaisten veroja ei tuhlata.

Kunnan talouden tavoitteena on ylijäämäinen talous eli tulot tulee olla suuremmat kuin menot ja lisäksi vielä sen verran paljon, että poistot pystytään kattamaan. Vuosikatteen tulee siis olla poistoja suurempi. Tavoitteeseen ei välttämättä päästä joka vuosi, mutta pitkällä jännteellä tulojen on oltava menoja suuremmat.

Jos tuo tavoite saavutetaan, muita tulostavoitteita ei oikeastaan tarvita.

Toisena tavoitteena on lainamäärän kääntäminen laskuun. Lainaa pitää pystyä lyhentämään niin, että kokonaismäärä ei kasva. Toki tässäkin vuotuinen vaihtelu on ymmärrettävää, koska investointien taso vaihtelee vuosittain.

Kuntalain §110 mukaan kunnan 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. Taloussuunnitelman tasapainossa voidaan ottaa huomioon talousarvion laadintavuoden taseeseen kertyväksi arvioitu ylijäämä. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Tässä määräajassa tulee kattaa myös talousarvion laadintavuonna tai sen jälkeen kertynyt alijäämä.

Kunnan taloudellisen tilan arviointiin käytettäviä kriisikuntakriteereitä on kaikkiaan viisi. Iin kunnalla täyttyi vuonna 2019 kriisikuntakriteereistä kaksi ja kolmas täyttyy, jos talous toteutuu talousarvion mukaisesti vuonna 2021.

Alijäämän laskemisessa huomioidaan taseeseen kertynyt alijäämä ilman harkinnanvaraisen valtionosuuden korotusta. Kun koronaepidemia ei enää rajoita kunnan toimintaa, eivät kunnan saamat verotulot ja valtionosuudet riitä kattamaan nykyisen palveluverkon ja -rakenteen aiheuttamia kuluja.

Kunta tuottaa sekä lakisääteisiä että vapaaehtoisia palveluita.

Lakisääteiset palvelut ovat sananmukaisesti sellaisia, jotka kunnan on pakko järjestää, vapaaehtoiset puolestaan sellaisia, joiden järjestämisestä kunta voi vapaasti päättää. Nämä liittyvät yleensä talouteen, työllisyyteen ja asumiseen.

Lakisääteiset tehtävät liittyvät seuraaviin palveluihin:

- koulutus ja päiväkotit
- kulttuuri-, nuoriso- ja kirjasto
- kaavoitus ja maankäyttö
- veden- ja energiantuotanto
- jätehuolto
- ympäristöpalvelut
- sosiaali- ja terveyspalvelut

- palo- ja pelastustoimi

lin kunta tuottaa palveluita joko omalla organisaatiolla, yhdessä muiden kuntien kanssa tai ostopalveluina. Ostopalveluita käytetään lähinnä materiaali- ja raaka-ainehankinnoissa, kuljetuksissa ja rakentamisessa.

Yhdessä muiden kuntien kanssa tuotetaan seuraavat palvelut:

- joukkoliikenne (Oulun seudun joukkoliikenne, Oulun kaupunki)
- jätteenkäsittely ja jäteneuvonta (Kiertokaari Oy, Oulu)
- ympäristöterveydenhoito (Oulunkaaren ympäristöpalvelut, Pudasjärvi)
- eläinlääkintä (Oulunkaaren ympäristöpalvelut, Pudasjärvi)
- onnettomuuksien ehkäisy, pelastustoiminta ja ensihoito (Oulu-Koillismaan pelastuslaitos, Oulun kaupunki)
- maaseutuviranomaispalvelut (Oulun kaupunki)
- sosiaali- ja terveystyöpalvelut (Oulunkaaren kuntayhtymä)
- erikoissairaanhoidon palvelut (Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri)
- talous-, palkka- ja tietohallinto (Oulunkaaren kuntayhtymä)
- keskiasteen koulutus (Oulun seudun koulutuskuntayhtymä/ Oulun seudun ammattiopisto)

Kunnan talouden tasapainottamisen tarve

lin kunnan taseessa ei ole kattamatonta alijäämää, joten alijäämän kattamisvelvollisuutta ei ole suunnitelmakaudella. Taseeseen oli kertynyt ylijäämää vuoden 2020 lopussa 2,833 miljoonaa euroa.

Vaikka kunnan taseessa ei ole kattamatonta alijäämää, kunnan talous ei ole tasapainossa. Taloussuunnitelmakaudella eli vuosina 2022 – 2023 kunnan talous muuttuu pahasti alijäämäiseksi.

	Vuosi 2020	Vuosi 2021	Vuosi 2022	Vuosi 2023	Alijäämä yhteensä vuosina 2021 - 23
Ylijäämä / alijäämä	1,123	- 2,775	- 3,552	- 3,601	- 9,928
Kumulatiivinen	2,833	0,058	-3,494	- 7,095	

lin kunta ei ole kriisikunta. listä tulee kriisikunta vuosina 2024 - 2025, jos taloussuunnitelmakaudella talouden tilaa ei saada oikaistua.

Taloustyöryhmä on kokoontunut lukuisia kertoja kevään aikana. Taloustyöryhmä on ohjannut ulkopuolista arviointityötä.

Taloustyöryhmä on arvioinut sopeutustarpeeksi 3 M€ vuosina 2022 – 2024. Sopeutustarve koostuu lisätuloista ja menosäästöistä.

Ulkopuolinen arviointi

Ulkopuolisen arviointina eli asiantuntijapalveluna hankittavan selvityksen tuella on tarkoitus mitoitaa Iin kunnan palvelut palvelutarpeita ja taloudellisia realiteetteja vastaavaksi. Selvitys on kohdennettu Iin kunnan kaikkiin itse tuottamiin palveluihin. Selvitykseen ei sisälly Oulunkaaren kuntayhtymän tuottamat sosiaali- ja terveystaloudelliset sekä talous-, henkilöstö- ja tietopalvelut.

Asiantuntijapalvelu koostuu

1. Iin kunnan toimialojen prosessien tarkastelusta, jossa selvitetään
 - a. Palveluiden järjestäminen: palvelutarve, sen kehitys ja vaikutukset palveluiden järjestämiseen
 - b. Järjestämistapojen analysointi: selvitetään toteutuvatko nykyiset palvelut taloudellisesti ja tuottavasti, vaihtoehtoiset palveluiden järjestämistavat, digitalisaation mahdollisuudet palveluiden tuottamisessa, kustannus-hyöty-analyysi, mahdollisuudet ja riskit

2. Kunnan palveluverkostosta, jossa selvitetään
 - a. Palveluverkoston kehittämisen mahdollisuudet: taustoittaminen ja määrittelytyön käynnistäminen mm. seuraaviin teemoihin liittyen:
 - i. tavoitteet ja kehitystarpeet
 - ii. uudistuvien lähipalveluiden (esim. digi ja liikkuvat palvelut) mahdollisuudet vaikuttaa palveluverkkoon, hyvien käytäntöjen skaalaus
 - iii. tiloihin liittyvien tarpeiden ja huomioiden esiin nostaminen
 - b. Skenaariot: väestömuutosten ja sote-uudistuksen vaikutukset, tulevaisuuden vaihtoehtojen tunnistaminen, kuvaaminen ja niihin liittyvien toiminnallisten ja taloudellisten vaikutusten analysointi. Skenaariot toimivat taustatyönä tulevaisuudessa kunnan kehittämiseen.

Työ on tehty yhdessä kunnan taloustyöryhmän ja toimialajohtajien kanssa.

Ulkopuolinen arvioija on tehnyt vertailun Iin kunnan tilanteessa suhteessa muihin kuntiin sekä koonnut listan toimenpiteistä jolla talouden tasapainotus on mahdollista.

Kuntakohtaisten vertailujen tarkoitus on herättää keskustelua resurssien kohdentumisesta ja tehtäväkohtaisesta kustannustasosta suhteessa muihin kuntiin. Vertailujen ongelmana on se, että kunnat eivät kirjaa toimintojaan aina samalla tavalla. Siksi vertailut ovat suuntaa antavia.

Kuntakohtaisia eroja voivat selittää

- erot palvelun sisällössä
- laatuero
- palvelurakenteiden erot
- erot saatavuudessa
- erilainen palvelutarve ja asiakasrakenne
- paikalliset olosuhteet (mm. etäisyydet kunnan eri osien välillä)
- maksutulojen erot
- erityiset panostukset esim. ennaltaehkäisevään työhön
- väestörakenne

Raportista voidaan nähdä, että lin palvelutuotannon kustannukset eivät merkittävästi poikkea.

Tulojen lisäysmahdollisuudet

Kunta saa tuloja lisää,

- kun nostetaan taksoja ja maksuja;
- kun nostetaan veroprosentteja;
- kun kuntalaiset saavat työtä;
- kun kuntaan muuttaa lisää asukkaita (= vaikutus veroihin ja valtionosuuksiin);
- kun kuntaan rakennetaan lisää kiinteistöjä tai voimalaitoksia

Kunta voi saada tilapäisiä, kertaluonteisia tuloja myös omaisuuden myynnistä. Maksujen ja taksojen osuus kokonaistuloista on pieni. Maksujen ja taksojen korotuksilla tai satunnaisilla myyntituloilla ei kuntataloutta paikata. Maksut ja taksat voivat olla myös tulomuuton este, jos ne ovat merkittävästi naapuriin verrattuna suurempia.

Kunta voi nostaa veroprosentteja, joista merkittävin on ansiotulovero. Yhden prosenttiyksikön nosto lisää tuloja lin kunnan kassaan n. 1,3 M€/v. lin kunnassa voimalaitosveron osuus osana kiinteistövero on merkittävä (> 2 M€/v). Veroa ei ole mahdollista nostaa, koska veroprosentti on jo veroasteikon yläpäässä.

Kunta saa lisää tuloja, kun kuntalaiset saavat työtä. Työllisyysasteen parantuminen on paitsi valtion, myös kuntien näkökulmasta yksi parhaista lisätulojen tuojista. Työpaikan saamisella on muitakin positiivisia vaikutuksia.

Kun kuntaan muuttaa lisää asukkaita, kunta saa valtionosuutta lisää. Valtionosuus riippuu muuttajan iästä, lapsista ja vanhuksista kunta saa eniten valtionosuuksia.

Kun kuntaan rakennetaan, kunta saa kiinteistöveroja. Viime vuosina erityisesti tuulivoimaloiden rakentaminen on tuonut kunnan kassaan lisää veroja (n. 1 M€/v). Nyt rakentamisvaiheessa olevat 47 tuulivoimalaa lisäävät kiinteistöverotuloja n. 1,4 M€. Tuotto kohdentuu pääosin vuoden 2020 alusta.

Menojen vähentämismahdollisuudet

Kunnan on tuotettava lakisääteiset palvelut kuntalaisille oman kunnan alueella. Kunta ei voi päättää, mitä palveluita tarjotaan, mutta kunta voi päättää, miten palvelut järjestetään.

Kunta ei myöskään voi yritysten lailla valita asiakkaitaan. Kunnan on palveltava kaikkia kuntalaisia. Siksi kuntien ja yritysten tuottamien palveluiden kustannusten vertaaminen keskenään ei anna todenmukaista kuvaa. Jos yritysten palveluita käytetään, on kunta edelleen vastuussa palveluiden tuottamisesta.

Menojen karsiminen tarkoittaa usein palveluiden leikkaamista joko niin, että yksikkö lakkautetaan tai palvelutasoa heikennetään. Kunnan menoista liki 80 % on palkkamenoja, koska kunnan palvelut ovat työvoimavaltaisia, esim. varhaiskasvatus ja opetus sekä hoito- ja hoivatyö.

Taloustyöryhmän kokoamat sopeutustoimet

Taloustyöryhmä on määrittänyt talouden sopeutustavoitteeksi vuosille 2022 – 2024 yhteensä 3 M€.

Ulkoinen arviointi on tuottanut sopeutustoimia yhteensä 5,7 M€ edestä.

Tulo- ja menovaikutusten erittely	2022	2023	2024	Yhteensä
Kiinteistöverotulojen lisäys	1 050 000	0	1 750 000	2 800 000
Muiden tulojen lisäys	336 000	71 000	15 000	422 000
Menojen vähennys	520 000	1 750 000	262 000	2 532 000
Yhteensä	1 906 000	1 821 000	2 027 000	5 754 000

Ulkopuolisen arvioijan tekemä koonti sopeutusmahdollisuuksista on tämän raportin liitteenä.

Investointitarpeet

lin kunnan kiinteistökantaa on uudistettu vahvasti viime vuosina. Investointien määrä on kunnan kantokykyyn nähden ollut liian suuri. Investoinnit kohdistuvat kiinteistöihin ja kalusteisiin, kunnallistekniikkaan sekä verkostoihin.

Suurimmat investoinnit ovat olleet kiinteistöjen korvausinvestointeja eli epäterveitä tiloja on korjattu ja uusittu. Osin myös palvelutarpeet ovat kasvaneet. Kiinteistöt palvelevat siellä tapahtuvaa toimintaa, siten palveluverkon rakenne määrittää hyvin pitkälti tarvittavan kiinteistökannan. Toisaalta viime vuosina on panostettu kiinteistöjen energiatehokkuuteen mm. parantamalla ilmastointia ja muuttamalla lämmitysmuotoja aiempaa edullisemmiksi.

Päätös nykyisestä kouluverkosta on tehty vuonna 2020. Valtuuston tekemin kouluverkkolinjauksin koulukiinteistöjä on korjattu ja uusia rakennettu. On helppo ennustaa, että koulukiinteistöjen korjaus- ja rakennustarpeet eivät tähän lopu.

Sote kiinteistöjen osalta lin terveysasema ja asumisyksikkö on korjattu ja laajennettu, Kuivaniemen terveysasema on korjausta vaativassa kunnossa. Muilta osin sote –kiinteistöt ovat vähintään tyydyttävässä kunnossa. Sote-kiinteistöjen osalta SOTE-uudistus muuttaa tilatarpeita.

Muiden suurimpien kiinteistöjen osalta on syytä todeta, että kunnantalo ja Nättepori ovat kumpikin peruskorjauksen tarpeessa.

Jatkotoimenpiteet

lin kunnan talouden tasapainotustarve on mittava. Kunta ajautuu kriisikunnaksi vuosikymmenen puoliväliin mennessä ilman sopeuttamistoimia. Taloustyöryhmä arvioi sopeutustarpeeksi vähintään 3 m€ vuosien 2022 – 2024 aikana.

lin kunnan on mahdollista selvittää tästä tehtävästä. Tähän raporttiin koottujen sopeutustoimien yhteenlaskettu vaikutus on n. 5,7 M€. Riippuu osin verotulojen kehityksestä, osin kuntien tehtävien ja normien lisäyksistä, mihin nyt päätettävät säästötoimet riittävät. Myös SOTE-uudistus muuttaa kunnan tuloja ja menoja.

Taloustyöryhmä luovuttaa raportin liitteineen kunnanhallitukselle.

Tässä yhteydessä esitettävät talouden tasapainotustoimet ovat pohjana vuoden 2022 talousarviota ja vuosien 2023-24 taloussuunnitelmakautta valmisteltaessa. Tähän raporttiin kirjattujen sopeutustoimien päätökset tehdään lin kunnan hallintosäännön mukaisesti kunnan eri päätöksentekokoelimityksissä.

Työryhmän puolesta

lissä 29.6.2021

Ari Alatossava

työryhmän puheenjohtaja

Liitteet FCG: Raportti

FCG: Kuntien vertailu