



Vuoden 2021 talousarviolaadinnan kehys

VD/4901/02.01.00.03/2020

RV/MR/TO/KK

Yleinen taloudellinen tilanne

Talouuskasvu hidastui selvästi jo vuoden 2019 aikana. Koronakriisin myötä kansantalous on kuitenkin keväällä joutunut nopeasti etenevään taantumaan. Valtionvarainministeriön huhtikuussa julkaisema talouskatsaus arvioi perusskenaariossaan talouden supistuvan 5,5 prosenttia vuoden 2020 aikana. Useiden tutkimuslaitosten, Suomen Pankin ja kansainvälisten järjestöjen ennusteissa on mukana myös skenaarioita, joissa talous supistuisi vielä tuotakin enemmän, jopa 9 – 13 prosenttia. Talouden odotetaan valtiovarainministeriön perusskenaariossa toipuvan siten, että bruttokansatuote kasvaa 1,3 prosenttia vuosina 2021 ja 2022. Sulkutoimien pitkittyessä tai toistuessa talouteen syntyy yritysten konkurssien ja pitkittyvän työttömyyden vuoksi pitkäkestoisia, kasvua ja toipumista hidastavia vaurioita. Tällöin myös tulevien vuosien kasvuprosentit voivat jäädä perusskenaariota vaatimattommiksi, vuoden 2021 osalta jopa negatiivisiksi.

Talouden taantuma tuntuu kaikilla talouden sektoreilla. Eniten supistuu vientikysyntä. Maailmatalouden kasvun oletetaan kääntyvän kuluvana vuonna kokonaisuudessaan negatiiviseksi (-2 prosenttia) ja kansainvälisen kaupan odotetaan supistuvan vielä enemmän, -5 prosenttia. Nämä tekijät vaikuttavat myös Suomelle keskeisten viennin kohdemaiden talouteen ja suomalaistuotteisiin kohdistuvaan kysyntään. Kotimaassa niin ikään yksityinen kulutus ja yksityiset investoinnit supistuvat merkittävästi. Suurimmat vaikutukset näkyvät talouden sektoreista yksityisissä palveluissa, teollisuudessa ja rakentamisessa. Sulkutoimien aikana majoitus-, ravitsemus- ja matkailuala kuten myös kulttuuriala ovat käytännössä kokonaan pysähdyksissä. Kauppa, niin vähittäis- kuin tukkukauppakin, selviävät vähemmällä. Perusskenaariossa lyhytkestoisen kriisin ei odoteta rikkovan talouden tuotantorakenteita ja talouden odotetaan palaavan vuosina 2021–2022 kriisiä edeltävälle kasvu-uralle. Talouden toipumisen odotetaan alkavan maailmankaupan kasvun vetämänä vientivetoisesti ja laajenevan työllisyyden paranemisen myötä kotimaiseen kulutuskysyntään. Mikäli kriisi pitkittyy, toipumisoletusta vuosille 2021–2022 on pidettävä liian optimistisena.

Julkisen talouden alijäämä ja velka kasvavat nopeasti kuluvana vuonna. Kriisin vaikutukset julkiseen talouteen tulevat sekä tulo- että menopuolen kautta. Kriisi vähentää verotuloja ja kasvattaa julkisia menoja. Menojen kasvusta osa tulee niin sanottujen automaattisten vakauttajien kautta, esimerkiksi työttömyyskorvausmenojen kasvun muodossa, ja osa päätösperäisten toimien seurauksena. Jälkimmäisistä esimerkkinä käyvät yrityssektorille kohdistuvat suorat tukitoimet. Julkisen talouden alijäämä kasvaa kuluvan vuonna valtiovarainministeriön huhtikuisen ennusteen mukaan 16,6 miljardiin euroon mikä vastaa 7,2 prosenttia bruttokansantuotteesta. Tämäkin ennakoitu alijäämän taso voi osoittautua liian alhaiseksi. Perusskenaariokin mukaan julkisen velan BKT-osuus nousee vuonna 2024 jo 80 prosentin tasolle. Valtionhallinnon ohella kuntien taloustilanne kiristyy entisestään ja toimenpiteet talouden tasapainottamiseksi mm. toimintaa tehostamalla ja tulopohjaa vahvistamalla tulevat ajankohtaisiksi. Jo lähtökohtaisesti haastava julkisen talouden rahoitusasema muuttuu kaiken kaikkiaan vieläkin haasteellisemmaksi vuosikausiksi eteenpäin.

Kuntatalous (kunnat ja kuntayhtymät) jatkoi heikkenemistään vuonna 2019 melko voimakkaasti. Kuntatalouden toimintakate heikkeni noin 1,3 mrd. euroa ja vuosikate noin 0,4 mrd. euroa. Kuntatalouden vuosikate (2,3 mrd. euroa) ei riittänyt kattamaan poistoja ja arvonalentumisia (2,9 mrd.



euroa) eikä nettoinvestointeja (4,1 mrd. euroa). Kuntatalouden vuosikatteen heikkenemisen taustalla oli ennen kaikkea toimintakulujen voimakas kasvu ja verotulojen maltillinen kehitys. Kuntien verotulot kasvoivat lähes 600 milj. euroa ja valtionosuudet noin 180 milj. euroa edellisvuoteen verrattuna. Vuonna 2019 kuntien verotulojen kehitys oli poikkeuksellista, kun kuntien verokertymää pienensivät tulorekisterin käyttöönnotosta johtuneet ongelmat ja muutokset ennakonpidätystavassa. Ennakonpidätystavan muutoksesta johtuen kunnallisveroja siirtyi noin 250 milj. euroa tilitettäväksi vuonna 2020. Vuotta 2019 on yleisesti pidetty kuntatalouden ns. mustana vuotena. Koronakriisi tulee vuonna 2020 vaikuttamaan vielä näiden kuntatalouden rakenteellisten ongelmien päälle.

Koronavirusepidemian vaikutukset kuntatalouteen, julkiseen talouteen kokonaisuutena sekä kansantalouteen ovat merkittäviä. Koronakriisi vaikuttaa kuntatalouteen suoraan erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon menojen kasvun kautta. Sulkutoimet puolestaan vähentävät kuntien vero- ja maksutuloja. Valtiovarainministeriön alustava arvo vaikutuksesta kuntatalouteen on 1,6–2, mrd euroa vuonna 2020, josta verotulojen vähentymisen osuus on noin 75 prosenttia.

Valtiovarainministeriön kansantalousosaston ennusteen oletuksena on, että kyse on talouden kannalta lyhytaikaisesta shokista, jonka jälkeen talous palaa vähitellen aiemmalle kehitysuralleen. Ennusteeseen liittyvä epävarmuus on tässä tilanteessa kuitenkin poikkeuksellisen suuri. Kuluvana vuonna kuntatalouden toimintakuluja kasvattavat koronavirusepidemian lisäksi rakenteelliset ongelmat. Väestön ikääntyminen lisää julkisia menoja ja heikentää talouden kasvupotentiaalia ja verotulojen kasvua. Kunta-alan työsopimusneuvottelut ovat vielä kesken, mutta odotettavissa että sopimuksen syntyessä palkkasumma kasvaa jo vuonna 2020. Lomarahaleikkauksen päättymisen nostaa myös työvoimakustannuksia vuonna 2020.

Kuntatalouden toimintamenojen kasvun arvioidaan hidastuvan 2,4 prosenttiin vuonna 2021, kun koronapandemian hoitoon vaadittavat lisäpanostukset poistuvat. Riskinä kuitenkin on, että kuluvalta vuodelta siirtyy terveydenhuollossa hoitojonoja etenkin ensi vuodelle. Vuosina 2022–2024 toimintamenot kasvavat keskimäärin 3,1 prosenttia vuodessa. Toimintamenoja kasvattavat väestön ikääntymisestä johtuva palvelutarpeen kasvu ja kuntien laajenevat tehtävät. Kehitysurassa investointien oletetaan pysyvän melko korkealla tasolla, mutta vilkkaimman sairaalarakentamisen arvioidaan hieman hiipuvan kehitysuran loppuvuosina. Kuntatalouden investointipaineiden arvioidaan pysyvän kuitenkin jatkossakin mittavina, sillä käynnissä olevat rakennushankkeet ovat monivuotisia. Lisäksi investointipaineet pysyvät merkittävinä muun muassa rakennuskannan iän ja väestön muuttoliikkeen vuoksi.

Vuoden 2021 talousarvion kehys

Taloussuunnitelman 2021–2024 keskeisenä lähtökohtana on 11.12.2017 kaupunginvaltuustossa hyväksytty Vantaan kaupungin valtuustokauden strategia 2018–2021. Kehyksen lähtökohtana ovat valtuuston määrittelemät käyttötalouden ja investointien kasvun linjaukset. Niiden mukaan käyttötalousmenot voivat nousta vuosittain enintään 1,5 prosenttia toimintaympäristömuutokset kuten inflaation ja väestönkasvun muutokset huomioiden ja valtuustokauden investointien enimmäismäärä on 500 miljoonaa.

Kehystä on jouduttu valmistelemaan poikkeuksellisissa olosuhteissa koronavirusepidemian vuoksi. Koronakriisi vaikuttaa erittäin negatiivisesti Vantaan talouteen kunnallis- ja yhteisöverojen romahtaessa suhteessa aiempiin ennusteisiin sekä maksu- ja myyntitulojen laskiessa. Lisäksi terveydenhuollon menot, työllisyyden hoidon menot ja joukkoliikenteen kustannukset kasvavat. Epidemian kesto ja sen talousvaikutukset ovat vielä hyvin epäselvässä tilanteessa. Myös valtion myöntämä lisätuki



kuntatalouteen vuotta 2021 ja tulevia vuosia koskien on päättämättä. Kehys on tämän vuoksi tehty vain tiedossa olevien valtion päätösten pohjalta ns. teknisenä kehysenä.

Väestökasvun arvioidaan olevan Vantaalla koronavirusepidemian vuoksi vuonna 2021 pienempi kuin perusennusteen mukainen 1,9 prosenttia. Tarkempi väestöennuste päivittyy kesällä 2020. Kehys perustuu valtiovarainministeriön kevään 2020 taloudellisessa katsauksessa ja julkisen talouden suunnitelmassa esitettyihin talouden kasvuarvioihin. Koronavirusepidemian vaikutuksen bruttokansantuotteeseen on ennakoitu kehyksessä olevan -8 prosenttia vuonna 2020. Ennusteet päivitetään kaupunginjohtajan talousarvioesitykseen, kuten myös valtion budjettiriihen ja -esityksen tarkentuneet vaikutukset.

Kehyksessä kaupungin suunniteltu bruttoinvestointitaso vuodelle 2021 on 141,4 milj. euroa (investointiosa netto 134,6 milj. euroa). Kokonaisinvestointitaso liikelaitokset ja rahastot mukaan lukien noin 147,5 milj. euroa (investointiosa netto 140,7 milj. euroa).

Vuoden 2021 käyttötalouskehyksessä on huomioitu toimintamenojen osalta palvelutarpeen kasvu lakisääteisissä palveluissa. Kehyksessä on koko kaupungin tasolla ennakoitu vuonna 2020 todennäköisesti toteutuvan kunta-alan palkkaratkaisun vaikutukset vuodelle 2021, mutta luvut eivät sisällä vielä toimialojen kehyslukuihin. Sisäisten vuokratulojen ja vuokramenojen muutos päivitetään vasta kehyspäätöksen jälkeen ja lisätään toimialojen kehysiin.

Kehyksessä vertailukelpoinen toimintakulujen kasvu vuodesta 2020 vuoteen 2021 on 1,9 prosenttia. Vuonna 2021 toimintakulujen kasvua lisäävät palvelutarpeen kasvun ja yleisen hintatason nousun lisäksi mm. ulkoisten vuokrien nousu, HSY:n hulevesikorvaukset ja tulevat vuoden 2021 kuntavaalit. HUS-kuntayhtymän erikoissairaanhoidon tulot ja menot sekä HSL-kuntayhtymän infrakorvaukset sekä joukkoliikennemaksut on esitetty kehyksessä alustavina arvioina ja ne tarkennetaan kaupunginjohtajan esitykseen talousarviovaiheessa. Koronatilanteen vaikutuksia vuoden 2021 kuntamaksuihin ei ole vielä kyetty arvioimaan.

Toimintakulujen kasvu vuodesta 2020 vuoteen 2021 on kasvatuksen ja oppimisen toimialalla 1,0 prosenttia oppilasmäärän kasvuennusteen ollessa 440 oppilasta. Kaupunkikulttuurin toimialalla toimintakulujen kasvu on 0,4 prosenttia, kaupunkiympäristön toimialalla 0,9 prosenttia ja kaupunkistrategian ja johdon toimialalla -0,3 prosenttia. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimialan toimintakulut kasvavat kehyksessä 47 milj. euroa eli 7,0 prosenttia, josta 21 milj. euroa on vuoden 2020 ennakoitua talousarvion ylitystä ja 22 milj. euroa erikoissairaanhoidon kustannusten kasvua. Sosiaali- ja terveydenhuollon voimakas menokehitys heikentää olennaisesti kaupungin talouden tasapainoa.

Kehyksen verotuloarviot perustuvat vuoden 2020 kunnallis- ja kiinteistöveroprosentteihin, kuntatalousohjelmassa esitettyihin veroperustemuutoksiin sekä Kuntaliiton veroennusteeseen. Koronakriisi romahdutti aiempien veroennusteiden arviot. Vuoden 2021 kehyn verotuloennuste on 54 milj. euroa aiempia arvioita pienempi, josta kunnallisveroarvion laskun osuus on 46 milj. euroa.

Valtionosuusarviossa on huomioitu kaupungin ikäryhmittäinen väestö 1.1.2020, kevään 2020 kuntatalousohjelmassa esitetty valtionosuusmuutokset sekä aiemmin tehtyjen valtionosuuspäätösten vaikutukset. Hallituksen suunnittelemaa koronatilanteesta johtuvia kuntatalouden kompensatioita ei ole huomioitu vero- ja valtionosuusennusteissa. Uusia kunnille annettavien tehtävien valtionosuustuloja tai toimintakulujen lisäyksiä ei ole huomioitu. Valtionosuustuottojen arvioidaan laskevan noin 11,3 prosentilla vuoden 2020 ennusteeseen nähden. Laskua selittää käynnissä olevan talouskriisin vuoksi verotulojen viivästyemisestä johtuva määräaikainen valtionosuuskorvaus vuodelle 2020, joka



vähennetään vastaavasti vuodelta 2021. Verotulo- ja valtionosuusarviot päivitetään talousarviovaiheessa.

Kaupungin pitkäaikainen lainakanta vuoden 2019 tilinpäätöksen tilanteessa oli noin 897 milj. euroa. Viime vuosina korkotaso on ollut poikkeuksellisen matalalla tasolla, mikä on osaltaan tukenut kaupungin talouskehitystä. Korkeaan lainakantaan liittyy kuitenkin merkittävä riski korkokulujen noususta yleisen korkotason noustessa. Kehyksessä vuoden 2021 korkokulut on ennakoitu 3,5 milj. euron tasolle, jatkovuosille on ennakoitu maltillista korkotason nousua.

Kehyksen tuloslaskelma päättyy 0,5 milj. euron vuosikatteeseen ja -111,4 milj. euron tilikauden tulokseen. Kehys on jouduttu valmistelevaan puutteellisin tiedoin, jolloin luvuista puuttuvat vielä mm. valtion lisätuki kuntatalouteen. Nämä tiedot päivitetään kaupunginjohtajan talousarvioesitykseen, jolloin Vantaan kokonaistilanteen oletetaan parantuvan kehysten luvuista.

Koronakriisin aiheuttamat negatiiviset talousvaikutukset heijastuvat voimakkaasti kaupungin talouteen tulevana vuosina yleisen talouskasvun ja verotulokertymien heikentyessä. Vuosien 2020 ja 2021 heikko verotulokehitys jättää kaupungin tulotasoon merkittävän kuopan verotulojen kehittyessä aiempaa alemmalla kasvu-uralla, jota hyväkään talouskehitys ei pysty tulevana vuosina kovin nopeasti täyttämään pienemmästä verotulokertymän lähtötasosta johtuen. Koronaepidemia aiheuttaa Vantaalle pitkäkestoisen talouden tasapainottamisen haasteen ja tätä työtä varten on kaupungissa päätetty valmistella tuottavuus- ja kasvuohjelma vuoden 2020 loppuun mennessä.

Kaupunginhallitus 1.6.2020 § 10

Kaupunginjohtajan esitys:

Päätetään

- a) hyväksyä vuoden 2021 talousarvion käyttötalouden ja investointien laadintakehys liitteen mukaisesti,
- b) ohjeistaa toimialoja laatimaan investointisuunnitelmansa kaikkien talousarvion hankeryhmien osalta kymmenvuotiskaudelle 2021–2030,
- c) esittää vuoden 2021 talousarvion laadintakehys tiedoksi kaupunginvaltuustolle.

Päätös:

Hyväksyttiin esitys.

Liite:

- Kehystaulukot 2021

Täytäntöönpano: kuntademokratia, esitys valtuustolle

Muutoksenhakuohje: 1. Oikaisuvaatimus

Lisätiedot:

talous- ja strategiajohtaja Matti Ruusula, puh. 043 824 9254, etunimi.sukunimi[at]vantaa.fi
talousarviopäällikkö Päivi Kandolin, puh. 040 703 7441, etunimi.sukunimi[at]vantaa.fi