

Fullmäktige 24.10.2022 § 123

§ 123

## Ram för budgeten för 2023 och ekonomiplanen för 2024–2025

Beredning och upplysningar:  
Ojavuo Pia  
Skyttä Samuli  
fornamn.efternamn@esbo.fi  
Växel 09 816 21

### Förslag

Stadsstyrelsen

Fullmäktige godkänner

– verksamhetsinkomsterna och utgifterna i den bifogade ramen för resultaträkningen för åren 2023–2025 samt driftsekonomin totala utgifter och inkomster för beredning av ekonomiplanen, och

– den bifogade investeringsramen för varje förmögenhetsslag för år 2023–2031 för beredning av ekonomiplanens investeringsprogram.

### Behandling

Ordföranden föreslog att detta och nästa ärende ska diskuteras ihop, men besluten fattas separat för båda.

Fullmäktige godkände enhälligt ordförandens förslag till behandlingsordning.

Grönroos lämnade understödd av Järvinen följande ändringsförslag:

Den årliga investeringsnivån sänks 2023, 2024 och 2025 med 50 miljoner euro från det belopp som föreslås för respektive år.

Efter avslutad diskussion konstaterade ordföranden att eftersom det hade lämnats ett understött ändringsförslag som inte kan godkännas enhälligt, måste mötet rösta.

Ordföranden föreslog att de som understöder stadsstyrelsens förslag röstar "ja" och de som understöder Grönroos förslag röstar "nej". Fullmäktige godkände ordförandens förslag.

Fullmäktige godkände stadsstyrelsens förslag med 67 röster mot 8. Röstningslistan bifogas till protokollet.

### Beslut

Fullmäktige:  
Stadsstyrelsens förslag godkändes.

### Redogörelse

Ramarna för budgeten 2023 och ekonomiplanen 2024–2025 baserar sig på Berättelsen om Esbo och målen i programmet En ekonomiskt hållbar stad, som uppdaterades sommaren 2022, lagarna om reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet och de överföringskalkyler som finansministeriet publicerade 19.9.2022.

Med reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet ändras finansieringsmodellen

I modellen för finansiering av reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet överförs utgifter och inkomster symmetriskt på riksnivå, men det finns stora skillnader mellan enskilda kommuner. Minskningen av finansieringen till kommunerna bestäms så att nettokostnaderna för social- och hälsovården och räddningsväsendet täcks med inkomster som överförs från kommunerna. Finansministeriet har gjort en överföringskalkyl 9/2022. För att täcka nettokostnaderna överförs från statsandelarna till kommunerna social- och hälsovårdens och räddningsväsendets andel, 70 procent av ersättningarna för kompensation för ändringar i beskattningsgrunderna, en tredjedel av utdelningen av samfundsskatten till kommunerna, det vill säga 11,25 procentenheter och 12,64 procentenheter av alla kommuners kommunalskatteintäkter.

Förhållandet mellan de intäkter och kostnader som överförs på detta sätt varierar avsevärt i olika kommuner. Inom statsandelssystemet ersätter staten permanent 60 procent av skillnaden mellan de intäkter och kostnader som överförs (begränsning av förändringen). I statsandelssystemet har det också införts en utjämning av övergången. Inverkan på balansen i en kommuns ekonomi begränsas till högst 60 euro per invånare fram till utgången av 2027.

Enligt finansministeriets överföringskalkyl 9/2022 överförs från Esbo stad till välfärdsområdet 144 miljoner euro mer intäkter än kostnader per år. Av detta ersätter staten 60 procent, det vill säga 85 miljoner euro, som en permanent begränsning av förändringen. Denna begränsning blir en statisk komponent i det nya statsandelssystemet, beloppet indexjusteras inte och det görs inga andra höjningar. Detta försvagar möjligheterna för kommunen att öka de internt tillförda medlen.

Överföringskalkylen 9/2022 baserar sig på kommunernas nettokostnader för social- och hälsovården och räddningsväsendet i bokslutet för 2021 samt på medeltalet av budgetuppgifterna för 2022. Den slutliga överföringskalkylen görs sommaren 2023 när bokslutet för 2022 har färdigställts. Om kostnaderna för social- och hälsovården och räddningsväsendet i alla kommuner ökar snabbare än intäkterna som överförs från kommunerna, täcks skillnaden genom att statsandelen för basservicen till alla kommuner minskas med samma belopp per invånare.

Om kostnaderna för social- och hälsovården och räddningsväsendet i en enskild kommun ökar mer än vad som beräknats i kalkylen, minskar kommunens statsandel och vice versa. Inga slutliga korrigeringar görs under 2023, utan alla ändringar görs i statsandelen för åren 2024–2025. Således kommer uppskattningarna i budgetramen av statsandelarna för ekonomiplansperioden att ändras ännu sommaren 2023.

Esbo stads intäkter av kommunal- och samfundsskatten minskar och ersätts delvis med statsandelar. Efter reformen härrör cirka 33 procent av stadens internt tillförda medel från statsandelar. Statsandelarna ökar endast i fråga om ökade uppgifter och indexhöjningar, så sammantaget avtar den årliga ökningen av de internt tillförda medlen i euro jämfört med den tidigare skattefinansieringen, som ökar enligt invånarnas sysselsättning och den ökade inkomstnivån.

Verkningarna av reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet har beaktats i ramkalkylerna från och med 2023. De poster som överförs till välfärdsområdet har eliminerats ur verksamhetsintäkterna och verksamhetskostnaderna. I reformen

kommer staden att ha oanpassade kostnader för stödtjänster. I skattefinansieringen har man beaktat de minskade intäkterna av kommunalskatten och samfundsskatten samt ändringarna i statsandelen för basservice. Skattefinansieringen för 2023 påverkas fortfarande av kommunernas skatteintäkter tidigare år då kommunernas skattesatser var högre.

Genomförande av programmet En ekonomiskt hållbar stad främjar en anpassning till reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet

I utvärderingsberättelsen för 2021 anser revisionsnämnden att programmet för produktivitet och balansering av ekonomin måste genomföras för att en hållbar balans i stadens och koncernens ekonomi ska nås och för att staden ska anpassas till de förändringar som reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet medför. Esbo stad ska målmedvetet fortsätta genomföra och effektivisera balanserings- och produktivitetsåtgärderna så att stadskoncernens ekonomi kan uppnå en hållbar balans, samtidigt som basservicen för invånarna tryggas.

Målnivåerna och åtgärderna i produktivitets- och anpassningsprogrammet En ekonomiskt hållbar stad uppdaterades i fråga om konsekvenserna av reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet våren 2022. Vid uppdateringen av programmet ströks målen för välfärds- och hälsosektorn samt räddningsväsendet och nya mål lades till för åren 2023–2025. De politiska förhandlingarna om programmet fördes vid månadsskiftet maj–juni 2022, varefter innehållet uppdaterades i enlighet med förhandlingsresultatet. Fullmäktige godkände det uppdaterade programmet 13.6.2022.

Efter uppdateringen är målen för programmet 2021–2025:

- en systematiskt bromsning av ökningen av driftsekonomin med 116 miljoner euro jämfört med basscenariot till slutet av 2025 genom att genomföra programmets riktlinjer och åtgärder. Detta betyder att verksamhetsbidragets ökning stävjas med 106 miljoner euro till 2025, att fastighetsskatteintäkterna ökar med 10 miljoner euro genom en höjning av fastighetsskattesatserna från 2021 och genom att säkerställa att alla fastigheter har registrerats i skattemyndighetens databas.
- en sänkning av stadens investeringsnivå med tio procent genom att granska projektens genomförandesätt, omfattning, kostnader och finansieringskoncept. Taket för stadens 10-åriga investeringsprogram sänks till 250 miljoner euro per år i snitt. Med detta mål bromsas ökningen av både koncernens lånebestånd och sektorernas hyresutgifter.
- en systematisk utveckling av tjänsternas och processernas kostnadseffektivitet. Tjänsteinnehavarna och de förtroendevalda förbinder sig till att uppnå målen för balansering av ekonomin.
- avyttring av lokaler som inte behövs för stadens egen verksamhet för att minska koncernens skuldsättning. För att frigöra kapital säljs genom strukturerade konkurrensutsättningar flera byggnader, lokaler, portföljer och annan egendom för 300–500 miljoner euro 2023–2025.

Programmets 39 riktlinjer styr planeringen och ledningen av stadens verksamhet och ekonomi, fördelningen av resurser och beredningen av beslutsfattande ända fram till år 2025. Enskilda beslut fattas dock enligt den normala beslutsprocessen. Programmets målnivåer och åtgärder inkluderas i budgetramen och ekonomiplanen 2023–2025.

Programmets verkningar granskas årligen i samband med beredningen av ramen, också inkomstsidan. Genomförandet av programmet granskas i samband med delårsrapporten 31.7.2024. Då bedöms hur programmets riktlinjer och åtgärder påverkat driftsutgifterna och investeringarna, hur inkomstfinansieringen utvecklats och vilka åtgärder som behövs.

Reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet medför stora förändringar i stadens ekonomi 2023–2025. Under programperioden granskas även användningen av stadens fonder.

Den allmänna ekonomiska utvecklingen präglas av osäkerhet om hur kriget framskrider och om verkningarna av energikrisen i Europa

Världsekonomin utsikter har blivit dystrare på grund av snabb inflation, en energikris i Europa och Rysslands fortsatta anfallskrig. De geopolitiska spänningarna mellan stormakterna har ökat och utvecklingsländerna hotas fortfarande av matbrist. Tillväxten i världsekonomin avtar kraftigt efter förra årets snabba tillväxt och är 2,7 procent 2022 och 2,5 procent 2023.

Finansministeriet antar i sin relativt måttfulla prognos hösten 2022 att de sanktioner mot Ryssland som gäller i början av augusti 2022 förblir i kraft under hela prognosperioden. I prognosen räknar man inte heller med några nya begränsningar på grund av coronaepidemin eller någon eskalering av energikrisen. De direkta verkningarna på den ekonomiska tillväxten är dock inte så stora som de indirekta. Sådana är omfattande störningar på energimarknaden och prisökningar.

År 2022 växer Finlands bruttonationalprodukt med 1,7 procent, även om tillväxten klart avtar mot slutet av året. Konsumentprisinflationen har redan accelererat till nästan 8 procent och inflationen stiger till 6,5 procent i snitt i år, mätt efter de nationella konsumentpriserna. Även om konsumentprisernas accelererande ökning fortfarande till största delen är en följd av de stigande energipriserna, överstiger de stigande priserna i konsumentprisindexet tio gånger de sjunkande prisernas mängd. Konsumentprisinflationen är mycket omfattande och priserna för alla varuklasser stiger snabbt.

Tillväxten av bruttonationalprodukten i Finland avtar till 0,5 procent 2023. I början av år 2023 växer den inte alls. Konsumentprisernas ökning minskar hushållens köpkraft, konsumtionen och den ekonomiska tillväxten betydligt. Utrikeshandelns utsikter skuggas i synnerhet av den betydande minskningen av handeln med Ryssland, även om exporten till Ryssland delvis fortsätter. Den ekonomiska utvecklingens framtidsutsikter i Europa har blivit dystrare under sommaren och exporten kommer inte att öka mycket under de närmaste åren. I slutet av året börjar den inhemska efterfrågan dock återhämta sig, när prisökningen klart avtar och reallönerna slutar minska och börjar öka en aning.

Prognosen för den ekonomiska tillväxten 2024 är 1,4 procent. Exportens återhämtning är kraftigast 2024. När prisökningen avtar ökar hushållens köpkraft och den privata konsumtionsökningen accelererar. Antagandet att inkomsterna kommer att stiga 2024 bygger på en prognostiserad svag produktivitetsökning. De nominella inkomsterna förutspås öka med 3 procent år 2024.

Den offentliga ekonomin fortsätter att förstärkas i år med hjälp av snabbt ökande skatteintäkter och minskat stöd med anledning av coronaepidemin. Nästa år börjar underskottet öka igen, när den ekonomiska tillväxten avtar och sysselsättningen försämras. De

offentliga finanserna fortsätter att uppvisa ett strukturellt underskott under de kommande åren och ett så kallat hållbarhetsunderskott på längre sikt. Hållbarhetsunderskottet uppskattas till cirka 3,0 procent av bruttonationalprodukten, det vill säga cirka 9 miljarder euro på 2026 års nivå.

Källa: Finansministeriets ekonomiska översikt hösten 2022

	procent	2021	2022	2023	2024	2025
BNP, volymförändring %		3,0	1,7	0,5	1,4	1,5
Arbetslöshetsgrad, %		7,7	6,6	6,7	6,5	6,4
Sysselsättningsgrad (15–64-åringar), %		72,3	73,9	73,8	74,1	74,4
Konsumentprisindex, förändring, %		2,2	6,5	3,2	1,8	1,9
Lönesumma, förändring, %		5,1	4,8	3,3	3,3	3,4
Prisindex för basservice, förändring, %		2,4	3,8	3,8	3,3	3,8

*Tabell: Utvecklingen av Finlands samhällsekonomi (Källa: Finansministeriet, programmet för kommunernas ekonomi 2023, hösten 2022)*

## Stadens ekonomi 2022

Budgeten för 2022 utarbetades i enlighet med målnivåerna och åtgärderna i programmet för produktivitet och anpassning En ekonomiskt hållbar stad samt i enlighet med de tillväxt- och skatteprognoser som gällde hösten 2021.

Den ekonomiska tillväxten i Finland har försvagats jämfört med prognosen hösten 2021. Trots försvagningen höjer den avsevärt förbättrade sysselsättningen, företagens kraftiga resultatutveckling samt löneuppgörelserna skatteintäkterna 2022. Enligt läget i augusti beräknas skattefinansieringen (skatter och statsandelar) överskrida vad man räknat med i budgeten med 120 miljoner euro.

Enligt läget i slutet av augusti överskrider nettokostnaderna (verksamhetskostnader minus intäkter) budgeten med 9 miljoner euro och ökar med 8,8 procent jämfört med bokslutet 2021. Vårds- och hälsosektorn beräknas överskrida verksamhetsbidragets underskott med 25 miljoner euro inom funktionshindertjänsten, äldreomsorgen och vård av barn utom hemmet samt på grund av kostnaderna för coronavård. Verksamhetsbidragets underskott beräknas överskrida budgeten i de andra sektorerna bland annat på grund av erhållna understöd, projektfinansiering och Helsingforsregionens trafiks fakturering som överskrider budgeten.

På grund av att skatteintäkterna utvecklas över förväntan torde stadens årsbidrag bli 313 miljoner euro. Enligt prognosen i augusti kommer resultatet att vara cirka 185 miljoner euro. I resultatprognosen ingår 74 miljoner euro i extraordinära intäkter, försäljningsvinsten när staden sålde Esbo sjukhus fastighet, Kiinteistö Oy Espoon sairaala.

Investeringarna torde bli cirka 285 miljoner euro. Nettoinvesteringarna torde bli cirka 281 miljoner euro, som kan finansieras med internt tillförda medel. Inga budgetlån behöver lyftas 2022.

## Ram för budgeten för 2023 och ekonomiplanen för 2024–2025

Uppskattningarna av inkomstbasen baserar sig på en uppskattning av den ekonomiska utvecklingen 2022–2025 i finansministeriets ekonomiska översikt hösten 2022, kommunförbundets

skatteprognosram, finansministeriets kalkyl 19.9.2022 och lagarna för överföringen till välfärdsområdet samt finansministeriets kalkyl av behovet av utveckling av statsandelarna 19.9 2022. Intäkterna av statsandelar 2024–2025 är uppskattningar och de ändras vid uppdateringen av kalkylerna för överföringen till välfärdsområdet sommaren 2023.

Prognoserna för skatteintäkterna är mycket osäkra på grund av den ekonomiska omvärlden. Stadens skatteintäkter minskar med uppskattningsvis 52,4 procent från 2022 på grund av vårdreformen. Kommunalskatteintäkterna minskar med 60,7 procent och samfundsskatteintäkterna med uppskattningsvis 27,5 procent.

I enlighet med lagen om genomförande av reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet är skattesatsen 2023 skattesatsen 2022 minskad med 12,64 procentenheter. Kommunalskatteintäkterna 2023 påverkas av de intäkter för tidigare skatteår som kommer in 2023 med den gamla skattesatsen. Prognosen för kommunalskatteintäkterna är 580 miljoner euro 2023, 500 miljoner euro 2024 och 520 miljoner euro 2025.

Kommungruppens utdelning av samfundsskatten sänks med en tredjedel från 33,7 procent till 23,9 procent. I prognosen för samfundsskatteintäkterna har kompensationen för sänkningen av avgiften för småbarnspedagogik beaktats. Den höjer kommungruppens utdelning av samfundsskatten och intäktskalkylerna. Prognosen för samfundsskatteintäkterna är 145 miljoner euro 2023, 135 miljoner euro 2024 och 140 miljoner euro 2025.

Fastighetsskattesatserna ändras inte. Intäkterna av fastighetsskatten minskar med 1,4 procent 2023, när en mindre andel än tidigare av årets skatterna för ett år inflyter först följande år. Prognosen för fastighetskatteintäkterna baserar sig på Esbo stads gällande fastighetsskattesatser och byggnadsprognoser. Prognosen för fastighetsskatteintäkterna är 140 miljoner euro 2023, 142 miljoner euro 2024 och 144 miljoner euro 2025.

Enligt den nya lagen om statsandel för kommunal basservice bestäms statsandelen i huvudsak enligt åldersklasserna 0–15-åringar. Övriga faktorer är bland annat antalet svenskspråkiga i tvåspråkiga kommuner, antalet personer med främmande språk som modersmål, arbetslöshetsgrad, utbildningsnivå och folkökning. Statsandelen för basservice är cirka 208 miljoner euro och kompensationen för ändringar i beskattningsgrunderna är 30,1 miljoner euro 2023. Till statsandelshelheten hör också ändringsbegränsningen som ersätter skillnaden mellan intäkter och utgifter som överförs från staden, cirka 85 miljoner euro, och den övergångsutjämnning som ersätter förändringen i kommunens balans, 30 miljoner euro. Statsandelen till staden är 354 miljoner euro 2023, 358 miljoner euro 2024 och 363 miljoner euro 2025. Siffrorna för 2024–2025 kan ändras avsevärt vid uppdateringen av kalkylen 2023.

Skattefinansieringen (skatter och statsandelar) kommer på grundval av uppgifter i september att uppgå till 1 219 miljoner euro 2023, 37 procent mindre än 2022, och till 1 135 miljoner euro år 2024.

Budgetramen genomför Berättelsen om Esbo och produktivets- och anpassningsprogrammet En ekonomiskt hållbar stad

Budgetramen för driftsekonomin 2023–2025 bygger på budgeten för 2022, på prognosen för budgetutfallet 2022, som bygger på utvecklingen under första delen av året, och på lagarna om reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet.

Ramen för driftsekonomin har beretts i samarbete med sektorernas ledning. Vid beredningen har man för varje tjänst beaktat prognoserna för folkmängden eller servicebehovet, förändringen i prisindexet för basservice (+3,8 procent), som ger en god bild av kommunernas kostnadsutveckling, löneuppgörelsen samt sektorernas specialfrågor, bland annat lagändringar, stadens andel av kollektivtrafikens kostnader och nya lokaler som tas i bruk.

I budgetramen beaktas för sektorernas del den ökade inflationens inverkan på priserna på varor och tjänster, en ökning av pensionsavgifterna till följd av reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet samt en ökning av kostnaderna för stödtjänster som inte anpassats vid reformen.

Intäkterna och utgifterna av stadens verksamhet samt skattefinansieringen minskar när välfärdsområdet tar över social- och hälsovården och räddningsväsendet.

Verksamhetsbidragets underskott minskar från 1 675 miljoner euro 2022 till cirka 790 miljoner euro 2023.

Räntekostnaderna beräknas öka måttligt på grund av den höga skyddsnivån. Räntenivån är dock högre för alla nya lån.

I ramen räknas med fondöverföringar på 15 miljoner euro per år, vilket svarar mot deras långsiktiga avkastning i snitt.

I budgetramen är årsbidraget 351,5 miljoner euro och resultatet cirka 153 miljoner euro 2023. Resultatet 2023 förbättras av skatteintäkterna enligt den högre skattesatsen från 2022 och av övergångsutjämnarna inom statsandelssystemet.

Tyngdpunkten i stadens nioåriga investeringsprogram ligger kraftigt på de första åren. Investeringsnivån stiger över 300 miljoner euro under ekonomiplansåren och sjunker till 150 miljoner euro i slutet av investeringsprogrammet. Investeringsprogrammet för nio år följer målnivån i det uppdaterade produktivets- och anpassningsprogrammet En ekonomiskt hållbar stad. Nivån är 229 miljoner euro per år i snitt.

Stadens totala nettoinvesteringar är 1 834 miljoner euro fram till 2031. Dessutom skaffar staden lokaler på hyra och leasing samt via projektbolag för sammanlagt över 315 miljoner euro. I investeringsprogrammet ingår omfattande lokalprojekt för skolor och daghem samt bland annat byggandet av Spårjokern och Stadsbanan samt utveckling av Västmetrons nya stationsomgivningar. Ur investeringsprogrammet har man strukit materiel och IT för välfärds- och hälsosektorn samt räddningsverket från och med 2023.

Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde är 38 miljoner euro 2023, minus 60 miljoner euro 2024 och minus 17 miljoner euro 2025. Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde beror i hög grad på skatteintäkterna och därtill anknutna risker.

År 2023 lånar staden 45 miljoner euro till Kiinteistö Oy Espoon koulu- ja päiväkoti kiinteistöt och till andra fastighetsbolag som staden äger. I bolagens balansräkningar genomförs projekt för ombyggnad eller nybyggnad av skolor. Vid amorteringen av lånen till bolagen ändras kassaflödets riktning och det blir positivt 2024–2025.

Stadens lån minskar med cirka 2 miljoner euro 2023 och ökar med sammanlagt cirka 56 miljoner euro 2024–2025. Lånestocken är 943 miljoner euro i slutet av 2025, det vill säga 2 960 euro per invånare.

## Ramkalkyler

I bilagan med ramkalkyler finns förutom resultaträkning och finansieringskalkyl också investeringarna efter förmögenhetsslag. I den listan har investeringarna anpassats till målnivån i produktivitets- och anpassningsprogrammet En ekonomiskt hållbar stad.

Den grund som budgetramen och stadsdirektörens budgetförslag bygger på är osäker: den ekonomiska omvärlden, energikrisen, stigande priser och räntor samt uppdateringarna av statsandelskalkylerna sommaren 2023

## Beslutshistoria

Stadsstyrelsen 10.10.2022 § 291

### Förslag

Stadsdirektör Mäkelä Jukka

Stadsstyrelsen förslår att fullmäktige godkänner

– verksamhetsinkomsterna och utgifterna i den bifogade ramen för resultaträkningen för åren 2023–2025 samt driftsekonomin totala utgifter och inkomster för beredning av ekonomiplanen, och

– den bifogade investeringsramen för varje förmögenhetslag för år 2023–2031 för beredning av ekonomiplanens investeringsprogram.

## Beslutshistoria

### Bilaga

- 1 Kehyslaskelmat 2023-2025
- 2 Äänestyslista § 123

### Tilläggsmaterial

### För kännedom