



OHJE TALOUSARVION JA – SUUNNITELMAN LAATIMISEEN 2023-2026

Sisällys

1. Rautalammin kuntastrategia ja painopisteet 2023-2026	2
2. Kunnanhallituksen antamat ohjeet talousarvion laatimiseksi	2
3. Talousarvion laadinnan aikataulu	3
4. Yleiset ohjeet talousarvion laatimiseksi	4
5. Talousarvion rakenne ja sisältö	4
5.1 Johdanto ja yleisperustelut	4
5.2 Käyttötalousosa	5
5.3 Investointiosa	6
5.4 Tuloslaskelmaosa	6
5.5 Rahoitusosa	6
6. Talousarvion tekninen tekeminen	7
6.1. Menot	7
6.2. Tulot	7
7. Esimerkkilomake	8

1. Rautalammin kuntastrategia 2022-2025

Rautalammin kunnanvaltuusto hyväksyi uuden kuntastrategian 5.4.2022. Kuntastrategian päivittäminen aloitettiin jo vuoden 2021 keväällä ja jatkettiin uuden valtuustokauden alkaessa elokuussa 2021. Strategiaprosessiin osallistuivat luottamushenkilöt, kunnan henkilöstö, kuntalaiset ja eri yhteistyötahot. Onnistuneen strategiatyön edellytys on laaja henkilöstön ja kuntalaisten kuuleminen ja osallistaminen. Uuden strategian avulla otetaan kantaa toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin, erityisesti seuraaviin:

- sosiaali- ja terveystalouden siirtyminen hyvinvointialueelle
- työllisyyspalveluiden siirtyminen kunnille
- väestön ikärakenne (lasten määrä vähenee)
- oppilasmäärän lasku ja kouluverkoston muutostarpeet
- kuntayhteistyön tiivistämistarpeet (lähialueen kunnat ja SavoGrow kunnat)
- elinkeinorakenteen muutokset, maatalouselinkeinon haasteet
- kolmannen sektorin (yhdistykset, järjestöt) uudistumisen tarpeet
- rahat loppuvat-luovuus lisääntyy: talkoohenki kunniaan!

Rautalammin kuntastrategian painopisteet ovat:

- tasapainoinen kuntatalous
- joustava työ ja asuminen
- elinvoima ja hyvinvointi
- viestintä ja vuorovaikuttaminen

Visio:

- Rautalampi on uudistuva, voimistuva ja hyvinvoiva kuntayhteisö, jonne palataan ja juurrutaan

Missio:

- Kunnan tehtävänä on palvella kuntalaisia vauvasta vaariin, luoda elinvoimaa ja hyvinvointia. Huolehtia demokratiasta ja edunvalvonnasta. Edistää yhteistyötä.

Arvot:

- Arvojamme on yhteisöllisyys, turvallisuus, avoimuus, hyvinvointi ja rohkeus.

2. Kunnanhallituksen antamat ohjeet talousarvion laatimiseksi

Taloussuunnittelun periaatteet

Tasapainoperiaate

Kuntalaki velvoittaa kuntaa huolehtimaan tulorahoituksen riittävydestä ja maksuvalmiuden säilyttämisestä. Suunnittelun toiminnan ja hankkeiden on oltava realistisia suhteessa käytettäviin varoihin. Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen.

Talouden tasapainoperiaate sisältää myös sen, etteivät kunnan sitoumukset ja niihin liittyvät riskit saa ylittää sen voimavaroja. Tämä edellyttää kuntakonsernin riskienhallinnan toimivuutta.

Huomioon on otettava kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Erityinen riski liittyy esimerkiksi lainatakauksiin ja vakuuksiin yhteisöille, jotka eivät ole kunnan määräysvallassa.

Bruttoperiaate tarkoittaa, että menot ja tulot budjetoidaan erikseen määrärahoina ja tuloarvioina. Menettely on perusteltu silloin, kun tehtävä rahoitetaan pääsääntöisesti verorahoituksella. Myös silloin, kun tehtävän menot eivät riipu siihen kohdistuvista tuloista, on bruttoperiaate ensisijainen, vaikka tulojen määrä olisi merkittävä

Nettoperiaate tarkoittaa, että talousarviossa sitovuus määrätään nettomääräisesti tulojen ja menojen erotuksena. Tämä on tarkoituksenmukaista tehtävissä, jotka rahoitetaan pääosin palvelujen myynti- ja maksu

Suorite- ja realisointiperiaate

Menojen suoriteperiaate tarkoittaa, että talousarvioon ja -suunnitelmaan otetaan varainhoitovuoden aikana vastaanotetuista tuotannontekijöistä aiheutuvat tulot ja muut sellaiset menot, joiden suorittamiseen kunta on varainhoitovuoden aikana sitoutunut. Tulojen realisointiperiaate tarkoittaa, että talousarvioon ja -suunnitelmaan otetaan varainhoitovuoden aikana suoritteiden luovuttamisesta aiheutuvat ja muut lopullisesti kunnalle kuuluvat tulot.

Täydellisyysperiaate

Täydellisyysperiaatteen mukaan talousarvioon on otettava kunnan rahan käyttö ja rahan lähteet kokonaisuudessaan. Tiedossa olevia menoja tai tuloja ei voi jättää talousarviosta pois. Täydellisyysperiaatteen mukaan myös kunnan eri tehtävien sisäiset ostot ja myynnit otetaan talousarvioon, vaikka niihin ei suoraan liittyisi rahan käyttöä

Rautalammin kunnan tilinpäätökset vuosilta 2018-2020 ovat olleet alijäämäisiä. Vuoden 2021 aikana alijäämäkierre saatiin katkaistua. Vuoden 2021 tilinpäätös jäi noin 20 000 ylijäämäiseksi. Lisäksi kunnassa on aikaisemmilta vuosilta kertynyttä ylijäämää noin 3,6 miljoonaa. Silti edessä olevat vuodet suurine muutoksineen asettavat talouden tasapainottamisen edelleen haastavaksi. Tiukka ja osittain vielä tuntematon taloustilanteen kehitys ja hyvinvointialueelle siirtyminen tekevät toimintaympäristön arvioinnista haasteellisen. On väistämätöntä, että laadinnan ohjeistusta joudutaan tarkastelemaan vielä kesälomien jälkeen elokuussa, jolloin tulevista tuloista on saatavilla viimeisin ja luotettava arvio.

- Käytännössä tavoitteeseen pääsemiseksi kunkin toimialan tulee esittää vaihtoehtoisia ehdotuksia, joiden toteuttamisella toimialaan kohdistuva kustannusten nousupaine (palkkaratkaisu sekä muut tiedossa olevat vaikutukset) saadaan estettyä. Lisäksi toimialojen tulee esittää keinoja tulorahoituksen lisäämiseen tähtäävistä toimista.
- Talousarvion laadinnassa tulee kiinnittää erityistä huomiota talousarviolukujen todenmukaisuuteen. Tämän johdosta kunkin yksikön on analysoitava toimintaansa edellisten vuosien tilinpäätösten, kuluvan vuoden talousarvion toteuman sekä talousarviovuoden 2022 oletettavan toiminnan pohjalta ja muodostaa näiden pohjalta arvio talousarviotasosta. Analyysin pohjalta on pystyttävä löytämään keinoja tilanteen muuttamiseksi.

3. Talousarvion laadinnan aikataulu

Elo – syyskuu

- lukuja pääsee syöttämään talouden suunnitteluohjelmaan 2.8 alkaen.
- sisäiset erät taloustoimistoon/ toimistosihteerille 1.9.2022 mennessä lomakkeella, joka toimitetaan hallintokunnille elokuussa 2022 sisäisten erien muodostuminen käydään läpi

teknisen osaston kanssa siten, että niiden syntyemisestä ja mahdollisista muutoksista on hallintokunnilla selkeä kokonaiskuva

- investointien määräraha- ja tuloarvioesitykset tavoitteineen ja perusteluineen tekniselle toimelle 1.9.2022 mennessä
- valmistelu; luonnokset kokonaislaskelmineen (= tiedot järjestelmään vietyinä) **30.9.2022** mennessä, sisältäen TA- ja TS-esitykset kunnanhallitukselle
- Kunnanvaltuuston talousarvioseminaari pidetään lokakuussa 2022.

Lokakuu

- Valmistelua, tasapainotus
- Toimialakohtaiset talousarviokeskustelut
 - Hallinto 4.10. klo 13-15
 - Sivistys 5.10. klo 13-15
 - Tekninen 6.10. klo 13-15
- Johtoryhmän suunnittelupäivä 13.10.2022, varalla myös 12.10.2022
- Kunnanjohtajan esitys 28.10.2022 talousarvioksi 2023 ja taloussuunnitelmaksi 2024-2026

Marraskuu

- kunnanhallituksen TA- ja TS-käsittely 14.11., varalle 28.11.
- Kunnanvaltuusto hyväksyy käyttötalous- ja investointiosat sekä taloussuunnitelman 2023-2026 13.12.2022

4. Yleiset ohjeet talousarvion laatimiseksi

Ohjeiden laadinnassa on huomioitu valtionvarainministeriön Kuntatieto-ohjelmaan kuuluvan JHS 199 Kuntien ja kuntayhtymien talousarvio- ja -suunnitelma suositus 10/2016. Suositus on tulostettavissa pdf- tiedostona (<http://www.jhs-suositukset.fi/suomi/jhs199>)

Talousarvio ja –suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan (KuntaL 65.2 §). Alibudjetointi ei ole säännösten mukaista.

Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen enintään neljän vuoden pituisena suunnittelukautena, jos talousarvion laatimisvuoden taseeseen ei arvioida kertyvän ylijäämää. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Taloussuunnitelmassa kunnan tulee päättää yksilöidyistä toimenpiteistä joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan (KuntaL 110 §).

Vain välttämättömät ja todelliset määrärahat ja tuloarviot varataan talousarvioon. Talousarvion 2023 valmistelussa huomioidaan tilinpäätöksen 2021 sekä talousarvion 2022, että toteuman analysointi sekä kunnan strategian mukaiset tasapainottamistavoitteet.

Talousarvio- ja taloussuunnitelma käsittää vuodet 2023 - 2026. Taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi on laissa erikseen mainittu talousarvio, jonka sitovuus on oikeudellisesti vahvempi kuin taloussuunnitelman. Taloussuunnitelmavuosien 2024 - 2026 määrärahat esitetään talousarviossa tuloslaskelma-, rahoituslaskelma- ja investointiosissa huomioiden merkittävät toiminnalliset muutokset perusteluineen sekä kustannustason muutokset. Taloussuunnitelma on kunnan viranomaisia ja viranhaltijoita toiminnallisesti velvoittava asiakirja.

5. Talousarvion rakenne ja sisältö

5.1 Johdanto ja yleisperustelut

Yleisperustelut sisältävät taloussuunnitelmien yleiset perusteet kansantalouden, kuntatalouden sekä alueellisen ja oman kunnan kehityksen näkökulmista tarkasteltuna. Esim. kuntia koskeva uusi lainsäädäntö tai tiedossa olevat lainsäädäntömuutokset on tuotava esiin yleisperusteluissa.

Kuntastrategia ja palvelusuunnitelmat ovat talousarvion ja -suunnitelman keskeisiä perusteita.

Toimialakohtaiset (tehtäväaluekohtaiset) palvelusuunnitelmat konkretisoivat ja tarkentavat kuntastrategian palvelujen kehittämistä koskevia linjauksia ja niillä pyritään turvaamaan palvelujen saatavuus ja riittävä palvelutaso. Toimialakohtaiset palvelusuunnitelmat esitetään koottuna toimialan käyttötalousosan alussa ja tarkemmin kunkin sitovan tason käyttötalousosan alussa.

Yleisperusteluissa asetetaan myös konsernijohtoa ja tytäryhteisöedustajia koskevat tavoitteet. Lisäksi laaditaan arviot konsernin tulevista talousnäköymistä ja huomioidaan näköpiirissä olevat riskin todennäköisyydet.

5.2 Käyttötalousosa

Käyttötalousosassa esitetään sitovalla tasolla:

- Strategiset tavoitteet (tavoite/tavoitteen kuvaus /mittarit/ vastuuviranhaltija)
- Keskeisimmät riskit kyseisten tavoitteiden toteutumiselle
- Toiminnan lyhyt kuvaus/palveluajatus
- Toiminnan painopistealueet vuonna 2023

Käyttötalousosassa asetetaan ja budjetoidaan niiden järjestämisen vaatimat menot ja tulot.

Kunnanvaltuusto hyväksyy määrärahat toimielintasolla ja antaa kunnanhallitukselle tehtäväksi päättää määrärahoista tehtävätasolla. Kunnanhallitus määrittelee täytäntöönpano-ohjeissa lautakuntien ja viranhaltijoiden päättävällän määrärahojen edelleen jaossa.

Talousarviokirjassa esitetään käyttötalousosassa sitovalla tasolla toiminnan kuvaus, vastuuhenkilö, sitovat tavoitteet ja sitovat menomäärärahat ja tuloarviot (bruttositovuus) sekä perustelut ja tunnusluvut.

Vastuuhenkilö (tilivelvollinen)

Sitovuustasoinnain ilmoitetaan henkilö, joka vastaa sitovuustason toiminnasta ja taloudesta (sis. mm. talouden seurannan, talousarvion noudattamisesta vastaamisen sekä raportoinnin kunnanhallitukselle ja -valtuustolle).

Tavoitteet

Sitovia tavoitteita asetetaan 2 – 3 kappaletta ja niiden tulee olla kunnan toiminnan kannalta keskeisiä, realistisia, konkreettisia ja mitattavia. Tavoite on päämäärä, sillä kuvataan tulos, joka saavutetaan toimintaa varten annetuilla määrärahoilla talousarviovuoden aikana. Resurssit ovat keinoja tavoitteeseen pääsemiseksi. Määräraha tai siinä pysyminen tai lakisääteisten velvoitteiden täyttäminen eivät ole kuntalain tarkoittamia tavoitteita.

Tavoitteiden on katettava tehtäväalueen perustehtävät, oltava toteutettavissa niihin osoitetuilla voimavaroilla sekä oltava sellaisia, että organisaatio voi niihin omilla toimenpiteillä vaikuttaa. Toiminnallisilla tavoitteilla ohjataan toimintaprosessia ja niitä käytetään käyttötalous- ja investointiosissa. Taloudellisilla tavoitteilla ohjataan kunnan tulo- ja pääomarahoitusta sekä resurssien jakoa. Tavoitteiden on oltava laadullisesti tai määrällisesti mitattavia.

Tavoitteiden määrittelyssä tulee huomioida Rautalammin kunnan hyvinvointikertomus- ja suunnitelma.

Selvitykset ym. perustelut

Perusteluita sisällytetään talousarvioon vain erityisen olennaisesta päättäjille kerrottavasta informaatiosta. Perusteluissa selvitetään palvelutarpeisiin, tavoitteiden asettamiseen ja niiden saavuttamiseen liittyviä haasteita ja epävarmuustekijöitä sekä tehdään selkoa toiminnan painopisteistä ja kehittämistarpeista sekä arvioidaan voimavarojen riittävyyttä.

Tunnusluvut ja mittarit

Olellaisesti toimintaa kuvaavia tunnuslukuja ilmoitetaan korkeintaan kolme ja ne on oltava konkreettisesti mitattavissa.

Keskeisimmät riskit tavoitteiden toteutumiselle

Sitovalla tasolla arvioidaan tavoitteiden toteutumisen kannalta keskeisimmät riskit ja uhkat ja ne raportoidaan muun raportoinnin yhteydessä kolmannesvuosittain.

Hallinto tallentaa sisäiset erät järjestelmään.

5.3 Investointiosa

Investointiosassa budjetoidaan pitkävaikutteisten tuotantovälineiden hankinta, rahoitusosuudet ja omaisuuden myynti. Investoinneille asetetaan myös tavoitteet, jotka voivat olla rahamääräisessä mitassa tai investointitavoitteen suunniteltu toteutumisajankohta määrätään. Hankekohtaisissa tavoitemäärittelyissä selvitetään, onko kyse uus-, laajennus- vai korvausinvestoinnista. Lisäksi selvitetään, tavoitellaanko investoinnilla palvelutuotannon määrän lisäystä, palvelukyvyn parantamista vai tuotannon tehostamista.

Investointiosasta tulee käydä ilmi, mitkä hanketavoitteet ovat valtuustoon nähden sitovia. Investointien alaraja on 10.000 euroa eli investointiosaan ei budjetoida hankkeita, joiden kustannukset alittavat 10.000 euroa. Mikäli tilivuoden aikana hanke jää alle em. rajan, tulee huolehtia talousarvionmuutoksesta määrärahojen siirtämiseksi käyttötalousosaan samoin kuin toteutuneen käytön oikaisusta. Tulee myös huomioida, että tätäkin suuremmat yksittäiset kunnossapitotyöt kuuluvat käyttötalouteen. Vain peruskorjaukset ja uuden rakentaminen ovat investointiosaan kuuluvia. (Kunnossapito = korjaaminen alkuperäiseen kuntoon; Peruskorjaus = korjaaminen olennaisesti alkuperäistä parempaan kuntoon). Toimialat tekevät investointien määräraha- ja tuloarvioesitykset lomakkeella tavoitteineen tekniselle toimelle viimeistään 1.9. mennessä.

Investointiosa jakaantuu toimialoittain hankeryhmiin ja edelleen hankkeisiin. Hankeryhmätaso on valtuustoon nähden sitova. Hankeryhmiä ovat pysyvien vastaavien taseryhmät aineettomat oikeudet, muut pitkävaikutteiset menot, maa- ja vesialueet, rakennukset, kiinteät rakenteet ja laitteet, koneet ja kalusto, muut aineelliset hyödykkeet sekä osakkeet ja osuudet.

Investointiosassa esitetään myös taloussuunnitelmavuosien 2022 – 2026 hankkeet.

5.4 Tuloslaskelmaosa

Tuloslaskelmaosassa osoitetaan tulorahoituksen riittävyys käyttömenoihin ja poistoihin. Tuloslaskelmaosan yhteydessä esitetään tulorahoituksen riittävyyttä koskevat tavoitteet ja niiden saavuttamista mittaavat tunnusluvut.

Kokonaistalousslaskelma, joissa on huomioitu kunta ja vesihuoltolaitos, laaditaan suosituksen mukaisesti. Sisäisten erien tulee täsmätä ja ne eliminoidaan em. laskelmia laadittaessa.

5.5 Rahoitusosa

Rahoitusosassa esitetään yhteenvetona rahan lähteet ja käyttö ja se laaditaan vähennyslaskukaavan muodossa. Välisummana esitetään toiminnan ja investointien rahavirta.

Rahoitusosan yhteydessä esitetään toiminnan ja investointien rahoitusta koskevat tavoitteet ja niiden saavuttamista mittaavat tunnusluvut.

6. Talousarvion tekninen tekeminen

Talousarvioita varten taloushallinto siirtää 2.8.2022 mennessä taloussuunnitteluohjelmaan kesäkuun lopun tilanteen budjetin toteutumisesta. 2.8.2020 taloudensuunnitteluohjelmaan syötetään talousarviosummat euron tarkkuudella. Talousarvion tekstityyppinä käytetään Ariel 12:sta. Ohje ja lomake löytyvät: hallinto, uusi kansiorakenne, tilinpäätös, talousarvio ja talousseuranta, talousarvio, TA 2022. Talousarviokoulutus 18.8.2022

Hallinto tallentaa sisäiset erät järjestelmään.

Talousarvioon tallennettuja summia sisäisistä eristä (esim. sisäiset vuokrat, taloushallinto, siivouspalvelu jne.) ja poistojen summia ei saa muuttaa, vaan ne varataan ilmoitetun mukaisesti, koska sisäisten erien tulee täsmätä myös talousarviossa (= sisäiset menot ja tulot on oltava samansuuruiset).

Palkat ja henkilöstösivukulut lasketaan edellä annettujen ohjeiden mukaisesti. Palkkahallinto tuottaa yksiköittäin ja henkilöittäin palkkamäärärahoja varten laskelmat käyttäen pohjana kesäkuun 2021 palkkatasoa (huomioidaan uusi palkkaratkaisu.)

6.1. Menot

Hallintokunnat saavat palkkatietolistaukset palkkahallinnosta 30.8. mennessä (Hallintokunnat syöttävät tiedon itse järjestelmään).

Palkkamenojen osalta varaudutaan enintään kesäkuun 2022 palkkasumma + 1,0 %:n mukaiseen nousuun.

Muiden kuin palkkamenojen osalta nousua verrattuna 2022 talousarvioon ei saa olla ilman perusteltua syytä. Palkanlaskenta/taloushallinto syöttää keskitetysti taloushallinto-ohjelmaan sivukuluprosentit (huom! Sivukulusummia ei saa hallintokunnat käsin muuttaa!) Sivukulutilejä ovat 4100,4101,4102,4106,4107.

Lista poistoista toimitetaan hallintokunnille elokuussa ja hallintokunnat syöttävät tiedot itse talouden suunnitteluohjelmaan. Samalla tulee huomioida esim. mahdollisesti jo valmistuneet hankkeet välittömästi. Poistojen oikea määrä vuodelle 2023 tarkistetaan Kuntalaskennan Kati Niemelältä.

6.2. Tulot

Asiakasmaksutulojen tulee perustua voimassa oleviin taksoihin. Taksat tulee tarkistaa ja saattaa ajan tasalle. Kukin hallintokunta budjetoi omat asiakasmaksutulonsa ja laskuttaa ne asiakkailta. Tulot tulee arvioida realistisesti ja oikean suuruisina.

7. Esimerkkilomake

XXX Yksikkö
Toiminnan kuvaus / palveluajatus
Vastuuhenkilö
Tehtävä
Sitovia tavoitteita (Strategia ja hyvinvointisuunnitelma huomioiden) 1. 2. 3.
Keskeiset riskit kyseisten tavoitteiden toteutumiselle
Tunnusluvut ja mittarit (Taulukot kuvamuodossa ja taulukon fontti Arial 12 pt, poista suluissa oleva teksti)
Toiminnan painopistealueet 2023

