



Vuoden 2022 talousarvion laadintaohje

Sisällys

Taloussuunnittelua koskevat säännökset ja periaatteet.....	2
Talouden tasapaino	2
Talousarvion sitovuus	2
Taloussuunnittelun tarkoitus.....	2
Talousarvion rakenne	2
Käyttötalousoosan laatiminen.....	3
Sitovat toiminnalliset tavoitteet.....	3
Tunnusluvut	3
Sisäisten erien kirjaaminen.....	3
Henkilöstösuunnitelma ja palkkakustannusten kirjaaminen	3
Investointiosan laatiminen	4
Käyttösuunnitelman laatiminen	4
Talousarviokehys 2022	4
Talousarvion valmisteluajataulu	5

Taloussuunnittelua koskevat säännökset ja periaatteet

Kuntalain mukaan valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuusto päättää kuntastrategiasta, talousarviosta ja taloussuunnitelmasta, omistajaohjauksen periaatteista, varallisuuden hoidon ja sijoitustoiminnan perusteista, takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta toisen velasta sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista.

Talousarvion valmistelusta vastaa kunnanhallitus sekä kukin toimielin omalla tehtäväalueellaan.

Talousarviossa ja –suunnitelmassa hyväksytään kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet. Talousarvio ja taloussuunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa, ja että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan.

Talouden tasapaino

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.

Talousarvion sitovuus

Kunnan toiminnassa on toteutettava talousarviota. Talousarvio ja –suunnitelma sitovat toimielimiä ja henkilöstöä ja ovat samalla näiden ohjauksen ja valvonnan välineitä. Talousarvioon tehtävistä muutoksista päättää valtuusto.

Taloussuunnittelun tarkoitus

Taloussuunnittelussa toiminnalla ja taloudella on kiinteä yhteys. Talousarviossa ja –suunnitelmassa osoitetaan resurssit asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi sekä osoitetaan, miten toiminta ja investoinnit rahoitetaan. Suunnitelmien tulee turvata kunnan tehtävien hoitaminen. Toisaalta suunnitelmien on oltava realistisia siten, että talouden tasapaino voidaan säilyttää tai saavuttaa suunnittelukaudella.

Talousarviolla ja –suunnitelmalla on kolme päätehtävää: Ensinnäkin niissä asetetaan palvelutoimintaa ja investointihankkeita koskevat tavoitteet ja prosessien laajuus. Toiseksi talousarvioon ja –suunnitelmaan budjetoidaan menoja ja tuloja koskevat määrärahat eri tehtäville ja hankkeille. Talousarviovuoden arviot ovat sitovia määrärahoja ja tuloarvioita. Kolmanneksi talousarviossa ja –suunnitelmassa osoitetaan, miten varsinainen toiminta ja investoinnit rahoitetaan.

Talousarvion rakenne

Kunnan talousarviossa tulee olla käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä rahoitus- ja investointiosa. Palvelutuotantoa ja investointihankkeita koskevien tavoitteiden asettaminen sekä niiden edellyttämä menojen ja tulojen budjetointi tehdään käyttötalous- ja investointiosassa. Toiminnan ja investointien pääomarahoitusta siihen liittyvät korvaukset osoitetaan tuloslaskelmaosassa ja rahoituslaskelmaosassa. Talousarvion laadintaa varten taloushallinnosta toimitetaan asiakirjapohjat talousarvion suunnittelupäivään 13.8.

Käyttötalouden laatiminen

Talousarvion käyttötalouden avulla valtuusto ohjaa kunnan palvelutuotantoa. Käyttötalouden kirjaan toimitelmille tuloyksikkökohtaiset toiminnalliset tavoitteet ja niiden edellyttämät meno- ja tuloarviot.

Talousarvion käyttötalouden sisältää lyhyesti kiteytetyn kuvauksen tuloyksikön perustehtävästä, tiedossa olevat juuri tapahtuneet tai tapahtumassa olevat keskeiset toimintaan vaikuttavat uudistukset talousarviovuonna sekä 1 – 3 valtuustoon nähden sitovaa toiminnallista tavoitetta.

Sitovat toiminnalliset tavoitteet

Kuntalaki edellyttää kunnan toiminnalta tavoitteellisuutta ja suunnitelmallisuutta. Toimielinten tulee kiinnittää erityistä huomiota tavoitteiden asettamisessa seuraaviin asioihin:

- tavoite tukee valtuuston hyväksymää strategiaa
- tavoitteen toteuttaminen tukee tuloyksikön perustehtävää
- tavoite on toteutettavissa sille osoitetulla määrärahalla ja aikataulussa
- tavoite on selkeä ja konkreettinen (eli sitä voidaan mitata ja sen kehittymistä seurata)
- tavoitteen mittaaminen ja seuranta tuottaa toiminnan ja talouden kannalta olennaista tietoa
- tavoitteen tuottama tieto ohjaa kehittämään toimintaa ja tuloksellisuutta

Asetettavien tavoitteiden tulee olla selkeitä, jotta niitä voidaan mitata mahdollisimman yksiselitteisillä ja konkreettisilla mittareilla ja menetelmillä. Mittarit voivat olla määrällisiä tai laadullisia. Tavoitteet kannattaa asettaa niin, että niihin on realistista päästä.

Tunnusluvut

Talousarviossa esitetään toiminnan kannalta keskeiset tunnusluvut. Tunnuslukuja seurataan talousarvion toteumaseurannan yhteydessä ja lukujen tuottamaa tietoa voidaan hyödyntää toiminnan kehittämisessä pidemmällä aikavälillä. Tunnusluku voi olla esimerkiksi uusien yritysten määrä, oppilasmäärän kehitys, tiettyyn toimintaan osallistuneiden lukumäärä, myönnetyt luvat tms.

Sisäisten erien kirjaaminen

Tekninen osasto määrittelee sisäiset vuokrat, ruokapalveluyksikkö ateriahinat. Tilavuokrat ja ateriahinat määritellään kustannusvastaavuusperiaatteella. Tilakeskuksen sisäiset vuokrat ja ruokapalveluyksikön sisäiset ateriat neuvotellaan osastojen kanssa, jonka jälkeen tilakeskus ja ruokapalveluyksikkö ilmoittavat ne kirjanpitoon viimeistään 8.9.2021. Sisäiset erät kirjataan talousarvioon keskitetysti taloustoimistossa.

Henkilöstösuunnitelma ja palkkakustannusten kirjaaminen

Henkilöstösuunnitelma yhdistetään talousarvioprosessiin, koska ennakoivan henkilöstösuunnittelun merkitys korostuu sekä taloudellisista että toiminnallisista syistä jatkuvasti. Henkilöstösuunnittelun avulla varmistetaan, että kunnalla on oikea määrä osaavaa henkilöstöä oikeassa kohteessa. Henkilöstösuunnitelma on määrällinen suunnitelma koko suunnitelmakaudelle, ja samassa yhteydessä tarkastellaan henkilöstöresurssien kohdentuminen sekä osaamistarpeen muutokset. Henkilöstön määrän ja kohdentumisen tulee vastata toimintaa, lisäystarve on ensisijaisesti toteutettava kunnan sisäisin ratkaisuin. Henkilöstön mahdolliset siirrot pyritään huomioimaan talousarviossa. Henkilöstömenojen tulee olla suunnitelmakaudella kestäväällä

pohjalla, joten osastojen on sopeutettava henkilöstömenot ja -resurssit kehyksen mukaiseksi. Osastojen tulee esittää toimenpiteet, joilla kehyksen mukainen tilanne voidaan saavuttaa.

Talousarviovuonna 2022 tullaan toteuttamaan koko organisaation kattava henkilöstökartoitus, jolla arvioidaan henkilöstöresurssin nykytila; määrä, osaaminen ja kohdentuminen. Kartoituksen pohjalta nostetaan esiin mahdolliset muutostarpeet ja laaditaan henkilöstösuunnitelma strategisen henkilöstöjohtamisen tueksi tuleville vuosille.

Osastot merkitsevät palkkakustannukset talousarviopohjaan 15.9.2021 mennessä, jonka jälkeen hallinto-osasto laskee ja lisää palkkasummiin sivukulut ja mahdolliset korotusvaraukset keskitetysti. Mikäli palkkausmäärärahoihin tulee muutoksia, tulee ne ilmoittaa kirjanpitäjälle, joka lisää ne talousarviopohjaan.

Investointiosan laatiminen

Investointiosassa esitetään investointeja koskevat tavoitteet, hankkeiden kustannusarviot ja niiden jaksoittuminen investointimenona suunnitteluvuosille sekä investointiin saatavat rahoitusosuudet ja muut tulot. Hankkeet ja hankeryhmät eritellään toimielimittäin ja projekteittain. Investointimeno budjetoidaan suoriteperusteisesti varainhoitovuodelle, jona investoinnin kohteena oleva hyödyke tai valmiusastetta vastaava osa siitä arvioidaan otettavan vastaan. Investoinnin vaiheistussuunnitelma, niin sanottu vuosikello, kuukausi- ja vuositasolla, tehdään budjetointivaiheessa. Jos investointeja rahoitetaan esimerkiksi leasingilla tai elinkaarimallilla, vuokratulot ei merkitä investointiosaan vaan käyttötalousluteen.

Talousarvion investointiosaan budjetoidaan investointiin saatu rahoitusosuus, joka voi olla valtionosuutta tai muuta rahoitusosuutta. Rahoitusosuus budjetoidaan tuloksi sille vuodelle, jonka aikana oikeus tuloon arvioidaan kunnalle syntyvän. Esimerkiksi jälkirahoitteinen valtionosuus budjetoidaan rahoitusosuutena sille vuodelle, jonka aikana oikeus valtionosuuteen syntyy.

Talousarvio- ja suunnitelmavuosina tulisi panostaa investointeihin, joilla on mahdollista lisätä kunnan tuloja/tehokkuutta/elinvoimaa. Investointipäätösten tulisi perustua huolelliseen suunnitteluun, johon sisältyy perusteltu käsitys väestökehityksestä, palvelutarpeista ja tarvittavasta palveluverkosta. Investointivaiheen kustannusten arvioinnin lisäksi on arvioitava myös tulopohja, jota investoinnin ylläpitoon ja muiden vastuiden hoitamiseen tarvitaan sekä investoinnista syntyvien poistojen vaikutus kunnan vuotuisen tulokseen.

Käyttösuunnitelman laatiminen

Valtuuston hyväksymän talousarvion pohjalta kunnanhallitus ja lautakunnat vahvistavat alaisensa toiminnan käyttösuunnitelman talousarviovuodelle 2022 tammikuun aikana. Ohjeistus ja käyttösuunnitelmapohja toimitetaan osastoille talousarviovalmistelun aikana.

Talousarviokehys 2022

Euromääräinen kehys talousarviovuodelle 2022 pohjautuu kuluvan vuoden talousarvion suunnitelmavuoden 2022 lukuihin, joihin on päivitetty Kuntaliiton toukokuussa julkaisemat ennakkolaskelmat vuoden 2022 verotuloista ja valtionosuuksista. Kehys on laskettu nykyisillä veroprosenteilla. Ennakkolaskelmat ovat voimassa olevan lainsäädännön mukaisia. Odotettavissa on, että luvut tarkentuvat syksyllä, kun valtion veroi-

hin ja valtionosuuksiin liittyvät lopulliset päätökset on tehty. Vuoden 2023 alusta alkavan sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksen vaikutusta vuoden 2022 talouteen ei ole kehysvaiheessa huomioitu. Talousarvion euromääräinen kehys on tämän laadintaohjeen liitteenä.

Toiminnallinen ”kehys” talousarviovalmistelussa pohjautuu johtoryhmän yhteisen raamivalmistelun aikana nostettuihin painopisteisiin ja vuodelle 2022 määriteltyihin kehittämistoimenpiteisiin.

Toiminnallisen kehittämisen kehys sisältää seuraavat elementit:

- Luottamus, avoimuus, yhteistyö ja hyvä tiedonkulku kaikkea kunnan toimintaa ohjaavina arvoina
- Strategian päivittäminen: HYTE-työn, elinvoimaohjelman, maapoliittisen ohjelman ja henkilöstöjohtamisen sisällyttäminen osaksi strategiaa/strategista johtamista
- Henkilöstösuunnittelun tavoitteeksi oikea osaaminen, oikeassa tehtävässä, oikeaan aikaan
- Hallinnon palvelut: Tukipalveluprosessien sujuvuuden varmistaminen, koko organisaation sihteerityön kehittäminen keskushallintovetoisesti
- Elinkeinopalvelut: Kulttuuri- ja matkailupalveluiden yhdistäminen ja resursointi, kuntamarkkinoinnin periaatteet, yrityspalveluiden ja hanketyön koordinointi
- Sosiaali- ja terveyspalvelut: Alueellisista vaikutusmahdollisuuksista huolehtiminen, taloudellinen varautuminen tulevaan uudistukseen
- Sivistyspalvelut: Oppivelvollisuuden laajenemisen vaikutusten seuranta ja arvioiminen, laadukkaan palvelutason ylläpitäminen koko palvelutuotannon osalta
- Tekniset palvelut: Alueellisen ja kuntien välisen yhteistyön vahvistaminen palvelutuotannon turvaamiseksi, Haapasaaren tulevaisuuden ratkaiseminen, teollisuus- ja liikekiinteistöjen vuokraamisen ja markkinoilla toimimisen periaatteiden määrittely lainsäädännön edellytysten mukaisesti

Talousarvion valmisteluaikataulu

2.8.	kunnanhallitus hyväksyy talousarvion laadintaohjeen ja kehyksen
11.8.	talousarvion suunnittelupalaveri esimiesten kanssa
Syyskuu	osastot laativat talousarvioesityksensä
8.9.	sisäiset erät ilmoitettu taloustoimistoon
15.9.	osastot kirjanneet palkkakustannukset taloustoimiston sivukululaskentaa varten
4.10.	valtuuston talousarvioseminaari
Vko 41	talousarviokäsittelyt lautakunnissa
8.11.	valtuusto vahvistaa veroprosentit
22.11.	kunnanhallituksen talousarviokäsittely
7.12.	valtuuston talousarviokäsittely
Vko 50	talousarvion täytäntöönpano-ohje
Tammikuu	käyttösuunnitelmien vahvistaminen