

Talousarvion laadintaohje

Kh 15.6.2020

Sisällys

Talousarvion laadinnan aikataulu.....	3
Lähtökohdat.....	3
Edellisen ja kuluvan vuoden toteutumat.....	3
Arvioitu tulokehitys 2021	4
Arvioitu menokehitys 2021	4
Investoinnit ja velkaantuminen	4
Talouden tasapainottamisohjausryhmän evästyksset.....	4
Toimialoille annettavat ohjeet	5
Strategia ja toiminnalliset tavoitteet.....	5
Talouden tasapaino lähtökohtana.....	6
Käyttötalous.....	6
Henkilöstöä koskevat suunnitelmat	7
Tuloslaskelmataso	7
Rahoitus.....	7
Investoinnit.....	7
Tulostavoite	7
Taloussuunnitelmavuodet 2021—2024	8

Talousarvion laadinnan aikataulu

- ✓ Toimialojen alustavat ehdotukset käsitellään KJ Joryssä 1.9. (ml. toiminnalliset tavoitteet)
- ✓ Lautakuntien alustavat käsittelyt tämän jälkeen
- ✓ Valtuuston talousseminaari 4.9.
- ✓ Valtuustoseminaari 25.9. (toimialojen esitykset)
- ✓ Toimialojen esitykset lautakuntiin 9.10. mennessä
- ✓ Kaupunginhallituksen käsittely 26.10.
- ✓ Valtuusto 23.11.

Lähtökohdat

Kuntalain (410/2015) 110 §:ssä säädetään kunnan talousarviosta. Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio ottaen huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (suunnitelmakausi). Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi.

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.

Talousarvion rakenteesta on säädetty, että talousarvion tulee sisältää käyttötalous- ja tuloslaskelmaosat sekä investointi- ja rahoitusosat.

Edellisen ja kuluvan vuoden toteutumat

Heinolan tilinpäätös vuodelta 2019 toteutui 2,1 milj. euroa ylijäämäisenä

Positiivisesta tuloksesta huolimatta talouden tasapainoa kuvaavat tunnusluvut heikkenivät lähes kauttaaltaan:

- Toiminnan ja investointien rahavirta negatiivinen → tulo-rahoituksen taso ei riittävä
- Investointien tulo-rahoitus alle 50 % (40 %)
- Omavaraisuusaste 55 % (arvo heikko kun alle 70 %) → merkittävä velkarasite
- Suhteellinen velkaantuneisuusaste on korkea, 76,7% → tulojen riittävyys velkojen maksamiseen heikko
- Asukaskohtainen lainamäärä korkea n. 4 300 eur, selkeästi valtakunnallista (3 000 eur) tasoa korkeampi.

Heikkoon kehitykseen vaikuttivat sote-menojen voimakas kasvu (2,2 %) ja mm. verotulojen heikko kehitys (vähentyminen 0,5 milj. euro edelliseen vuoteen). Tilikauden tulos heikkeni edelliseen vuoteen nähden ja työttömyys pysyi ja on edelleen korkealla tasolla. Väestömäärä väheni edelleen vuonna 2019.

Vuoden 2020 talousarvion toteutumasta on raportoitu kaupunginhallitukselle 27.4.2020. Vuoden 2020 talouden haasteet kytkeytyvät pitkälti Korona-epidemian aiheuttamiin taloudellisiin vaikutuksiin, joiden taloudelliset vaikutukset ovat merkittävästi tulosta heikentävät,

mutta väestön vähentyminen, väestörakenteen kehitys ja tulorahoituksen heikkeneminen joka tapauksessa heikentävät nyt ja tulevaisuudessa talouden tasapainoa.

Toimintakatteen kasvua ei ole onnistuttu hillitsemään. Taloustilanne on varsin haastava ja talouden tasapainottamiseen liittyviä toimenpiteitä tulee saada toteutukseen.

Arvioitu tulokehitys 2021

Verotulojen kasvua vuodelle 2021 on arvioitu ilman veronkorotuksia Kuntaliiton kuntakohtaisen veroennustekehikon ja taloustilanteen perusteella ja sen on alustavasti arvioitu olevan edelleen heikko ja sisältää paljon epävarmuustekijöitä. Tämän hetken arvio verotulokasvuista on n. 4 %. Arvio tarkentuu syyskuun jälkeen.

Valtionosuuksien osalta uusin arvio pohjautuu pääosin Valtiovarainministeriön ennakkolaskelmiin, joiden perusteella valtionosuudet laskevat 3,2 % ollen 47,1M€.

Toimintatulojen osalta ei ole tiedossa kasvua edelliseen vuoteen. Toimintatuottojen ennakoitaan laskevan nykyisestä.

Arvioitu menokehitys 2021

Uusi palkkaratkaisu vaikuttaa sekä vuoden 2020 että 2021 henkilöstömenojen kasvuun. Kasvu on yhteensä n. 1,87 % (0,8M€)

PHHYKY:n tietojen ja toimialan kanssa käytyjen neuvottelujen perusteella vuoden 2021 sote-menoihin (kuntayhtymän maksuosuudet) on arvioitu 213 %:n kasvu, mikä on noin 0,5milj. euroa.

Menopaineita on tunnistettu lisäksi myös mm. yleiseen kustannustason nousuun liittyen.

Investoinnit ja velkaantuminen

Investointitaso tulisi saada lähelle vuosikatetta, jolloin lainamäärä ei kasvaisi. Vuoden 2021 talousarviossa investointitaso on kuitenkin varsin korkea, jopa 22,6 milj. euroa, mikä tarkoittaa myös lainamäärän kasvua. Tämä asettaa haasteita tulorahoituksen riittävyyteen ja edellyttää investointien karsimista. Investointeja on tarkasteltava osana talousarvion laadintaa.

Talouden tasapainottamisohjausryhmän evästyks

Talouden tasapainottamisryhmä on kokouksessaan 9.6.2020 käsitellyt talouden tilaa sekä vuosien 2021-2024 talouden suunnittelun linjauksia. Työryhmän evästysten perusteella on tarkoituksenmukaista mm. uudistaa ja selkeyttää talousraportointia talouden ohjauksen tueksi. Lisäksi työryhmä hyväksyi linjaukseksi menojen nollakasvun sekä kaikkien yli 1,5 milj. euron investointien uudelleen tarkastelun. Lisäksi ohjausryhmä hyväksyi talousarvion sisällön ja prosessin selkeyttämisen sekä sitovuustasojen uudelleen tarkastelun.

Ohjausryhmä otti kantaa myös sote-uudistukseen liittyen. Ohjausryhmä päätti esittää osana talouden suunnittelua sekä sote-uudistukseen varautumisena soten siirtämisen selvittämistä osaksi Päijät-Hämeen Hyvinvointikuntayhtymää. Selvitys tulee tehdä kesään 2021 mennessä osana sote-uudistusvalmisteluja.

Ohjausryhmä käsiteli kokouksessaan myös strategiaa ja siitä johdettuja tavoitteita. Ohjausryhmä hyväksyi kehittämisen koskien strategisten tavoitteiden yksinkertaistamista,

tiivistämistä ja mittareiden selkeyttämistä. Asia huomioidaan osana talousarviovalmistelua. Lisäksi ohjausryhmässä hyväksyttiin talouden tasapainottamisohjelman päivittäminen: toimialojen toimenpidekoosteiden laadinta, laskelmien päivittäminen ja sote-uudistuksen huomioiminen.

Edellä todetun sekä liitteenä olevan asiakirjan pohjalta kunnanhallitus antaa noudatettavat aikataulut ja ohjeet talousarvion laadintaan.

Toimialoille annettavat ohjeet

Strategia ja toiminnalliset tavoitteet

Kuntalaki edellyttää kunnan toiminnalta tavoitteellisuutta ja suunnitelmallisuutta. Valtuuston ja kunnan muiden toimielinten on talousarviossa ja -suunnitelmassa sekä niihin perustuvissa käyttösuunnitelmissa ja erillisbudjeteissa hyväksyttävä toimintaa ja taloutta koskevat tavoitteet.

Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään sekä kunnalle että kuntakonsernille toiminnan ja talouden tavoitteet siten, että talousarvio ja -suunnitelma toteuttavat kuntastrategiaa ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan ottaen huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet.

Heinolan strategian toteuttamiseksi hyväksytyt ohjelmat linjaavat tavoitteiden asettamista. Kuntastrategia ja sen toteuttamisohjelmat ovat taloussuunnitelman perusta ja samalla ohjeistus talousarvion laadinnalle. Strategia valutetaan käytäntöön talousarvion kautta vuosittaisiin toiminnan ja talouden tavoitteisiin.

Strategian toteuttaminen, seuranta ja arviointi on sitä helpompaa, mitä selkeämmin strategian toteutumista kuvaavat mittarit ja niiden tavoitetasot on määritelty. Tämä edellyttää monesti myös talousarviorakenteen muutosta ja siinä olevien tavoitteiden määrän arviointia.

Heinolan tarkastuslautakunta on arviointikertomuksessaan ottanut kantaa strategian toteutumisen arviointiin. Strategisten tavoitteiden osalta tarkastuslautakunta on todennut, että tavoitteiden toteutumisen arviointi on ollut mahdotonta ja strategian osalta ei ole kirjattu konkreettisia tavoitteita eikä sitä, miten taloutta tasapainotetaan.

Strategian täytäntöön viemisessä on myös johtoryhmän tekemässä arvioinnissa todettu olevan kehittämisen varaa ja mittareissa, tavoitteissa ja tavoitetasoissa on tunnistettu kehittämistarpeita. Tavoitteita ja mittareita on lukumääräisesti varsin paljon, mutta ne eivät välttämättä kaikilta osin ohjaa toimintaa tai tavoitteiden toteutumista on hankala todeta.

Kuntaliiton talousarviosuosituksen mukaan hyvä mittari on yksinkertainen, ymmärrettävä ja viestittävä, se osoittaa kehityksen suunnan, se on ristiriidattomasti määritelty ja sen tunnusluku on helposti tuotettavissa. Mittarit voivat olla tyypiltään hyvinkin erilaisia ja sekä kvantitatiivisia että kvalitatiivisia. Mittari voi olla esim. ominaisuus, tunnusluku tai toimenpide.

Kuntalain mukaan kuntastrategia tulee tarkistaa vähintään kerran valtuustokaudessa. Tämä vaatii sen arvioimista, onko strategia ajantasainen ja ohjaako se aidosti toimintaa.

Kuntastrategian, toiminnallisten tavoitteiden sekä mittareiden osalta on tarkoituksenmukaista osana talousarvion ja -suunnitelman laadintaa pyrkiä arvioimaan, yksinkertaistamaan, tiivistämään ja selkeyttämään tavoiteasetantaa sekä mittaristoa. Toimialoille annetaan yhteisten palveluiden osalta erilliset ohjeet tavoiteasetantaan liittyen viimeistään elokuussa 2020.

Konsernin tytäryhtiöiden osalta tavoitteet ja niiden laadinta määritellään ja ohjeistetaan erikseen.

Talouden tasapaino lähtökohtana

Tasapainottamisohjelman tavoitteiden toteuttaminen tulisi tuottaa osaksi talousarviota ja taloussuunnittelua siten, että niiden sopeutusvaikutukset arvioidaan osaksi esitystä. Linjausten valmistelu jatkuu osin talousarvio ja -suunnitelman käsittelyn jälkeen.

Toimialat valmistelevat talousarvioesityksensä siten, että toimialan sitovana tavoitteena on edellisistä vuosista poiketen toimialan netto. Toimialan sopeutustoimet eivät lähtökohtaisesti saa heikentää toisen toimialan tulosta. Toimenpiteiden vaikutuksia on tarkasteltava aina kokonaistalouden näkökulmasta.

Käyttösuunnitelmatason tavoitteet laaditaan, kun valtuusto on hyväksynyt talousarvion ja kaupunginhallitus antanut täytäntöönpano-ohjeet ja ohjeet käyttösuunnitelmien laadinnasta.

Toimialan talousarvioesityksessä menojen ja tulojen muutokset kuluvaan vuoteen tulee eritellä ja perustella ja tarpeiden muutokset eritellä suhteessa esim. oppilasmäärään tai väestön ikääntymiseen liittyen.

Toimialan tulee suunnittelukaudelle esittää

- Arvio palvelutarpeen kehittämisestä
- Arvio yksikkökustannuksien kehittämisestä
- Arvio tuottavuuden lisäämisestä
- Esittää toimenpiteitä, joilla palvelutarpeen kasvua voidaan hillitä, joilla yksikkökustannusten kasvua voidaan hillitä

Ao. toimenpiteiden pääpaino tulisi tuleen olla palvelurakenteiden ja toimintatapojen uudistamisessa, kevyempien palveluiden käyttöönotossa ja palveluverkon uudistamisessa suunnittelukaudella. Lisäksi toimialojen tulee esittää vaikuttavuusarviointi, miten ao. toimenpiteet vaikuttaa asiakkaisiin ja muiden palveluiden kysyntään ja esittää kuinka toimiala suunnittelukaudella toimiala toteuttaa talouden toimenpideohjelman ja parantaa toimintakatettaan

Käyttötalous

- henkilöstömenoissa (koko kaupunki) huomioidaan palkkaratkaisun arvioitu vaikutus, mutta se tulee toimialoittain kattaa muusta toiminnasta menoeriä sopeuttamalla tai tuloja kasvattamalla
- sivukulujen osalta prosentteina käytetään Kuntaliiton viimeisimpiä arvioita (tarkennetaan laadinnan aikana)
- sotemenojen kasvuarviona käytetään PHHYKYn arvioita
- yleistä kustannustason nousua ei oteta huomioon millään palvelualueella, vaan kasvupaineet tulee pystyä sopeuttamaan kuluvaan vuoteen tasoon joko menojen vähentämällä tai tuloja lisäämällä.

Henkilöstöä koskevat suunnitelmat

- henkilöstökulut suunnitellaan toimialoille toimitettujen palkkatietojen mukaan
- henkilöstösuunnitelmat toimitetaan täydennettyinä henkilöstöpalveluille
- henkilöstösuunnitelmien tulee vastata talousarvion henkilöstökuluja
- lisätyistä/vähennyistä henkilötyövuosista (-kuukausista) tehdään kooste, joka toimitetaan henkilöstöpalveluihin henkilöstömenokokonaisuuden seuraamiseksi (pohja toimitetaan toimialoille)
- taloussuunnitelmaan sisällytetään toimialakohtainen taso henkilöstömenosuunnitelmasta suunnittelukaudelle suunnitelman 2020-2023 tapaan

Tuloslaskelmataso

- Verotulojen kasvuarviona käytetään 4 %:n kasvua ja valtionosuuksien laskuarviona varovaisuuden periaatteen mukaisesti 3,2 % vähentymistä. Verorahoitusarvioita muutetaan aina viimeisimmän ennusteen tai ennakkolaskelman mukaiseksi suunnitteluprosessin aikana.

Rahoitus

Rahoitustarvetta tarkastellaan, kun toimialojen esitykset ja investoinnit on saatu koottua. Taloussuunnitelmassa on vuoden 2021 rahoitustarve arvioitu olevan 21M€.

Investoinnit

Investointimenojen suunnittelussa noudatetaan talousarviossa hyväksytyä investointiohjelmaa huomioiden kuitenkin talouden tasapainottamisohjelman linjaukset. Tästä syystä kaikki 1,5 milj. euroa ylittävät investoinnit tulee osana talousarvion laadintaa arvioida uudestaan.

Tulostavoite

Tavoitteena on, että toimintakatteen alijäämä ei kasva ja tulos on mahdollista saada arviolta 0 euroon. Tällöin vuosikate on 9,8 milj euroa ja suhteessa investointitasoon (22,6 milj. eur) liian alhainen.

Tavoitteet ovat suhteellisen haastavat. Mikäli toimialan esitys ei ole ohjeen mukainen, tulee erot eritellä ja perustella yksilöidysti palvelualueetasolla. Lähtökohtana on kuitenkin toimialan sisäinen ja tarvittaessa toimialojen välinen tasapainotus siten, että kaupungin toimintakatteen alijäämä ei kasva.

Toimialojen esitykset käsitellään kaupunginjohtajan johtoryhmässä ennen niiden viemistä lautakuntien käsittelyyn.

Taloussuunnitelmavuodet 2021—2024

Taloussuunnitelmavuosien osalta toimialojen tulee suunnitella toimintansa ja taloutensa siten, että toimialan toimintakatteen muutos kääntyy negatiiviseksi tai pysyy nolla tasolla. Tämä vaatii rakenteellisia muutoksia ja tasapainottamisohjelman toimenpiteiden läpiviemistä.