

TALOUSARVION LAADINTAOHJE VUODELLE 2024

Hyväksytty kunnanhallituksessa 21.8.2023 § 103

Yleistä

Kuntalain (410/2015) 110 §:n mukaan 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. Talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Talousarviossa ja -suunnitelmassa on käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa.

Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota.

Julkisen talouden suunnitelma ja kuntatalousohjelma 2023–2026

Kuntatalous oli vuonna 2022 talouden tunnuslukujen perusteella melko lähellä tasapainoa edellisvuoden tapaan. Toiminnan- ja investointien rahavirta heikkeni hieman edellisvuodesta ja päättyi noin 460 milj. euroa negatiiviseksi

Kuntatalouden vuosikate säilyi vuonna 2022 vahvana, vaikka heikkenikin 4,2 mrd. euroon, eli 450 milj. eurolla edellisvuodesta. Vuosikate riitti hyvin kattamaan kuntatalouden nettoinvestoinnit, jotka pienenivät 3,8 mrd. euroon investointien luovutustulojen poikkeuksellisen suuren kasvun seurauksena. Vuosikatteen heikkenemisen taustalla oli toimintakulujen voimakas kasvu. Etenkin palveluiden ostot kasvoivat huomattavasti. Toimintatulojen kasvua vaimensi erityisesti tukien ja avustusten voimakas pieneminen, mikä oli seurausta muun muassa korona-avustusten supistumisesta edellisvuoteen verrattuna. Valtio kuitenkin myönsi kunnille ja kuntayhtymille koronakompensaatiota välittömiin terveysturvallisuuden kustannuksiin myös vuonna 2022. Toimintakate heikkeni kuntataloudessa yhteensä 7,1 prosenttia.

Kuntatalouden tilikauden tulos heikkeni hieman edellisvuodesta, mutta säilyi edelleen varsin vahvana päättyen 1,2 mrd. euroa positiiviseksi. Kuntatalouden hyvää tulosta selittävät työllisyyden ja talouden suotuisa kehitys ja siitä seurannut verotulojen ripeä kasvu. Kunnallisveron tuotto kasvoi 5,1 prosenttia, yhteisöveron peräti 6,6 prosenttia ja kiinteistöveron 6,3 prosenttia. Yhteisöveron osalta kuntien ryhmäosuudesta poistui 10 prosenttiyksikön määräaikainen koronaepidemiaan liittyvä taloudellinen tukitoimi, mutta ajoituksellisten tekijöiden vuoksi yhteisöveroa korkeammalla ryhmäosuudella kertyi vielä vuoden 2022 yhteisöverotuloihin noin 200 milj. euroa.

Kuntatalouden lainakanta oli vuoden 2022 lopulla kaikkiaan 24,5 mrd. euroa. Lainakannan kasvu jäi 1,8 prosenttiin eli se hidastui selkeästi viime vuosien kasvuvauhtiin verrattuna. Lainakanta kasvoi kuntayhtymissä, kun taas kuntien lainat supistuivat.

Kuntien toimintaympäristön muutokset

Kuntien toimintaympäristössä on viime vuosina tapahtunut – ja tulee tulevinakin vuosina tapahtumaan – merkittäviä muutoksia. Jo pitkään jatkunut kuntien väestöllinen eriytymiskehitys on johtanut kuntien toiminnan ja talouden näkökulmasta hyvin erisuuntaisiin ja – asteisiin muutospaineisiin. Suurissa ja kasvavissa kunnissa investointipaineet ovat kovat, kun taas pienissä kunnissa palvelutarve laskee ja palveluverkon sopeutus on vaikeaa.

Viime hallituskauden aikana toteutunut sosiaali- ja terveystalouden uudistus on myös osaltaan tuonut näkyväksi kuntien meno- ja tulorakenteen eriytymistä. Vaihtelevat tulo- ja menorakenteet johtavat suuriin uudistuksen vaikutuksia tasaaviin rahoituselementteihin peruspalvelujen valtionosuudessa. Tämän seurauksena verotulojen ja valtionosuuksien painoarvot kuntakohtaisessa verorahoituksessa muuttuvat merkittävästi uudistuksen seurauksena.

Eriytymiskehitys näkyy myös kuntien edellytyksissä järjestää lakisääteisiä palveluita. Ongelmat työvoiman saatavuudessa, kaupungistuminen sekä syntyvyyden pieneneminen edellyttävät uusia palveluiden järjestämistapoja niin kunnissa kuin valtakunnallisestikin. Esimerkkinä tästä voidaan nähdä vuodesta 2025 voimaan tuleva TE-uudistus. Uutta lakisääteistä tehtävää koskeva lainsäädäntö velvoittaa kuntia järjestämään työ- ja elinkeinopalvelut yhteistyössä muiden kuntien kanssa leveämpien hartioiden saavuttamiseksi ja kustannusten kasvun hillitsemiseksi.

Kuntien eriytymiskehitys on jatkunut Suomessa jo pitkään ja kehitys jatkuu samanlaisena myös tulevaisuudessa. Eriytymiskehityksen keskiössä on syntyvyyden pieneneminen, väestön ikääntyminen ja maan sisäinen muuttoliike. Eriytymis- ja demografiakehitys tulee aiheuttamaan jatkossa ongelmia kuntien palvelujen järjestämiselle yhdenvertaisesti koko maassa.

Väestön ikääntyminen ja työikäisen väestön vähentyminen heikentävät kuntien veropohjaa. Hankalimmassa tilanteessa ovat vanhusväestövaltaiset pienet kunnat, joissa lapsia syntyy vain vähän.

Väestön ikärakenteen muutos vaikeuttaa myös työvoiman saatavuuteen liittyviä ongelmia kunnissa. Rekrytointitarpeita ja niihin liittyviä ongelmia kasvattaa lisäksi voimakas eläköityminen kunta-alalla.

Kuntien eriytyminen ja väestökehitys näkyvät kuntien taloudessa ja kehityksessä erisuuntaisina ja -asteisina muutospaineina. Syntyvyyden ja väestökehityksen keskittymisen myötä suuret investointitarpeet keskittyvät kasvaviin kuntiin ja kaupunkeihin, kun toisen ääripään kunnissa palvelutarve pienenee ja haasteena on palveluverkon sopeuttaminen vastaamaan pieneneviä tarpeita.

Tulevaisuudessa syntyvyys kasvaa suurissa kaupungeissa, mutta suurimmassa osassa kuntia pienenee. Uhkaksi voi nousta kuntien palveluiden eriarvoistuminen, kun entistä suurempi osa kuntien tehtävistä käsittää lasten ja nuorten tarvitsemia palveluita. Tällöin kunnissa tehtävä ennakoiva suunnittelu palveluiden järjestämisessä nousee entistä tärkeämpään rooliin.

Kuntien demografiakehityksen tuomat haasteet johtuvat pääosin väestön ikääntymisestä, työikäisen väestön määrän pienemisestä ja syntyvyyden laskusta, joiden vaikutuksia maan sisäinen muuttoliike voimistaa. Kuntatalouden pitkän aikavälin menopaineet helpottuvat sote-uudistuksen myötä, kun vaikeasti ennustettavat ja nopeasti kasvavat sosiaali- ja terveystaloudet ovat siirtyneet pois kuntien vastuulta. Väestön ikääntyminen ja työikäisen väestön määrän vähentyminen vaikuttavat kuntien talouteen kuitenkin edelleen heikentävästi esimerkiksi verotulojen kehityksen kautta. Syntyvyyden lasku ja ikäluokkien pieneneminen puolestaan heijastuvat voimakkaasti kuntien järjestämisvastuulla oleviin kasvatus- ja opetustoimen tehtäviin sekä niiden rahoitukseen. Demografiakehityksessä on kuitenkin kuntien välillä merkittäviä eroja, mistä johtuen sen aiheuttamat haasteet ja ratkaisuvaihtoehdot ovat kunnista riippuen hyvin erilaisia.

Eriytymiskehitys vaikeuttaa kuntien lakisääteisten tehtävien toteutusta taloudellisesti ja toiminnallisesti kestäväällä tavalla sekä kuntien rahoitusjärjestelmän kehittämistä. Osalla kunnista on jo nykyisin varsin rajalliset mahdollisuudet hoitaa lakisääteiset tehtävänsä tai ottaa vastaan uusia tehtäviä ja velvoitteita. Kuntien voimistuva eriytymiskehitys kyseenalaistaakin mahdollisuudet jatkaa niin sanottuun yhtenäiskuntamalliin perustuvalla kuntopolitiikalla, jossa kaikki kunnat vastaavat samoista lakisääteisistä tehtävistä kunnan koosta, väestörakenteesta tai toimintaympäristöstä riippumatta

Lähde: valtiovarainministeriö (www.vm.fi)

Kuntatalouden kehitykset

Kuntatalousohjelman sisältämä kuntatalouden kehitysarvio on laadittu valtiovarainministeriön kansantalousosastolla painelaskelmana, jossa ei tehdä oletuksia kuntien omista sopeutustoimenpiteistä eikä veroprosenttien muutoksista tuleville vuosille. Valtion toimet otetaan huomioon julkisen talouden suunnitelman mukaisesti. Vaalikauden päättyessä laadittavat julkisen talouden suunnitelma ja kuntatalousohjelma ovat luonteeltaan teknisiä, eli ne eivät sisällä tulevalle vaalikaudelle uusia poliittisia linjauksia, vaan perustuvat voimassa olevaan lainsäädäntöön. Näin ollen kuntatalouden kehitysarvio on yleiseen talous- ja väestökehitykseen perustuva ura, joka muodostaa pohjan tulevan vaalikauden kuntopolitiikalle.

Kuntatalouden vuosi 2023 näyttää ennätyksellisen vahvalta. Kuntataloutta vahvistavat väliaikaisesti sote-uudistukseen liittyvät niin sanotut verohännät, kun sote-uudistuksen kuntien verotuloja leikkaava vaikutus ei näy vielä täysimääräisesti kunnallis- ja yhteisöverotuloissa. Ensi vuoteen verrattuna kunnille kertyy tänä vuonna noin 1,1 mrd. euroa enemmän vanhojen veroperusteiden mukaisia verotuloja. Vuosikate riittää selvästi kattamaan poistot ja toiminnan ja investointien rahavirta on noin 0,6 mrd. euroa positiivinen.

Kuntatalouden menot pysyvät kehysvuosina 2024–2027 hieman tuloja suurempina. Vuosikate riittää kattamaan poistot kaikkina tarkasteluvuosina painelaskelmassa. Toiminnan ja investointien rahavirta on -0,4 mrd. euroa vuonna 2024 ja heikkenee vähitellen -0,6 mrd. euroon vuoteen 2027 mennessä. Tulojen ja menojen epätasapaino korostaa palvelutarpeen ennakoivan suunnittelun ja investointien tarveharkinnan tärkeyttä.

Kuntien kustannuskehitystä kuvaava peruspalvelujen hintaindeksi kasvaa keskimäärin 3,3 prosenttia vuosina 2024–2027. Inflaation ennustetaan vaimenevan kuluvana vuonna ja olevan kehyskaudella keskimäärin 2 prosenttia. Kuntatalouden suurimman kuluerän muodostavat kuitenkin henkilöstökustannukset, joita kasvattavat sopimuskorotukset. Lisäksi palkkarakenteita ja palkkausjärjestelmiä koskeva kehittämisohjelma nostaa kunta-alan palkkoja vuosina 2023–2027.

Nopeasti kasvavien sosiaali- ja terveystenonon siirtyminen pois kuntien vastuulta helpottaa kuntatalouden pitkän aikavälin menopaineita. Toimintamenojen kasvupainetta alentavat myös syntyvyyden laskusta aiheutuva palvelutarpeen lasku sekä useiden kuluvan hallituskauden aikana toimeenpantujen määräaikaisten toimien päättyminen. Toisaalta Ukrainasta sotaa paenneiden auttamiseen tarvittavien panostusten arvioidaan kasvavan muun muassa varhaiskasvatuksessa ja perusopetukseen valmistavassa opetuksessa sekä kotouttamispalveluissa. Hallitusohjelman toimien ja Ukrainasta sotaa paenneiden palveluiden järjestäminen näkyvät vastaavasti myös kuntien tuloissa niistä aiheutuneiden kulujen kompensoinnin mukaisesti.

Kuntien valtionosuuksien kasvu jää tarkasteluvuosina varsin maltilliseksi lukuun ottamatta vuotta 2025, jolloin TE-palvelu-uudistus lisää kuntien valtionosuuksia noin 900 milj. eurolla. Uudistus laajentaa kuntien tehtäväkenttää ja kasvattaa myös kuntatalouden toimintamenoja. Uudistuksen myötä kuntien henkilöstömäärä kasvaa noin neljällä tuhannella henkilötyövuodella. Kuntatalouden lainakannan kasvuvauhti hidastuu selkeästi viime vuosikymmenen keskimääräiseen kasvuvauhtiin verrattuna. Lainakanta kasvaa kuluvan vuoden vajaasta 19 mrd. eurosta tarkastelujakson lopulla 20,4 mrd. euroon. Kasvukeskusten investointipaineet, koko maan laajuinen korjausvelka ja vihreä siirtymä pitävät investoinnit korkealla tasolla kehyskaudella. Lisäksi yleinen korkotason nousu välittyy tulevana vuosina myös kuntatalouteen lisäkustannuksiksi kiristäen kuntien taloutta.

Kuntakonserni

Kuntalaki (410/2015) korostaa konsernien merkitystä ja kunnan toiminnan ja talouden ohjausta kokonaisuutena. Kuntakonserni sisältää kunnan oman organisaation, kunnan liikelaitokset sekä yhteisöt, joissa kunnalla kirjanpitolain (1336/1997) tarkoittaman määräysvalta.

Riskienhallinta

Talousarvion laadinnan yhteydessä on tarkasteltava kokonaisvaltaisesti kaikkia organisaation toimintaan liittyviä riskejä.

Merkittävin riski sisältyy väestön vähenemiseen ja ikääntymiseen sekä lapsimäärän romahtamiseen ja niiden seurauksiin.

Muita riskejä ovat sote-siirtolaskelmien tarkentuminen kuluvan syksyn aikana ja siitä seuraavat mahdolliset valtionosuuksien takaisinperinnät.

Sen lisäksi on otettava huomioon kasvava korjausvelka ja tyhjilleen jäävät kiinteistöt. Kunnan tulee kyetä sellaisiin korvaus- ja korjausinvestointeihin, joilla vahvistetaan kunnan elinvoimaa

Muita merkittäviä riskejä ovat kunnan antamat rahoituslainat ja takaukset kuntakonserniin kuluville tytäryhtiöille ja ulkopuolisille yrityksille.

Niin ikään osaavan henkilöstön rekrytointi eläköitymistilanteissa on riski, joka on syytä tunnistaa ja tunnustaa.

Strategiset päämäärät

Kunnan strategiset päämäärät on määritelty kuntastrategiassa. Vuoteen 2032 ulottuvan vision mukaan Rääkkylä on mahdollistava, luonnostaan ammentava vireä kulttuurikunta.

Kunta toimii yhteistyön ja hyvinvoinnin mahdollistajana siellä olevien vakituisten ja vapaa-ajan asukkaiden, yritysten sekä kolmannen sektorin kesken.

Rääkkylän kunnan talouden kehukset

Verotulot arvioidaan verottajan antaman ajantasaisen veroennusteen mukaisesti. Valtionosuudet arvioidaan samoin valtiovarainministeriön arvion mukaisesti.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta johtuen kuntien veroprosenteista vuonna 2023 leikattava prosenttiyksikkömäärä (12,64 %) saadaan erotuksena laskelmasta, jossa kunnista hyvinvointialueille siirtyvistä sosiaali- ja terveystoimen ja pelastustoimen kustannuksista (21,2 mrd. €) vähennetään osuus kuntien yhteisöveron tuotosta (0,8 mrd. €) ja soteen liittyvä osuus kuntien valtionosuuksista (7,3 mrd. €). Erotuksena saatava kunnallisveroista leikattavaksi jäävä euromäärä (13,2 mrd. €) toteutuu, kun tämän hetken veropohjasta tehtävä leikkaus on 12,64 prosenttiyksikköä.

Sen mukaisesti talousarvion laadinnassa käytetään tuloveroprosentin osalta lukua 8,86 %. Vakituisten kiinteistön kiinteistövero on 0,55 %. Valtuusto päättää kunnan tulo- ja kiinteistöveroprosenteista 17.11.2022 mennessä.

Valtionosuuksien osalta kuntakohtaiset laskelmat ovat toistaiseksi vielä alustavia. Tämä johtuu siitä, että kuntakohtaiset laskelmat perustuvat siirtyvien kustannusten osalta kuntien ilmoittamiin vuoden 2022 talousarvio- ja vuoden 2021 tilinpäätösarviolukuihin.

Seuraava päivitys kuntakohtaisiin siirtolaskelmiin on tulossa viimeistään alkusyksystä 2022. Silloin laskelmien kustannuspohja päivitetään vuoden 2021 osalta siten, että tilinpäätösarvio korvataan varsinaisella tilinpäätöstiedolla. Tämä laskelma tulee määrittämään kuntien vuoden 2023 valtionosuuden suuruuden.

Siirtolaskelmien loppunäytelmä nähdään kuitenkin vasta vuoden 2023 loppupuolella, kun kustannuspohja korvataan myös vuoden 2022 osalta lopullisella tilinpäätöstiedolla. Koska uuden kunnan vuoden 2023 valtionosuudet ovat silloin jo maksatuksessa, valtionosuuksia joudutaan korjaamaan takautuvasti. Täten lopullinen tieto sote-uudistuksen vaikutuksista kuntien talouteen huomioidaan vasta vuonna 2024.

Talousarvio laaditaan todellisten tiedossa olevien tulojen ja menojen mukaisesti. Tuloperusteita tulee tarkastella kriittisesti sekä maksujen ja taksojen korotukset on otettava talousarviossa huomioon.

Kunnallinen virka- ja työehtosopimuskausi on 1.5.2022–30.4.2025. Kolmen vuoden sopimuskaudella työvoimakustannukset nousevat korkoa korolle laskien keskimäärin 8,79 prosenttia. Vuonna 2023 nousua on vähintään keskimäärin 3,05 prosenttia (noin 691 miljoonaa euroa) ja vuonna 2024 vähintään keskimäärin 3,11 prosenttia (noin 725 miljoonaa euroa).

Vuoden 2024 talousarvion laatimisen pohjana käytetään vuoden 2022 tilinpäätöksen toteutumalukuja. Palkat ja niihin liittyvät sivukulut arvioidaan keskitetysti.

Kuntapalvelujen tavoitteita ja niiden raportoinnissa käytettäviä mittareita tulee tarkastella kriittisesti siten, että palveluja ja niihin käytettävää rahaa voidaan tarkastella päätöksenteossa ja seurannassa riittävällä tarkkuudella. Toimintaa on arvioitava paitsi taloudellisesti niin myös määrällisesti ja laadullisesti siten, että talousarvio ja -suunnitelma täyttävät sille laissa asetetun velvoitteensa olla keskeinen kunnan toiminnan ohjausväline ja kunnan kokonaistaloudellinen suunnitelma

Investoinnit tulee arvioida palvelujärjestelmän tulevaisuudennäkymien ja palvelujen parantamisen näkökulmasta. Korvaus- ja korjausinvestointeja tulee toteuttaa siten, että investoinneilla voidaan katsoa olevan hyötyä palvelujärjestelmään ja niiden toteuttamisen on vahvistettava kunnan elinvoimaa ja kokonaistaloudellisuutta. Korvausinvestoinneissa on otettava huomioon niiden vaikutus käyttötalouteen. Investoinneissa on myös otettava huomioon valtuuston päätös 22.8.2022, jolla kunta päätti liittyä ns. HINKU-kunnaksi.

Mahdolliset lisämäärärahatarpeet on katettava toimialan talousarvion käyttösuunnitelman sisältä.

Toiminnalliset ja laadulliset tavoitteet on asetettava tarkasti. Valtuustoon nähden sitovia toiminnallisia tavoitteita voi olla 2-5/valtuustotasoista tulosyksikköä kohden. Valtuustotasoiset tavoitteet tulee asettaa siten, että ne ovat helposti mitattavissa. Tavoitteista laaditaan erilliset taulukot. Taulukoita käytetään tilinpäätöksiä laadittaessa ja arvioitaessa tavoitteiden toteutumista.

Lautakuntien tulee käyttösuunnitelmissaan antaa omat valtuustotason tavoitteista johdetut tavoitteet ja ne tulee johtaa operatiivisen johdon toimesta käytännön toiminnaksi

Talousarvion ja -suunnitelma laaditaan Kuntaliiton antaman suosituksen mukaisesti.

Talousarvion laatimisen aikataulu

Palkat ja niihin liittyvät sivukulut tulee olla valmiina **syyskuun 2023 loppuun mennessä**. Hallintokuntien talousarvioluvut, lukuun ottamatta palkkoja, tulee olla valmiina taloussuunnitteluohjelmassa viimeistään **6.10.2023**. Hallintokuntien on talousarvioehdotuksissaan huomioitava palkka- ja henkilöstökulujen määrät.

Eläkemenoperusteiset ja varhaiseläkemenoperusteiset KuEL-maksut vahvistetaan vasta syys-lokakuun vaihteessa, jonka jälkeen niiden osalta voidaan päivittää lopulliset talousarvioluvut.

Kunnan konsernijohto, tytäryhteisöjen toimitusjohtajat ja hallituksen puheenjohtajat pitävät syyskuun loppuun mennessä yhden suunnittelu- ja neuvottelutilaisuuden kunnan ja yhteisöjen strategioiden yhteensopivuuden varmistamiseksi ja toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden asettamiseksi.

Kunkin hallintokunnan tulee käsitellä talousarvioehdotuksensa lautakunnassa **5.10.2023 mennessä**. Talousosastolle tulee jäädä riittävästi aikaa koota talousarvioehdotukset kunnan talousarvioksi ja –suunnitelmaksi.

Kunnanhallitus käsittelee talousarvioehdotukset ja –suunnitelmat **loka-marraskuun 2023** aikana siten että verotusta päätettäessä tiedetään kunnan talouden kehitys ja tavoitteena on hyväksyä sekä talousarvio että verotusta koskevat päätökset samassa kokouksessa.

Ohje talousarvion täytäntöönpanosta annetaan vuoden 2024 alussa.

Talousarvion laadintaan liittyviä tarkempia käytännön ohjeita antaa tarvittaessa kirjanpitäjä Elena Konovalova.

Rääkkylässä 21.8.2023

RÄÄKKYLÄN KUNNANHALLITUS

Esko Rautiainen
kunnanjohtaja