

# Talousarvion laadintaohje

## Yleistä

Talousarvio on tärkein yksittäinen kunnan talouden ja toiminnan ohjauksen väline. Talousarvion laadintaohjeen on tarkoitus antaa konkreettisia ohjeita toimielimille talousarvion valmistelua varten. Kuntalain 110 §:n mukaan valtuuston on ennen vuoden loppua hyväksyttävä talousarvio seuraavaa kalenterivuotta varten. Talousarvio ja suunnitelma on laadittava siten, että kaupungin strategia toteutuu ja edellytykset tehtävien hoitamiseen turvataan.

Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet. Talousarvioon otetaan valtuuston hyväksymät tavoitteet. Talouden suunnitelmallisuuden vuoksi Lapuan kaupungissa laaditaan taloussuunnitelma kolmelle vuodelle, joista talousarviovuosi on ensimmäinen.

## Toimintasuunnitelma ja tavoitteiden asettaminen

Kaupunginvaltuuston on hyväksynyt 12.6.2023 Lapuan kaupungin strategian ”Onnen resepti”. Strategiassa on asetettu kolme tavoitetta: hyvinvoinnin lisääminen, kasvun varmistaminen ja talouden tasapainon ylläpitäminen. Jokainen toimielin / tehtäväalue johtaa tavoitteet Lapuan kaupungin strategian pohjalta ja asettaa mittarit, jolla tavoitteen toteutumista voidaan konkreettisesti mitata. Tavoitteen toteutumista pitää siis pystyä mittaamaan määrällisesti tai laadullisesti. Pelkkä mittarin nimeäminen ilman tavoitetasoa ei ole tarkoituksenmukaista. Sanallisenkin tavoitteen toteutumista pitää voida arvioida. Jokainen tehtäväalue esittää enintään viisi tavoitetta, joten määrän sijaan kiinnitetään huomiota niiden laadullisuuteen. Tavoitteet tulee asettaa siten, että ne ovat toteutettavissa talousarviossa osoitetuilla resursseilla. Toimielimet sisällyttävät kaupunginhallitukselle toimitettavaan esitykseensä vain valtuustoon nähden sitovat tavoitteet. Omalle lautakunnalle tehtäväalueet voivat lisäksi esittää tarkempia omaan operatiiviseen toimintaan liittyviä toimenpiteitä, mutta niitä ei tuoda kaupunginhallitukselle toimitettavaan esitykseen.

Kuntalain mukaan talousarvioon otetaan toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat. Määräraha on valtuuston toimielimelle antama euromäärältään ja käyttötarkoitukseltaan rajattu valtuutus varojen käyttämiseen. Toimielimellä on valtuutus käyttää sille talousarviossa osoitettu määräraha määrättyyn käyttötarkoitukseen tai määrätyn tavoitteen toteuttamiseen. Toimielin ei saa ylittää sille talousarviossa osoitettua määrärahaa. Jos määräraha osoittautuu riittämättömäksi, on talousarviota muutettava. Muutoksen yhteydessä on osoitettava, miten rahoitustarve katetaan. Toimielin ei ole toisaalta velvollinen käyttämään määrärahaa kokonaisuudessaan, jos toiminnalle asetetut tavoitteet muutoin saavutetaan tai määrärahan käyttötarkoitus muutoin toteutuu.

Toimielinten tulee erityisesti kiinnittää huomiota siihen, että valtuustoon nähden sitovat tavoitteet esitetään täsmällisesti ja selkeästi, ulkoasultaan yhtenäisesti hallintokuntien eri yksiköistä/tulosalueista.

Toimielimen tehtävistä esitetään lyhyt palvelukuvaus, palvelujen suunniteltu kehittäminen talousarviovuodelta ja suunnitelmavuosilta, talousarviovuoden valtuustoon nähden sitovat tavoitteet ja palveluja kuvaavat tunnusluvut.

Palvelua kuvaavat keskeisimmät tunnusluvut esitetään talousarviossa seuraavasti:

- suoritelmääriä ja yksikkökustannuksia koskevat tunnuslukuarviot esitetään vuodelle 2024 ja vertailutietoina ilmoitetaan tilinpäätös vuosien 2020-2022 ja talousarviovuoden 2023 vastaavat luvut. Jos lukuja ei ole olemassa niin silloin taulukossa esitetään vain ne luvut, joita on mahdollista esittää ja tyhjä sarake poistetaan.

## Vuoden 2024 talousarviokehys

Talousarviovalmistelua vaikeuttaa erityisesti epätietoisuus vuosien 2024-2026 valtionosuuksista ja niiden kehittymisestä. Valtionosuuksien vähenemisellä (ennakkoarvio - 2,4 milj. euroa) on isoja vaikutuksia vuoden 2024 talousarviovalmisteluun. Lopulliset valtionosuuslaskelmat saadaan vuoden loppupuolella vuoden 2023 verotuksen valmistuttua.

Talousarviokokonaisuuden valmistelussa ei päästä vähimmäistavoitteeseen eli nollatulokseen vuoden 2024 osalta valtionosuuksien vähentymisen vuoksi. Tasapainoiseen talousarvioon pääseminen vaatii säästötavoitteita. Kaupunginhallitus edellyttää lautakunnilta, että kaupungin toimenpideohjelman mukaisia toimia suunnitellaan ja toteutetaan siten, että säästötavoitteiden avulla pyritään raamista poiketen saavuttamaan talouden tasapaino. Se, miten toimenpideohjelma on huomioitu vuoden 2024 talousarvion laadinnassa tulee esitellä lautakunnan talousarviokäsittelyn yhteydessä. Talousarvion nollatuloksen saavuttaminen vaatii siis lautakunnilta linjausta, mitkä ovat sellaisia toimintoja, joita sopeutetaan.

Vuoden 2024 talousarvioraamin pohjana on vuoden 2023 talousarvio, johon on tehty palkkamenojen osalta 3,5 %:n korotus ja muihin toimintakuluihin on varattu 2,5 %:n korotus. Myös toimintatuottoja on välttämätöntä arvioida siten, että vähintään 2,5 %:n kasvutuotto saavutetaan.

Mahdolliset kehittämistarpeet tulee rahoittaa annetun raamin sisältä, jotta kokonaistalous ei heikenny nykyisestä.

Talousarviomuutoksiin tulee suhtautua kriittisesti vuoden 2024 aikana.

Palvelutarjontaa ei laajenneta uusilla palveluilla ellei muutos tuo vastaavaa toiminnallista säästöä jollain muulla tavalla. Tämä säästö tulee osoittaa luotettavalla tavalla. Henkilöstösuunnitelmissa tulee huomioida henkilöstön eläköityminen sekä vakanssin vapautuessa on tutkittava mahdollisuudet järjestellä työtehtäviä/toimintoja uudella tavalla. Kaupungin toimenpideohjelman mukaisesti tulee tarkastella palvelutuotannon tehokkuutta, tuottavuutta ja palvelutasoa- ja laajuutta ja selvittää vaihtoehtoisia palvelujen tuotantotapoja. Toimitilojen tehokasta käyttöä tulee selvittää tilakustannusten pienentämiseksi.

Verotulojen ja valtionosuuksien taso päivittyy talousarvioprosessin myöhemmissä vaiheissa. Verotulojen arviointi perustuu Kuntaliiton laatimaan veroennustekehikkoon, jota päivitetään syksyllä. Mikäli talousarvion kokonaiskehys esimerkiksi verotulojen osalta muuttuu talousarviovalmistelun aikana paremmaksi voidaan nyt annettua säästötavoitetta pienentää. Säästötavoitteet ovat lautakuntia velvoittavia.

Lapuan kaupungilla on toimenpideohjelma, jonka puitteissa toteutetaan toimenpiteitä talouden tasapainon saavuttamiseksi. Näitä ovat:

- Tulojen laajentamis- ja tehostamistoimenpiteet
- Prosessien kuvaaminen ja kehittäminen toiminnan tehostamiseksi, digitalisaation lisääminen
- Toiminnallisten muutosten toteuttaminen pääasiallisesti eläköitymisten yhteydessä
- Organisaatorakenteiden läpikäynti ja arviointi sekä tarvittaessa hierarkian keventäminen
- Poikkihallinnollisen yhteistyön ja kolmannen sektorin kanssa tapahtuvan yhteistyön lisääminen toiminnan tehostamiseksi ja kustannusten säästämiseksi
- Palveluverkon arviointi ja rakenteellisten muutosten esitykset
- Hankintatoimen kehittäminen
- Kustannusten välttämättömyyden arviointi ja tiiviimpi seuranta sekä sisäinen koulutus
- Strategisten omistusten arviointi ja toimenpide-esitykset

## Maksut ja taksat

Lautakunnan päättämiin taksoihin ja maksuihin tulee tehdä vuosittain kustannustason nousua vastaavat korotukset. Toimintatuottoja on välttämätöntä arvioida siten, että vähintään 2,5 %:n kasvutuotto saavutetaan. Tulojen lisäämiseksi maksut ja taksat tarkistetaan vähintään kustannustason nousua vastaavasti ja tarkastellaan uusia vaihtoehtoja tulojen lisäämiseksi. Toimintatuotot on arvioitava realistisella tavalla, jotta lautakunnan valtuustoon nähden sitova toimintakate ei ylity.

## Henkilöstömenot

Jokainen toimielin varaa palkkoihin tarvittavat määrärahat vuodelle 2024. Palkkaohjelmasta on saatavissa henkilöstön palkkakustannukset palkkahallinnon olemassa olevien palvelussuhteiden mukaisina. Uudet ja muuttuneet tilanteet on huomioitava erikseen. Palkkamenojen kasvu otetaan huomioon 3,5% mukaisena vuoden 2023 talousarvioon verrattuna.

Henkilöstökulut ja palkkasumman perusteella määräytyvät muut henkilöstömenot budjetoidaan talousarvioon seuraavasti:

Palkat 1.8.2023 mukaisina huomioiden mahdollisesti tulevat työkokemuslisät ja palkankorotukset.

- toiminnallisista järjestelyistä yms. johtuvat täyttämättömät tai v. 2024 täyttämättä jätettävät toimet/virat, palkkauskuluja ei budjetoida (erittely perusteluihin)
- sairausvakuutusmaksut 1,6%
- työttömyysvakuutusmaksut 1,22 %
- palkkaperusteinen eläkemenomaksu 16,90 %
- Valtion eläkemaksu 17,04 %
- muut sosiaalivakuutusmaksut 1 %

Eläkemenoperusteinen maksu on poistunut vuodesta 2023 alkaen ja sen tilalle on tullut tasausmaksu. Tasausmaksu on huomioitu vuoden 2024 talousarviokehityksessä, mutta talouspäällikkö antaa tämän maksun budjetoinnista erilliset ohjeet.

## Sisäiset vuokrat

Sisäisiä vuokria ei tässä vaiheessa budjetoida vaan niistä annetaan erilliset ohjeet talousarviokäsittelyn aikana.

Tekninen keskus valmistelee kiinteistöjen sisäiset vuokrat ja tekee niistä esityksen 30.9. mennessä taluspäällikölle.

## Investoinnit

Investointiesityksissä on arvioitava investoinnin tarpeellisuus ja sen taloudelliset vaikutukset. Investointien suunnittelussa on tärkeää kiinnittää huomiota investointien aiheuttamien pysyvien käyttötalousvaikutusten arviointiin sekä selvittää tarvittaessa vaihtoehtoiset toteutusmallit. Kaikkien investointien täytyy pohjautua investointisuunnitelmaan. Investointikohteesta tulee esittää kokonaiskustannusarvio, mikäli investointimenot jaksottuvat useammalle eri vuodelle. Investointien kustannusarviot tulee esittää luotettavalla tavalla, jotta voidaan varmistua, että investointi ei todellisuudessa nouse merkittävästi arvioitua suuremmaksi.

Investointikohteista ja niiden toteutusaikataulusta päätetään talousarviokäsittelyn aikana.

Investointiosan määrärahoilla hankittavaa käyttöomaisuutta on kaupungin toiminnassa useampana kuin yhtenä tilikautena käytettäväksi hankittava omaisuus, jonka hankinta-arvo on merkittävä. Investointiosan omaisuushankinnoista lasketaan taloudelliseen pitoaikaan perustuvat poistosuunnitelman mukaiset poistot.

Hyväksytyn poistosuunnitelman mukaan yli 10.000 euron suuruiset irtaimiston hankinnat aktivoidaan taseeseen ja budjetoidaan talousarvion investointiosaan. Alle 10.000 euron menoja ei siis merkitä investointeihin vaan ne ovat käyttötalouden menoja.

## 2. Aikataulu

Raamikeskustelut johtoryhmässä 13.6.2023

- Laadintaohjeet kaupunginhallituksessa 19.6.2023
- Investointien jakaminen toimialoille johtoryhmässä 8.8.2023
- Johtoryhmän talousarvion kokonaiskäsittely 26.9.2023
- Johtoryhmän talousarvion investointien käsittely 29.9.2023
- Lautakuntien talousarvioesitysten käsittely viikoilla 40-41 (2.-15.10). Myös investoinnit.
- Kh:lle tilannekatsaus kokonaistaloudesta & mahdollinen palautuspäätös 23.10.2023
- Kaupunginvaltuuston talousseminaari 26.-27.10.2023
- Palautettujen talousarvioiden lautakuntakäsittelyt viikoilla 44-45 (2.-13.11.)
- Kv:n päätös veroprosentista 13.11.2023
- Kh:n varsinainen TA-käsittely 21.-22.11.2023
- Kh hyväksyy lopullisen TA-esityksen kaupunginvaltuustolle 4.12.
- Kaupunginvaltuuston talousarviokäsittely 11.12