

VUODEN 2020 TALOUSARVION JA VUOSIEN 2021 – 2022 TALOUSSUUNNITELMAN LAATIMISOHJEET

Kunnanhallitus 9.9.2019, Liite n:o 7.

Talousarvion laatimisen säädöspohja

Kuntalain 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. Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota ja siihen tehtävistä muutoksista päättää valtuusto.

Talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Määräraha ja tuloarvio voidaan ottaa brutto- tai nettomääräisenä. Talousarviossa ja -suunnitelmassa on käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa.

Kuntalain 39 §:n mukaan kunnanhallitus vastaa mm. kunnan taloudenhoidosta ja valtuuston päätösten valmistelusta, joten sillä on myös päävastuu talousarvion valmistelusta.

Talouden tasapaino

Muodollista tulojen ja menojen tasapainottamista eli pyrkimystä nollatulokseen kuntalaki ei edellytä vuositasolla, jolloin tilikauden tulos talousarviossa tai yksittäisenä suunnitelmavuotena voi olla yli- tai alijäämäinen. Taloussuunnitelman on kuitenkin kuntalain mukaan oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Uusi kuntalaki tiukensi alijäämän kattamisvelvoitetta. Sen mukaan alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien, muutoin kunta joutuu ns. kriisikuntamenettelyyn.

Vuoden 2018 lopussa Juupajoen kunnan taseessa on ylijäämää 2,1 milj. euroa (1.131 eur/as). Konsernitaseen kertynyt ylijäämä on 2,4 milj. euroa.

Talousarviolaadinnan kehys

Alla olevassa taulukossa on esitetty kokonaiskehys talousarvion laadintaan vuodelle 2020.

	TP 2017	TP 2018	TA 2019	TA 2020	TS 2021	TS 2022
Toimintatuotot	1 424	1 227	1 310	1 300	1 300	1 300
Toimintakulut						
Henkilöstökulut	- 2 974					
Palvelujen ostot	- 7 992					
Aineet, tarvikkeet, tavarat	- 661					
Avustukset	- 165					
Muut toimintakulut	- 175					
Toimintakulut yht	- 11 966	- 12 118	- 12 543	- 12 800	- 12 950	- 13 100
Toimintakate	- 10 542	- 10 891	- 11 233	- 11 500	- 11 650	- 11 800
Verotulot	7 171	6 911	7 446	7 531	7 729	7 915
Valtionosuudet	4 285	4 239	4 327	4 553	4 553	4 553
Rahoitustuotot/-kulut	69	93	- 47	- 40	- 40	- 40
Vuosikate	986	352	493	544	592	628
Poistot	- 491	- 512	- 523	- 524	- 524	- 524
Satunnaiset tuotot ja kulut						
Tilikauden tulos	496	- 160	- 31	20	68	104
Varausten muutokset	11	11	11	11	11	11
Tilikauden yli-/alijäämä	506	- 149	- 20	31	79	115

Vuoden 2018 alusta lukien kunnan sote-kustannukset määräytyvät Mänttä-Vilppulan sote-sopimuksen mukaan ja talousarvion ennakoimiseen sisältyy enemmän riskejä ja epävarmuustekijöitä kuin vuosina 2014 – 2017. Vuoden 2019 sote-kustannusten toteutuma antaa suuntaviivaa vuodelle 2020.

Vastuualueiden tulee laatia talousarvioehdotuksensa tiukan taloudenpidon periaatteilla kuitenkin siten, että toiminnan tosiasiallisesti vaatimat määrärahat varataan.

Verotulot

Talousarvion laadinnan kehys perustuu tämän hetkisiin arvioihin verojen kertymisestä nykyisellä 21 % kunnallisveroprosentilla ja nykyisillä kiinteistöveroprosenteilla (yleinen 1,15 %, vakituinen asunto 0,45 %, muu asuinrakennus 1,05 %).

Arvioinnin pohjana on Kuntaliiton kuntakohtainen veroennustekehikko (tilanne 5/2019). Ennusteen mukainen kunnan verotulokertymä näyttää myönteiseltä sekä vuodelle 2019 että taloussuunnitelmavuosille. Ennusteeseen on syytä suhtautua tässä vaiheessa varauksella ja tarkistaa tilannetta syksyn mittaan.

Yhden kunnallisveroprosentin tilitystuotto on n. 275.000 euroa.

Valtionosuudet

Kuntaliiton ennakkollisten valtionosuuslaskelmien (19.8.2019) mukaan kuntien valtionosuudet kasvavat 1 124 miljoonaa euroa (+13 %; 205 €/asukas) vuodesta 2019 vuoteen 2020. Kunnille myönnetään valtionosuutta yhteensä 7 226 miljoonaa euroa ja veromenetysten kompensatioita 2 279 miljoonaa euroa vuonna 2020 (yhteensä 8 381 milj. € vuonna 2019). Ennakkolaskelman mukaan kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosentti nousee 0,10 prosenttiyksikköä ja on 25,47 % vuonna 2020 (25,37 % vuonna 2019).

Kunnan valtionosuus koostuu kahdesta osasta, kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (VM) ja opetus- ja kulttuuriministeriön valtionosuusrahoituksesta (OKM). Erona aiempiin vuosiin vuonna 2020 kunnille maksettavat veromenetysten kompensatiot erotetaan peruspalvelujen valtionosuudesta ja maksetaan omalta valtiovarainministeriön momentilta. Uudistus yksinkertaistaa järjestelmää ja lisää sen läpinäkyvyyttä. Kuntaliiton ennakkollisissa valtionosuuslaskelmissa (19.8.2019) on tehty arvio vain peruspalvelujen valtionosuudesta (VM). OKM:n valtionosuus on ennakkolaskelmassa vuoden 2019 rahoituksen (5.8.2019) tasoisena.

Juupajoen valtionosuudet vuodelle 2020 ovat ennakkolaskelmien mukaan 4.553.000 euroa. Kuluvan vuoden 2019 valtionosuudet ovat 4,33 milj. euroa.

Menot

Talousarvion 2020 ja taloussuunnitelman 2020 - 2022 pohjan muodostavat vuoden 2018 tilinpäätös ja vuosien 2019 - 2021 taloussuunnitelma.

Kunnalliset työ- ja virkaehtosopimukset lakkaavat 31.3.2020. Uudet sopimusneuvottelut ovat vasta aluillaan. Valtiovarainministeriö arvioi talouskatsauksessaan kesäkuussa 2019, että henkilöstömenojen kehitys olisi vuonna 2020 noin 2,3%. Tämä ei sisällä täysimääräisiä lomarahoja, kilpailukyky sopimuksen mukaiset lomarahojen leikkaukset päättyvät 2019. Tarkempien kuntakohtaisten arvioiden perustella palkkakulut nousevat 2020 3,4% (sis. lomarahat 6% varauksella) verrattuna palkkaukseen yleiskorotuksen jälkeen 1.4.2019.

Talousarviopalkkojen tiedot annetaan palkanlaskennasta kullekin vastuualueen johtajalle syyskuun palkkatietoihin perustuen 13.9.2019.

Palkkojen sivukuluprosentit kirjataan talousarviojärjestelmään taloussihteerin toimesta.

Kunnan talouden tasapainottamiseksi vastuualueiden tulee tarkastella kriittisesti omia toimintojaan, toimintakäytänteitä ja palvelurakenteita. Vastuualueiden edellytetään tekevän sen pohjalta rakentavia esityksiä uudistuksista, jotka parantavat kunnan taloustilannetta ja/tai palvelujen laatua.

Tulot

Toimintatuottoihin ja maksuihin tulee tehdä vähintään kustannuskehityksen, inflaation ja lainsäädännön edellyttämät tarkistukset.

Investoinnit

Talousarviovuoden 2020 investointien lähtökohtana ovat taloussuunnitelmassa jo olleet investoinnit.

Investointiosaan otettavan hankinnan alaraja on 10.000 euroa.

Mahdolliset investointiesitykset perusteluineen on tehtävä yhtä aikaa käyttötaloussesityksien kanssa. Vastuualueiden tulee huomioida esityksissä myös suunnitelmavuodet 2021 - 2022.

Suunnitelman mukaiset poistot

Poistot lasketaan keskitetysti taloussihteerin toimesta.

Talousarvion ja –suunnitelman tavoitteet ja perustelut

Vastuualueiden tulee ottaa talousarvion laadinnassa huomioon vuonna 2018 hyväksytyn kuntastrategian linjaukset ja tehdyt rakennemuutokset.

Talousarviotekstejä varten esimiehille toimitetaan tekstipohja, jota pitää **ehdottomasti käyttää.**

Talousarvion perustelutekstit noudattavat seuraavaa rakennetta:

1. Yleisperustelut: toiminnan kuvaus ja toiminta-ajatus
Lyhyt kuvaus toiminnan keskeisestä sisällöstä sekä toiminta-ajatus.
2. Toimintaympäristön muutokset
Toimintaympäristön muutokset ovat toimintaa ulkoapäin ohjaavia tekijöitä, lainsäädäntöä, valtakunnallisia linjauksia/hankkeita, muutoksia asiakasryhmissä, jne.
3. Sitovat tavoitteet ja toimenpiteet
Kuntalaki edellyttää kunnan toiminnalta tavoitteellisuutta ja suunnitelmallisuutta. Sitovat tavoitteet ovat määrärahan tai tuloarvion käyttötarkoitusta suuntaavia valtuuston asettamia ohjeita. Ne voivat kuvata toiminnan määrää, laatua tai taloudellisuutta.

Tavoitteilla tulee olla toimintaa ohjaava merkitys ja organisaatiolla tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa tavoitteen saavuttamiseen. Tavoitteiden tulee olla vuositasolla mitattavissa määrällisesti tai laadullisesti ja sanallisen tavoitteen toteutumista on pystyttävä arvioimaan.

Tavoitteiden asettamisessa on huomioitava, että niiden toteuttamiseen on olemassa reaaliset resurssit. Näin ollen tavoitteiden suuri lukumäärä ei ole itsetarkoitus, vaan kannattaa keskittyä muutamien oleellisten ja realististen tavoitteiden asettamiseen.

Perusteluosassa on erotettava valtuustoon nähden sitovat tavoitteet ja muutoin toiminnalle talousarviovuodelle asetetut tavoitteet. Valtuustoon nähden sitovien tavoitteiden alittamisesta vastataan valtuustolle samalla tavalla kuin määrärahojen ylittämisestä. Tarkastuslautakunta arvio arviointikertomuksessaan sitovien tavoitteiden toteutumista.

4. Suoritteet ja tunnusluvut

Tunnuslukujen tulee kuvata oleellista tietoa ja ne pitää laatia siten, että niissä voidaan pysyä useampia vuosia kerrallaan. Näin saadaan toiminnalle aikasarjaa.

Talousarvion perusteluosan merkitys on suuri. Valtuuston päätösvaltaan kuuluu saada riittävän perusteltu tieto määrärahaerien ja tuloarvioiden taustalla olevasta toiminnasta. Perustelutekstien tulee olla tiiviitä, mutta informatiivisia.

Tavoitteiden asetannassa on kaikilla vastuualueilla huomioitava Juupajoen kunnan keväällä 2018 hyväksytyin hyvinvointikertomuksen painopisteet.

Muu ohjeistus talousarvion valmisteluun

Kunnanhallitus edellyttää, että talousarvioon esitetyt määrärahat eivät ylitä edellä esitettyä kokonaisraamia. Raamia tullaan täsmentämään syksyllä, kun verotulo- ja valtionosuuksien tarkennetut laskelmat ovat käytettävissä.

Sisäiset erät (ruokapalvelut ja kiinteistömenot) tallennetaan budjettiohjelmaan keskitetysti. Toimialojen tulee huomioida sisäiset menoerät budjetin laadinnassa.

Kunnan tytäryhteisöjen (Koskitalot Oy, Ki Oy Kopsamon Linna, Ki Oy Kirjakoski, Juupas Oy) tulee antaa talousarviotavoitteensa taloussihteerille 15.10.2019 mennessä.

Talousarvioehdotuksen ja taloussuunnitelmaehdotuksen laadinta-aikataulu

Ti 10.9.2019	Infokirje & täsmennetyt laadintaohjeet taloushallinnosta vastuualuejohtajille ja esimiehille; mukana talousarvion tekstien laadintapohja sekä määrärahojen kirjauspohja
Ke 2.10.2018	Talousarviotiedot vastuualuejohtajilta taloussihteerille (Ehdoton takaraja)
Ma 14.10.2019	Johtoryhmän talousarviokäsittely
31.10. - 1.11.2019	Valtuustoseminaari
Ma 11.11.2019	Valtuuston veroprosenttipäätös
Ma 2.12.2019	Kunnanhallituksen talousarviokäsittely
Ma 16.12.2019	Kunnanvaltuuston talousarviokäsittely