



SIILINJÄRVI

Siilinjärven kunnan

vuoden 2023 talousarvion ja vuosien 2024–2025 taloussuunnitelman laadintaohjeet

Kunnanhallitus 5.9.2022

Sisältö

1	LAADINNAN LÄHTÖKOHDAT: YLEINEN TALOUDELLINEN TILANNE JA KUNTIEN TALOUSKEHITYS	2
1.1	Kansantalouden kehitysarvio 2022–2024	2
1.2	Kuntatalouden kokonaiskehitys 2022–2026.....	4
1.2.1	Kuntien verotulojen ja valtionapujen kehitys.....	5
1.2.2	Kuntatalouden menot ja tulot	6
2	SIILINJÄRVEN KUNNAN VUODEN 2023 TALOUSARVION KEHYS	6
2.1	Tulopohjan kehitys.....	6
2.1.1	Verotulot	6
2.1.2	Valtionosuudet.....	7
2.1.3	Maksu- ja myyntitulot sekä tuet ja avustukset	8
2.2	Menojen kehitys ja talouden reunaehdot	9
3	LAADINTAOHJEET PALVELUALUEILLE	10
3.1	Talousarvion ja -suunnitelman rakenne	10
3.2	Budjetointiperiaatteita	10
3.3	Toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden asettaminen	11
3.4	Talousarvioesitysten ohjeistus.....	12
3.4.1	Investoinnit	12
3.4.2	Taloussuunnitelman laadinta ja alijäämän kattamisvelvoite.....	13
4	TALOUSARVIOASIAKIRJA	13
5	AIKATAULU.....	13

1 LAADINNAN LÄHTÖKOHDAT: YLEINEN TALOUDELLINEN TILANNE JA KUNTIEN TALOUSKEHITYS

1.1 Kansantalouden kehitysarvio 2022–2024

Venäjän hyökkäys Ukrainaan varjostaa maailmantalouden näkymiä. Miten käy Ukrainan, Venäjän, Euroopan ja Suomen, sitä ennustuslaitokset ovat arvuutelleet kilvan sen jälkeen, kun hyökkäys on jatkunut taukoamatta ja näkymä tulevaisuuteen on kovin epävarma.

Hyökkäys on tehnyt syvän oven kotitalouksien odotuksiin oman taloutensa ja koko Suomen talouden tulevaisuudesta. Myös yritysten luottamus on heikentynyt sitä enemmän mitä pidemmälle aika on kulunut. Raaka-aineiden ja energian tarjonnan pieneneminen on rajoittanut niiden saatavuutta ja nostanut hintoja voimakkaasti. Samaan aikaan nousu covid-19 -epidemian aiheuttamasta kuopasta on lisännyt kustannuspaineita. Kustannusten nousu on kiihdyttänyt inflaation vauhtiin, jollaista ei ole nähty myöskään Yhdysvalloissa ja Euroopassa vuosikymmeniin. Inflaation hillitsemiseksi on kiristetty rahapolitiikkaa, mikä puolestaan on nostanut korkoja ennätysvauhtia. Talous kasva selvästi aiemmin

arvioitua hitaammin Euroopassa ja Suomessa. Miten nopeasti ja järjestäytyneesti venäläiset raaka-aineet ja energia kyetään korvaamaan vaihtoehtoisista lähteistä?

Yksityisen kulutuksen ennakoitaan siis kasvavan hitaasti lähivuodet. Kiihtyvä inflaatio leikkaa kotitalouksien ostovoimaa ja kulutusmahdollisuuksia. Energian hinnan nousu vaikuttaa merkittävästi tavaroiden ja palveluiden hintoihin, mm. elintarvikkeiden hinnoissa on havaittavissa kiihtyvää nousua. Suomen ja Venäjän välinen ulkomaankauppa pysähtyneenä lähes kokonaan. Tavaroiden vienti hidastuu myös muiden tärkeiden kauppakumppaneiden talouskasvun hidastuessa. Venäjän katoavan markkinan korvaaminen on hidas prosessi, eikä ennustejakson aikana saavuteta aiemmin ennustettua viennin tasoa. Kustannuskilpailukyvyllä on yritysten sopeutumisen kannalta suuri merkitys, kun menetettyä markkinaa pyritään korvaamaan. Talouskasvun hidastuminen ei toistaiseksi ole lisännyt työttömyyttä ja ennusteissa odotetaan, ettei näin tapahdukaan. Työllisyysaste alkaa kuitenkin hiipua. Inflaation huipun odotetaan taittuvan loppuvuodesta ja ennustejakson lopulle arvioidaan hintapaineiden helpottavan n. 1,9 %:iin.

Epävarmat näkymät hillitsevät investointeja ja ne kasvavat keskimääräistä hitaammin. Vahva asuinrakentaminen kannattelee investointeja kuitenkin vielä tänä vuonna. Julkisten kulutusmenojen kasvua ylläpitävät mm. Venäjän hyökkäyssodan edellyttämä varautuminen. Julkinen talous jatkaa vahvistumista vielä tänä vuonna ripeän verotulojen kasvun sekä koronaepidemian vuoksi tehtyjen tukitoimien pientymisen myötä. Vahvistuminen pysähtyy ensi vuoteen ja alijäämä alkaa sen jälkeen kasvaa, kun talouden ja työllisyyden kasvu hidastuu. Kuntatalouden koon pienentyessä 2023 alussa, sillä on aiempaa vähemmän mahdollisuuksia tasapainottaa talouttaan. Julkisen velan kasvu suhteessa BKT:hen taittui vuonna 2021 ja velkasuhde pysyy kutakuinkin ennallaan ennustejakson ajan.

Sodan jatkuminen kasvattaa taantuman mahdollisuutta erityisesti, jos häiriöt raaka-aineiden ja tavaroiden saatavuudessa jatkuvat eivätkä hintapaineet hellitä. Vielä viime syksynä ennakoitiin, että lyhyiden korkojen nousuodotukset ovat vuosien päässä. Nyt voidaan todeta, että 12 kk Euribor on noussut n. 1,2 %:iin ja 3 kk Euribor on n. 0,4 %. Korkojen ennustetaan nousevan edelleen eli nopeammin kuin alla oleva VM:n ennuste, mutta voimistunut taantuman pelko hillitsee nousua. Hinta-palkka -spiraalin estäminen on kilpailukyvyin säilyttämisen ja talouskasvun kannalta noussut ykkösasiaksi.

Seuraavassa taulukossa on esitetty Valtiovarainministeriön kesän 2022 Taloudellisen katsauksen keskeiset tunnusluvut vuosilta 2019–2024.

Muuttuja	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>(% muutos)</i>						
Tuotanto (määrä)	1,2	-2,3	3,5	1,4	1,1	1,3
Työn tuottavuus	0,2	0,1	2,0	-0,2	0,9	1,3
Ansiotaso	2,1	1,9	2,3	2,6	3,0	2,6
Inflaatio	1,0	0,3	2,2	5,8	2,7	1,9
<i>(%-yksikköä)</i>						
Työttömyysaste	6,7	7,7	7,7	6,7	6,5	6,4
Vaihtotase/BKT	-0,3	0,7	0,7	-0,0	-0,1	0,2
Julkisyhteisöjen alijäämä/BKT	-0,9	-5,5	-2,6	-1,4	-1,0	-1,2
Julkisyhteisöjen velka/BKT	59,6	69,0	65,8	65,4	65,5	66,5
10 vuoden korko, %	0,1	-0,2	-0,1	1,2	1,6	1,8
Euribor 3 kk, %	-0,4	-0,4	-0,5	-0,3	0,2	0,4

1.2 Kuntatalouden kokonaiskehitys 2022–2026

Alla olevat tekstiosuudet kuntatalouden kokonaiskehityksestä, verotuloista ja valtionosuudesta pohjautuvat pääosin Valtiovarainministeriön keväällä julkaisemaan Kuntatalousohjelma 2023 – 2026 julkaisuun. Tietoja on päivitetty eri lähteistä niiltä osin kuin niitä on ollut saatavissa.

Koronaepidemia ei ole heikentänyt kuntataloutta valtion tuettua kuntia ja kuntayhtymiä erilaisilla tukitoimilla vuosien 2020 - 2021 aikana. Koronasta aiheutuvia kustannuksia korvataan vielä kuluvana vuonna sen verran kun valtionavustuksia jäi edellisiltä vuosilta käyttämättä. Uusia menoja muodostuu Ukrainan sotaa pakenevista, joista syntyviä kuluja valtio on sitoutunut myös korvaamaan kunnille.

Vuoden 2022 aikana toimintamenojen kasvun odotetaan hidastuvan, vaikka koronaepidemianai-kaista hoito- ja palveluvelkaa yritetään kuroa kiinni ja palkkaratkaisu oli ennakoitua kalliimpi. Toimintakate jatkaa n. 4,4 %:n kasvua. Verotuloissa kokonaiskasvua n. 2,3 %. Tuloksen ennakoidaan olevan n. viidenneksen edellisvuotta heikompi, mutta pysyttelevän edelleen varsin vahvana. Toiminnan ja investointien rahavirta heikkenee, mikä merkitsee lainakannan kasvua n. 1,1 mrd. eurolla.

Vuosi 2023 tulee olemaan hyvin poikkeuksellinen kuntataloudessa niin menojen kuin tulojenkin kehityksen osalta, sote-uudistuksen seurauksena kuntien toiminnan kustannukset vähenevät ja käyttötalousmenoista siirtyy pois noin puolet. Toimintatulojen arvioidaan laskevan noin 30 %:lla. Toimintakate kuntataloudessa supistuu n. 60 %. Vastaavasti valtionosuuksia, verotuloja ja veromenetysten korvauksia vähennetään koko maan tasolla siirtyviä kustannuksia vastaavasti. Investointeja arvioidaan siirtyvän hyvinvointialueille noin 950 milj. euron edestä. Investointien nopeimman kasvuvaiheen arvioidaan kunnissa olevan takanapäin ja on mahdollista, että investointeja keskeytyy ja lykätään epävarmuuden ja kohonneiden hintojen vuoksi.

Vuosina 2024 – 2026 kuntatalouden toimintamenojen ennakoidaan kasvavan keskimäärin n. 2,3 % vuodessa. Kasvu aiheutuu pääasiassa hintojen noususta. Sote-uudistuksen jälkeen kuntatalouden kustannuksista suurin osa syntyy varhaiskasvatukseen ja opetuspalveluiden järjestämisestä. Toimintatulojen ennakoidaan kasvavan vastaavana aikana keskimäärin n. 1,5 % vuodessa. Verotulojen ennakoidaan laskevan 5,6 % vuonna 2024, koska sote-uudistuksen vaikutuksen uusi taso verokerätyksissä näkyy viiveellä. Verorahoituksen kasvuksi ennakoidaan keskimäärin noin 2,1 % vuosina 2025 – 2026.

Valtion tukitoimet ovat peittäneet alleen kuntatalouden rakenteelliset ongelmat. Talouden tilanne helpottuu sote-uudistuksen myötä nopeimmin kasvavien menojen siirtyessä pois kuntien vastuulta. Tämä ei kuitenkaan täysin selätä kunnissa olevia ongelmia. Menot pysyvät koko tarkastelujaksolla hieman tuloja suurempina. Tuottavuutta ja tehokkuutta lisäävien uudistusten tarve säilyy edelleen. Mahdollisuudet tasapainottaa taloutta kaventuvat kuitenkin edelleen; suurimman osan palveluista kohdistuessa varhaiskasvatukseen ja opetukseen.

Julkisen talouden suunnitelmassa paikallishallinnon (kuntien) rahoitusasemaa koskien on asetettu tavoitteeksi vuodelle 2023 korkeintaan 0,5 % / BKT alijäämä. Tämä taso toteutuisi aikaisintaan vuodesta 2024 alkaen.

1.2.1 Kuntien verotulojen ja valtionapujen kehitys

Kuntien verotulojen arvioidaan olevan vuonna 2022 yhteensä 26,1 mrd. euroa ja sisältävän kasvua edelliseen vuoteen verrattuna n. 2,4 %. Yhteisöveron määräaikainen 10 %:n jako-osuuden korotus poistui, mutta yhteisöveron kertymä on edelleen vahva. Kiinteistöveron tuotto palasi tilitysrytmimuutoksen jälkeen ns. normaalille tasolle. Kokonaiskasvua selittävät koronapandemiaan liittyvät tekijät, tulo- ja työllisyyskehitys sekä yritysten ennakoitua suuremmat lisäennakot yhteisöverossa.

Sote-uudistuksen myötä verorakenteessa tapahtuu merkittävä muutos vuodesta 2023 alkaen. Kuntien saamassa kunnallisverotuotossa tämä näkyy verotuoton yli puolittumisena. Kunnallisveroprosentteja alennetaan kaikissa kunnissa yhtä suurella 12,64 prosenttiyksiköllä. Yhteisöverossa muutos supistaa verotuottoa vajaan kolmanneksen. Suhdanneherkässä yhteisöverossa voivat muutokset yritysten tuloksissa ja talouskasvussa aiheuttaa merkittäviä muutoksia kertymään. Soten vaikutus näkyy kuitenkin täysimääräisenä sekä kunnallisverossa että yhteisöverossa vasta vuodesta 2024 alkaen kertymis- ja tilitysrytmin takia. Kiinteistöveron arvostusmenetelmät maapohjien ja rakennusten osalta uudistetaan ja uudet verotusarvot on tarkoitus ottaa käyttöön 2024. Sote-uudistus nostaa kiinteistöverotuoton osuutta merkittävästi kuntien verorakenteessa. Kehysarvioon on sisällytetty myös kaivosvero, jonka käyttöönoton arvioidaan lisäävän kuntien verotuloja vuodesta 2023 alkaen. Kaivosvero on vasta lausuntokierroksella, joten sen käyttöönoton ajoittuminen lykkääntyy.

Kuntien verotulot vuosina 2021 - 2026 milj. euroa, kuntien kirjanpidon mukaan

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Kunnallisvero	20 696	21 393	9 695	9 035	9 195	9 484
Yhteisövero	2 846	2 634	1 867	1 754	1 803	1 813
Kiinteistövero	1 965	2 089	2 117	2 124	2 152	2 178
Kaivosvero			15	15	15	15
Yhteensä	25 507	26 116	13 694	12 928	13 165	13 490

Kuntien saamat valtionavut ovat 2023 yht. n. 5,4 mrd. euroa, josta peruspalvelujen valtionosuus on n. 2,7 mrd. euroa. Valtionosuuksiin tehdään 2,5 %:n indeksikorotus. Keskimääräinen valtionosuusprosentti laskee 23,59 prosentista 22,07 prosenttiin 2023. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet pysyvät koko kehyskauden n. 1,2 mrd. eurossa.

Vuodesta 2023 alkaen kunnat eivät enää vastaa sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä, joten peruspalvelujen valtionosuus supistuu merkittävästi. Kustannustenjaon tarkistusta ei tehtäisi lainkaan vuosina 2023 – 2024. Valtionosuudet sisältävät indeksitarkistukset. Alla on kevään Kuntatalousohjelmassa julkaistut luvut valtionavuista. Niistä voi huomata, että valtionosuudet peruspalveluihin ovat vuodesta 2023 alkaen lähes samalla tasolla ja koko valtioapujen yhteissumma on hivenen aleneva. Sote-siirtolaskelmiin liittyvät tarkistukset vuoden 2022 lopullisten tilinpäätösten jälkeen tehdään valtionosuuksien kautta. Tuolloin lopullisiksi muutetaan sote-muutosrajoitin ja järjestelmämuutoksen tasaus vuodesta 2024 eteenpäin. Hallituksen suunnittelemaa TE-palveluiden siirtoa kunnille vuonna 2025 ei ole huomioitu laskelmissa.

Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut, milj. euroa

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Laskennall. vos	9 701	8 754	9 099	3 988	3 929	3 880
VM, peruspalvelut	8 652	7 697	7 983	2 706	2 736	2 746
OKM	1 049	1 057	1 115	1 282	1 192	1 134
-siitä kuntayhtymät	1 478	1 522	1 053	1 058	1 052	1 040
Muut valtionavut yht.	2 304	2 924	1 285	565	546	520
Veromenetysten kompensaatio	2 383	2 360	2 648	806	836	870
Valtionavut yhteensä	14 388	14 037	13 031	5 359	5 310	5 270

1.2.2 Kuntatalouden menot ja tulot

Kuntatalouden toimintamenojen ennakoitaan hidastuvan n. 1,8 %:iin vuonna 2022. Edellisiltä vuosilta siirtynyttä hoito- ja palveluvelkaa, jonka suuruutta ei pystytä arvioimaan, ei ole pystytty kuromaan kiinni vaikean työmarkkinakevään aikana. Hoitajajärjestöt ovat edelleenkin sopimuksettomassa tilassa, joten loppuvuosi ei ole sen valoisampi. Vuosi 2023 tulee olemaan hyvin poikkeuksellinen, kun sosiaali- ja terveystaloudet sekä pelastustoimi siirtyy kunnasta uusille hyvinvointialueille. Tällöin kuntatalouden toimintakate romahtaa n. 61 % pienemmäksi. Tämän jälkeen vuosina 2024-2025 toimintakate kasvuksi ennakoitaan n. 2,3 %:n vuosittaista kasvua, joka aiheutuu hintojen noususta. Sote uudistuksen jälkeen kustannuksista suurin osa syntyy varhaiskasvatukseen ja opetuksen järjestämisestä. Syntyvyyden lasku pienentää palvelutarvetta tulevina vuosina ja jotta tämä vähentäisi myös menoja, kunnissa on oltava valmiutta sopeuttaa palvelutuotantoa supistuvaa tarvetta vastaavaksi. Kuntatalouden investointitarpeiden oletetaan pysyvän korkeina rakennuskannan iän ja väestön muutoliikkeen vuoksi. Tämän vuoksi kuntatalouden menot pysyvät koko kehyskauden tuloja suurempina.

2 SIILINJÄRVEN KUNNAN VUODEN 2023 TALOUSARVION KEHYS

2.1 Tulopohjan kehitys

2.1.1 Verotulot

Kunnan verotuloennuste vuosille 2021–2025 perustuu Kuntaliiton kehysarvioihin ja kunnan omiin ennusteisiin mm. väestöstä. Luvuissa on huomioitu viimeisimmät kuntien verotuloja muuttavat tekijät. Edelleen kunnan verotuloennusteen lähtötasona on verohallinnon julkaisema ennakkotieto vuoden 2021 kunnallisverosta.

Vuoden 2022 talousarvioon budjetoitu verotulokertymä on yhteensä 97,6 milj. euroa. Kuluvan vuoden verotulototeuma olisi muodostumassa tästä n. 2,4 milj. euroa suuremmaksi ja kasvamassa edellisestä vuodesta yht. n. 2,5 milj. eurolla. Yhteisöveron kasvuun vaikuttaa helmikuussa yritysten maksamat lisäennakot viime vuoden tuloksista. Kunnallisveroa pienentää kuntaryhmäosuuden oikaisu sekä matkakuluvähennysten määräaikainen korottaminen. Kiinteistöverotilityksiä on ennakoitu siirtyvän edellisvuosia vähemmän seuraavan vuoden puolelle.

Vuoden 2023 verotuloja on arvioitu Kuntaliiton toimittaman elokuun verokehyksen pohjalta. Ennusteen epävarmuudet liittyvät Ukrainan sodan jatkumiseen ja sen talouskasvua hidastavaan vaikutukseen, inflaatioon ja osin vielä myös koronaan. Vuodelle 2023 kertyy vielä ”vanhojen” verovuosien kunnallisveroja, jotka on maksuunpantu korkeimmilla veroprosenteilla ja veroperusteilla. Kunnan tuloverokertymä ”romahtaa” uudistusten vuoksi lähes puoleen nykyisestä ja yhteisöverosta poistuu n. kolmannes. Yhteisöverokertymässä on huomioitu ennakkotietoja kahden suurimman veronmaksajan tilitysosuudesta. Kiinteistövero säilyy omalla tasollaan. Tiedot tarkennetaan myöhemmin syksyllä samoin kuin verotulopohjaan mahdolliset talouden vakauttamisen näkökulmasta tarvittavat toimenpiteet.

Verohallinnon tilitysjärjestelmä kunnille perustuu jako-osuusarvioihin, joita verohallinto tarkistaa vuosittain verotustietojen valmistuttua kuntakohtaisesti ja veronsaajaryhmittäin (valtio, kunnat, seurakunnat). Lopulliset verotustiedot valmistuvat noin kahden vuoden viiveellä, jonka jälkeen kunnat saavat oikaisutilitykset. Maksuunpantavat oikaisutilitykset vaikeuttavat tilitysjärjestelmän ennustettavuutta.

Verotulojen kehitysarvio on verolajeittain seuraava (milj. euroa):

	TP 2021	TA 2022	TP2022 ennuste	TA 2023
Kunnan tulovero	84,0	87,4	86,5	44,7
Yhteisövero	7,8	4,4	7,3	5,0
Kiinteistövero	5,7	5,8	6,2	6,1
Yhteensä	97,5	97,6	100,0	55,8

2.1.2 Valtionosuudet

Voimassa oleva laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta tuli voimaan 1.1.2015 alkaen. Siirtymäsäännösten myötä kunnassa siirryttiin täysimääräisesti voimassa olevan valtionosuuden piiriin 2017. Laskennalliset kustannukset muodostuvat asukasluvun, vuosittain vahvistettavien perushintojen ja kriteerien kertomien avulla. Ikärakenteessa painottuvat perushinnat erityisesti 13 – 15 -vuotiaissa sekä toisaalta 85-vuotiaissa ja sitä vanhemmissa. Hyvinvointialueiden aloittaessa toimintansa 2023, valtionosuuksien ikärakenteesta poistuvat kaikki ikävuodesta 19 alkaen ja kaikki perushinnat alenevat sosiaali- ja terveystilavien osuudella. Myös veromenetysten kompensatiosta leikataan merkittävä osuus hyvinvointialueelle. Siilinjärven kunnassa laskennallisia kustannuksia ikärakenteessa kerryttää edelleen eniten 7 – 12 – vuotiaiden osuus. Kuntaan vaikuttavina tekijöinä laskennallisissa kustannuksissa huomioidaan edelleen myös työttömyysaste, vieraskielisyys, asukastiheys ja koulutustausta. Lisäosana valtionosuutta tuo työpaikkaomavaraisuus ja uutena ns. hyte-kerroin (hyvinvointitekijät).

Muutosrajoitin tasaa siirtyvien sosiaali- ja terveystilavien menojen ja niihin kohdistetun tulopohjan välistä epäsuhtaa 40 %:in omavastuuosuuteen. Tämä muutos jää pysyväksi, summa selviää vuoden 2022 tilinpäätösten valmistumisen jälkeen ja tasataan näin ollen lopullisesti vuoden 2024 valtionosuuksissa. Siirtymätasaus puolestaan tasaa kunnan kokonaisuudesta, jonka (kunta – valtio muutos neutraaliksi) kunnittaiset vaikutukset rajoitetaan +/- 60 euroon per asukas. Tämä tasaus jää pysyväksi siirtymäajan jälkeen 2027. Yksittäisissä kunnissa sote-siirto ei toteudu neutraalisti, sillä kunnan sote-kustannukset ja leikattavan rahoituksen suhde harvoin osuvat edes samaan ilmatilaan, arvioi Kuntaliiton pääekonomisti. Alustavien laskelmien mukaan sote-uudistus heikentää vajaan 200 kunnan ta-

louden tasapainoa ja vahvistaa yli sadan kunnan taloutta. Molempien tasauselementtien kuntakohtaiset tiedot on muuttuneet rajusti vuoden sisällä, mikä aiheuttaa epävarmuutta muutoinkin muuttuneessa tilanteessa.

Yhteenlasketusta laskennallisten kustannusten summasta kunnan rahoitusosuus vuonna 2023 on ennakkotiedon mukaisesti n. 1 357 euroa/asukas. Muutos edelliseen vuoteen on merkittävä ja aiheutuu siis sosiaali- ja terveystalouden siirtymisestä pois kunnan toiminnasta. Valtionosuus sisältää indeksitarkistuksen 2,5 %, mutta valtion ja kuntien välistä kustannusjaon tarkistusta ei tehdä.

Peruspalvelujen valtionosuuden kokonaismäärä on kunnissa keskimäärin n. 639 €/asukas. Luku sisältää myös verotulotasauksen sekä verotulomenetysten kompensatio vaikutuksen. Siilinjärven peruspalvelujen valtionosuuden kokonaismääräksi muodostuu n. 606 €/asukas. Opetus- ja kulttuuriministeriön osuus koulutuksen ylläpitäjille vähentää kokonaismäärää eikä sen osuutta ole huomioitu em. luvussa. Peruspalvelujen valtionosuusprosentin ennakkotieto on 22,07 % ja vastaava osuus Siilinjärven kunnassa olisi 28,37 %.

On huomattava, että valtionosuuden tiedot täsmentyvät syksyn kuluessa ja niitä huomioidaan mahdollisuuksien mukaan talousarvion edetessä. Päätös saatavasta valtionosuudesta tulee joulukuussa, joten laskelman luvut ovat viitteellisiä.

Arvio valtionosuuksista on seuraava (1000 euroa):

	TP 2021	TA 2022	arvio 2022	TA 2023
Laskennalliset kustannukset yht.	110 143	122 810	122 798	40 352
Kunnan rahoitusosuus <i>- 1 357 euroa/asukas</i>	-80 278	-91 178	-91 190	-28 905
Lisäosat	570	579	540	616
Verotulotasaus	6 123	5 404	5 392	4 645
Veromenetysten kompensatio	8 345	9 420	10 063	2 965
Valtionos. tehtävät vähenn. ja lis.	-2 224	-1 768	-1 731	-1 506
Muutosrajoitin				-2 521
Siirtymätasaus				-2 734
Ylläpitäjän valtionosuus OKM	-1 820	-2 153	-1 847	-1 847
VALTIONOSUUS YHTEENSÄ	40 859	43 115	44 026	11 066

2.1.3 Maksu- ja myyntitulot sekä tuet ja avustukset

Maksu- myynti- ja muiden tulojen arviointi suoritetaan mahdollisimman tarkasti tämän vuoden toteutumia ja toteutuma-arvioita hyväksikäyttäen ja mahdolliset taksan ja maksuperusteiden tarkistukset huomioon ottaen. Maksu- ja myyntitulot budjetoidaan arvonlisäverottomina.

Jokainen hallintokunta pitää huolta asiakasmaksuihin tehtävistä indeksitarkistuksista ja mahdollisista maksutaksojen korotuksista.

Saatavat tuet ja avustukset tulee hyödyntää täysimääräisesti ja huolehtia niiden budjetoimisesta (myös investointien osalta).

2.2 Menojen kehitys ja talouden reunaehdot

Toimintakate on useana edellisenä vuotena kasvanut ts. heikentynyt enemmän kuin kunnissa keskimäärin. Vuonna 2021 kasvua oli 4,0 % ja kunnissa keskimäärin -2,6 %. (2020: 4,8 %, kuntien ka. 2,8 %). Vuosikatetta kuitenkin kertyi viime vuonna vahvasti kuten edellisenäkin vuonna valtion tekemien koronakompensaatioiden myötä. Palvelualueiden tekemän ennusteen mukaan kuluvan vuoden toimintakate kasvaisi yli 7 %:n vauhtia (ennakkotietojen mukaan kuntien keskimääräinen kasvu olisi 4,4 %). Mikäli talousarvioon laadittu toimintakate toteutuu, kasvua kertyisi tuolloinkin yli 6 %. Kuluvan vuoden vuosikate ei tule riittämään poistoihin. Vuodesta on tulossa alijäämäinen, mutta oletettavasti alijäämä jäänee n. -1,6 milj. euron tuntumaan. Tämä merkitsee kumulatiivisen ylijäämän supistumista n. 4,4 milj. euroon.

Ensi vuodelle palvelualueet ovat listanneet toiminnallisia muutoksia, joista kertyisi voimassa olevaan talousarvioon nähden n. 1,6 milj. (luvussa ei sotesta aiheutuvat muutokset). Tämän lisäksi tulevat palkkojen sopimuskorotuksista tulevat lisäykset n. 1,7 milj. ja 0,5 milj. muutos eläkemenoperusteiden maksun muuttumisesta tasausmaksuksi. Näitä muutoksia tulisi kompensoida -0,7 milj. euron sovituilla PTS-ohjelman erillä. Toimintakatteen kasvu näillä lisäyksillä muodostuisi n. 6,5 %:iin. Tuloksesta olisi kuitenkin muodostumassa pitkästä aikaa talousarvion laadintavaiheessa ylijäämäinen. Myös kumulatiivinen tulos säilyisi ylijäämäisenä. Taloussuunnitelmavuosilla tilanne muuttuisi vaikka toimintakatteen kasvua ei sallittaisi 2,5 %:a enempää. Lisäys kattaisi käytännössä vain tulevat palkankorotukset. Kummatkin vuodet painuvat n. -2,5 milj. euroa pakkaselle, kun tulopohjasta poistuu vanhojen vuosien verotilitysten vaikutukset. Tämän vuoksi vuoden 2023 toimintakatetason asetannasta kumuloituviin vaikutuksiin tulee suhtautua pidättyvästi.

Palvelualueiden investointiesitykset olivat vuodelle 2023 yht. 7,0 milj. euroa, vuodelle 2024 yht. 6,8 milj. euroa ja 2025 yht. 4,9 milj. euroa. Kunnan lainakannan hillitsemiseksi investointitasoon tulee kiinnittää jatkuvasti huomiota. Kriisikuntakriteerien vuoksi lainanhoitokatteen tunnusluku tulisi pitää yli 0,8 ja vuosikatteen ja poistojen suhde yli 80 %. Taloussuunnitelmavuosilla nämä tavoitteet eivät täyty mikäli esitykset toteutetaan. Taseeseen esitettävien investointien lisäksi toimitiloihin on *aiemman* toimitilaohjelman mukaisesti esitetty leasing ja vuokrakohteina toteutettavia kohteita vuodelle 2023 yht. 20,9 milj. eurolla, vuodelle 2024 yht. 19,2 milj. ja viimeiselle taloussuunnitelmavuodelle yht. 6,6 milj. euroa. Valmistelun tässä vaiheessa tekniset palvelut eivät vielä ole esittäneet muuttunutta toimitilaohjelmaa.

Vuoden 2021 tilinpäätöksen mukainen lainamäärä oli 3 480 euroa / asukas (Kuntien ka. 3 444 €/asukas) ja kuluvan vuoden ennakoitun väestökehityksen, tuloksen ja investointien mukaan vuoden lopun lainamääräksi muodostuisi n. 3 217 euroa / asukas. Lainamäärän laskuun vaikuttaa viime vuoden toteutunut tilanne. On huomattava, että talouden seuranta on kuntalain mukaan siirtynyt konsernitason keskimääräisiin toteumiin. Konsernitason Siilinjärven kunnan vuosikate oli tilinpäätöksessä 13,7 milj. euroa eli 642 euroa per asukas. Valtakunnallinen kuntien keskiarvo oli 1 226 euroa per asukas, supistui n. -1,9 %. Asukaskohtainen lainamäärä Siilinjärven kuntakonsernissa oli 7 294 euroa ja valtakunnallinen keskiarvo 7 624 euroa.

Kunnanhallitus päättää talousarvion laadintaohjeita ja raamia käsitellessään ne talouden reunaehdot, joilla talousarviovuoden ja taloussuunnitelmavuosien raami muodostetaan. Huomioitavaksi tulee myös sote-uudistuksen toteutuminen ja sen vaikutukset. Palvelualueiden keskinäistä raamia käsitellään tarvittaessa erikseen kunnan johtoryhmässä. Alla oleva yleinen ohjeistus on edelleen voimassa:

Palvelualueilla on velvoite löytää keinot raamitavoitteen saavuttamiseksi. Kustannustietoisuus, eri ratkaisuvaihtoehtojen puntarointi ja tietoisuus ratkaisujen pitkäaikaisista vaikutuksista kunnan talouteen tulee tehdä aina ennen toimenpiteitä. Menojen lisäykset katetaan tulolisäyksillä tai meno-leikkauksilla. Henkilöstölisäyksistä tulee pidättäytyä. Mahdollisten uusien toimintojen tulee toteutua kustannustehokkaasti ja vähintään kustannusneutraalisti, eli muutoksesta tai toimenpiteestä aiheutuvien tulovaikutusten tai menojen pienentymisen tulee olla vähintäänkin aiheutuvien menojen suuruisia.

3 LAADINTAOHJEET PALVELUALUEILLE

3.1 Talousarvion ja -suunnitelman rakenne

Siilinjärven kunta noudattaa pääsääntöisesti uutta, Kuntaliiton keväällä 2022 julkaisemaa, Kuntien ja kuntayhtymien talousarvio ja -suunnitelma – suositusta.

Kuntalain mukaan talousarviossa on käyttötalous-, tuloslaskelma-, investointi- ja rahoitusosa.

Käyttötalousosassa sisältää toiminnan kokonaisuutta kuvaavan tuloslaskelman (sisäinen) sekä organisaatorakenteen mukaiset neljä palvelualueita. Palvelualueiden sisällä on eri toimielinten hallinnoimia tulosaluekokonaisuuksia. Näistä kokonaisuuksista esitetään sitovuustasojen mukaiset, tuloslaskelman muotoiset talousarviot. Mukana ovat myös toiminnalliset tavoitteet, niiden perustelut ja tarvittavat tunnuslukutaulukot sekä talousarviovuoden että taloussuunnitelmavuosien osalta. Sitovuustasot on päätetty talousarvion 2020 hyväksymisen yhteydessä (organisaatiomuutos).

Tuloslaskelmaosana laaditaan toiminnan sitovuutta osoittava tuloslaskelma ja tunnusluvut, jossa sitovia eriä valtuustoon nähden ovat verotulot, valtionosuudet ja nettona rahoitustulot ja -menot.

Investointiosassa esitetään investointeja koskevat tavoitteet, hankkeiden kustannusarviot ja niiden jaksottuminen investointimenoina suunnitteluvuosille sekä investointiin saatavat rahoitusosuudet ja muut tulot. Sitovuustasot valtuustoon nähden ovat toimielinakohtaiset hankeryhmät: aineettomat hyödykkeet, maa- ja vesialueet, koneet ja kalusto, osakkeet ja osuudet, elinkeinoelämän kehittäminen, liikuntapaikat, rakennukset, maa- ja vesirakenteet. Hankekohtaisissa tavoitemäärittelyissä selvitetään tavoitellaanko investoinnilla palvelutuotannon määrän lisäystä, palvelukyvyn parantamista vai tuotannon tehostamista.

Rahoitusosana laaditaan rahoituslaskelma, jossa valtuustoon nähden sitovia eriä ovat antolainojen lisäys / vähennys ja pitkäaikaisten lainojen lisäys / vähennys. Rahoituslaskelmaan tiedot kerätään tuloslaskelman lisäksi investointiosasta ja rahoitusosan taulukoista. Laskelma sisältää tunnusluvut.

3.2 Budjetointiperiaatteita

Budjetointiperiaatteita suosituksen mukaan ovat mm. suorite- ja realisointiperiaate, vuotuisperiaate, tasapainoperiaate, brutto- ja nettoperiaate ja täydellisyysperiaate. Näistä talousarvion laadinnassa tärkeimpiä ovat:

Vuotuisperiaate, joka tarkoittaa, että talousarvio sisältää vain yhden varainhoitovuoden suoriteperusteiset menot ja tulot. Varaukset ja rahastosiirrot ovat tilikauden tuloksen käsittelyeriä, jotka esitetään talousarvion tuloslaskelmaosassa. Edellisten vuosien yli- tai alijäämä liitetään kunnan omaan pääomaan.

Tasapainoperiaate tarkoittaa, että tulojen on suunnitelmakaudella katettava menot ja että kunnan maksuvalmiuden tulee aina olla riittävä. Talousarvion rahoituslaskelmaosassa on osoitettava kuinka rahoitustarve katetaan ja kuinka rahoitusylijäämä käytetään. Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen enintään neljän vuoden pituisena suunnittelukautena, ellei laatimisvuoden taseeseen kerry tai ole aiemmin kertynyt ylijäämää. Tasapainoperiaate sisältää myös sen, etteivät kunnan sitoumukset ja niihin liittyvät riskit saa ylittää kunnan voimavaroja.

Bruttoperiaatteella tarkoitetaan sitä, että menot ja tulot päätetään talousarviossa ja -suunnitelmassa bruttomääräisinä eli tuloja ei vähennetä menoista. **Nettoperiaate** puolestaan tarkoittaa, että tulojen ja menojen erotus eli toimintakate voidaan valtuuston päätöksellä ottaa talousarvion sitovaksi tuloarvioksi tai määrärahaksi.

Täydellisyysperiaate tarkoittaa kaikkien tiedossa olevien menojen ja tulojen ottamista mukaan talousarvioon, mukaan lukien eri tehtävien sisäiset ostot ja myynnit.

3.3 Toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden asettaminen

Kuntalain 110 §:n mukaan talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että se toteuttaa kuntastrategiaa. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan ja kuntakonsernin toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Käytännössä kuntastrategiaan määritellään koko kunnan tason strategiset toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Näistä johdetaan edelleen sitovuustasoille valtuustoon nähden sitovat tavoitteet ja niistä edelleen strategiaa tukevat lautakuntien toiminnalliset tavoitteet. Strategian ja tavoitteiden välinen yhteys eli mistä kuntastrategian tavoitteista talousarviotavoite on johdettu, esitetään talousarviossa. Kunnan strategia on uusittu ja käsitelty kunnanvaltuustossa 16.6.2022.

Kunnan toiminnassa ja taloudessa on noudatettava talousarviota. Siihen otetaan toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Määräraha voidaan ottaa talousarvioon brutto- tai nettomääräisesti sitovana. Nettobudjetoitujen yksiköiden määrärahan korottamista tai tuloarvion alentamista koskeva talousarvion muutos on hyväksyttävä valtuustossa riippumatta siitä, johtuuko poikkeama arvioitujen bruttomenojen ylitymisestä tai bruttotulojen alittumisesta. Nettoperiaatetta käytetään sitovuustasona kunnanvaltuustoon nähden Ympäristöterveyspalveluissa ja Maaseutuhallinnossa. Eriytetyssä Toimitilapalveluiden taseyksikössä sitovuustasona on tilikauden tulos. Kaikki muut yksiköt ovat valtuustoon nähden bruttomääräisesti sitovia.

Sitovuuden tarkoitus on ennen kaikkea kunnallispoliittinen ja -oikeudellinen. Sillä turvataan valtuuston valta ohjata kunnan taloutta ja asettaa tavoitteita ja rajoja alempien toimielinten ja henkilöstön toiminnalle. Käyttötalouden talousarvio on valtuustoon nähden sitova pääsääntöisesti lautakuntatasoisena tai tulosaluetasoisena. Sen sijaan taloussuunnitelmaa ei hyväksytä sitovana vaan ohjeellisena. Tästä on kuitenkin kuntalain 110 § 3 mukaan poikkeuksena alijäämän kattamiseen tähtäävät toimenpiteet. Kunnanvaltuusto on hyväksynyt 14.12.2020 § 42 talouden pitkän tähtäimen suunnitelman, mikä ulottuu vuoteen 2026.

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.

Tavoitteet jaetaan kunnan talousarvioasiakirjassa selkeästi ryhmiteltynä valtuustoon nähden sitoviin tavoitteisiin ja lautakunnan omiin tavoitteisiin. Molempien tavoiteasettelujen esittämistä asiakirjassa puoltaa se, että lautakunnan toimivaltaan kuuluvilla tavoitteilla saattaa olla merkittävää informaatioarvoa myös valtuustotason tavoitteita päätettäessä. Tavoitteena tämänkin suunnitelmakerroksen yhteydessä on, että valtuustoon nähden sitovien tavoitteiden määrä rajataan 1–2 tavoitteeseen sitovuustasoa kohden. Tavoitteiden/toimenpiteiden/mittareiden toteutumista seurataan talousarviovuoden aikana tammi-kesäkuulta laadittavan osavuosisikatsauksen yhteydessä ja lopullinen toteutuma esitetään tilinpäätöksen yhteydessä. Raportointirytmä vastaa Valtiokonttorille tapahtuvaa valtakunnallisen raportoinnin rytmä.

Muut kuin tavoitteisiin sidotut tunnusluvut esitetään talousarvioasiakirjassa informatiivisina ja niiden toteutumista seurataan ainoastaan tilinpäätöksen yhteydessä.

Myös investointiosassa esitetään sekä toiminnalliset että taloudelliset tavoitteet.

3.4 Talousarvioesitysten ohjeistus

Palvelualueet valmistelevat talousarvio- ja taloussuunnitelmaesityksensä tässä ohjeessa aikaisemmin menoja ja tuloja koskevaa ohjeistusta noudattaen. Vuoden 2023 talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotus vuosille 2024 – 2025 käsitellään samanaikaisesti.

Lautakunnat käsittelevät talousarvion 27.10.2022 mennessä. Esityksestä poikkeavat lautakuntien tekemät muutokset käsitellään pääsääntöisesti kunnanhallituksen talousarviokokouksessa, jonka jälkeen päätetyt muutokset sisällytetään valtuustolle esitettävään talousarvioon.

Palvelualueiden yksityiskohtaisempi ohjeistus aikatauluineen on laadittu kunnan Intraan.

3.4.1 Investoinnit

Varsinaisiin investointiesityksiin sisällytetään poistonalaiset yli 10 000 euron suuruiset hankkeet ja kalustohankinnat. Alle 10 000 euron hankkeet ja hankinnat sisällytetään käyttötalouden määrärahoihin.

Investoinneissa valtuuston päätösvaltaan kuuluu toimitilainvestointien uudisrakentamisessa ja saneerauskohteissa 1 000 000 euroa suuremmat yksittäiset hankkeet. Maa- ja vesirakenteiden kohdalla valtuuston hyväksymä hankeraja on 500 000 euroa. Lisäksi valtuusto päättää uusien alueiden käyttöönotossa 500 000 euroa ylittävät hankkeet sekä yli 200 000 euron yksittäiset kone- ja kalustohankinnat.

Vuosien 2023–2025 investointiohjelman valmistelu perustuu kunnanvaltuuston käsittelemään taloussuunnitelmaan. Kunnan velkaantumisesta johtuen investointien määrää tarkastellaan vuosittain kriittisesti.

3.4.2 Taloussuunnitelman laadinta ja alijäämän kattamisvelvoite

Vuonna 2015 voimaan tulleet Kuntalain muutokset edellyttävät taloussuunnitelmassa päätettäväksi yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä katetaan viimeistään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Taloussuunnitelmaan otetut toimenpiteet ovat tältä osin sitovat. Alijäämän kattamista ei voi siirtää vuodesta toiseen. Vuodelle 2022 olisi palvelualueiden ennusteiden (-4,1 milj.) ja muokatun estimaatin (-1,6 milj.) mukaan muodostumassa alijäämää. Tuleva talousarviovuosi tulisi päätymään ylijäämäiseksi (suuruus riippuu hyväksyttävästä raamista). Kumulatiivista ylijäämää jäisi palvelualueiden ennusteen toteutuessa vuoden 2022 lopussa n. 2,0 milj. ja muokatun estimaatin toteutuessa n. 4,4 milj. euroa. Kunnassa on voimassa pitkän tähtäimen suunnitelma (PTS), johon sisältyvä vuoden 2023 säästövelvoite on n. -0,7 milj. ja taloussuunnitelmavuosien yht. n. -1,1 milj. euroa.

4 TALOUSARVIOASIAKIRJA

Talousarvioasiakirjan käyttötalous kootaan palvelualueittain, sitovuustasoittain ja tulosalueittain. Tekstirakenne sisältää seuraavat otsikot:

Toiminta-ajatus

Toiminnan painopisteet ja keskeiset muutokset

Henkilöstö

Riskien hallinnan ja sisäisen valvonnan painopisteet ja menettelyt

Kuntastrategian 2025 / vaikutukset toimintaan ja tavoitteisiin

Tavoitteet 2023–2025 ja toimenpiteet 2023

Keskeiset talouden muutokset

Informatiiviset tunnusluvut

Tuloslaskelma

5 AIKATAULU

Kunnan johtoryhmä, hallituksen ja valtuuston puheenjohtajisto sekä valtuustoryhmien edustajat ovat käsitelleet talousarviovalmistelun käynnistämistä ja sopineet kunnanhallitukselle esitettävistä kehysten reunaehdoista. Kunnanhallitus käsittelee kehystä 5.9.2022.

Talousarvio on kunnanhallituksen käsittelyssä 14.11.2022 ja valtuustossa 19.12.2022.

Petteri Ristikangas
talousjohtaja