Talousarvion laadintaohje

LESTIJÄRVEN KUNTA

2021

Sisällys

[1 Vuoden 2021 talousarvion ja -suunnitelman rakenne 2](#_Toc53573325)

[2 Taloussuunnittelun tavoitteet ja lähtökohdat 2](#_Toc53573326)

[2.1 Käyttötalousosa 3](#_Toc53573327)

[2.2 Tuloslaskelmaosa 4](#_Toc53573328)

[2.3 Investointiosa 4](#_Toc53573329)

[2.4 Rahoitusosa 4](#_Toc53573330)

[3 Talousarvion suunnittelu ja valmistelu 4](#_Toc53573331)

[4 Talousarvion hyväksyminen ja sen noudattaminen 5](#_Toc53573332)

[5 Lestijärven kunnan vuoden 2021 talousarvion laadintaperusteet 5](#_Toc53573333)

[5.1 Valtionosuudet 5](#_Toc53573334)

[5.2 Verotulot 6](#_Toc53573335)

[5.3 Käyttömenot 6](#_Toc53573336)

[5.4 Tulot ja menot 6](#_Toc53573337)

[5.5 Henkilökunta 7](#_Toc53573338)

[5.6 Työllistäminen 7](#_Toc53573339)

[5.7 Rakentamisohjelma 7](#_Toc53573340)

[5.8 Taloussuunnitelma v. 2020–2022 7](#_Toc53573341)

[Rakentamisohjelma LIITE 1 8](#_Toc53573342)

# 1 Vuoden 2021 talousarvion ja -suunnitelman rakenne

Talousarvion käsittelyä, hyväksymistä, velvoittavuutta, sisältöä ja rakennetta sekä talousarvioperiaatteita koskevat säännökset on koottu kuntalain (410/2015) 110 pykälään. Siinä säädetään myös vuotta pitemmän aikavälin toiminnan ja talouden suunnittelusta.

Kunnan talousarviovuosi on kalenterivuosi. Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle talousarvio. Talousarviovuosi on ensimmäinen vuosi vähintään kolmea vuotta koskevassa taloussuunnitelmassa. Valtuuston on hyväksyttävä talousarvio ja -suunnitelma samanaikaisesti.

Talousarvion valmistelusta vastaa kunnanhallitus. Taloussuunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Taloussuunnitelma ja talousarvio sekä tilinpäätös ovat rakenteeltaan samankaltaiset. Ne koostuvat käyttötalous- ja tuloslaskelmaosasta sekä investointi- ja rahoitusosasta.

Kuntalain 110 §:n 2 momentin mukaan 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. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien ja kunnan tulee taloussuunnitelmassa päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan. Vaikka asetettu raami on tiukka, talousarvio ja suunnitelma on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan.

Kuntalain mukaan kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota. Talousarvio ja -suunnitelma sitovat toimielimiä ja henkilöstöä ja ovat samalla näiden valvonnan välineitä. Talousarvioon tehtävistä muutoksista päättää valtuusto.

# 2 Taloussuunnittelun tavoitteet ja lähtökohdat

Kuntalain taloussuunnittelu- ja kirjanpitouudistuksen tavoitteena on ollut

* korostaa valtuuston päätösvaltaa toiminnan ja talouden suunnittelussa.
* kytkeä talousarvio pitkän aikavälin taloussuunnitteluun
* osoittaa keinot kokonaistalouden tasapainottamiseksi
* sitoa toiminta ja talous yhteen
* antaa oikea kuva kunnan taloudesta
* osoittaa kunnan taloudellisen tuloksen muodostuminen sekä rahoitustarpeen kattamiskeinot
* parantaa vertailtavuutta muihin talousyksiköihin.

Kuntalaki pyrkii parantamaan suunnittelun asemaa kunnan päätöksen teossa toiminnan ja talouden ohjausvälineenä. Kuntalain mukaisessa taloussuunnittelussa korostetaan toiminnan ja talouden tiivistä yhteyttä, taloudellisten resurssien merkitystä sekä suunnittelun realistisuutta. Lain mukaan talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan.

Talousarviolla ja taloussuunnitelmalla on kaksi näkökulmaa. jotka määräävät suunnitelmien rakenteen. Nämä ovat

1. kokonaistalouden näkökulma
	* Tuloslaskelmaosa
	* Rahoitusosa
2. toiminnan ohjauksen näkökulma
	* Käyttötalousosa
	* Investointiosa.

Kunnan talousarviossa tulee olla käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa. Samaa rakennetta noudatetaan taloussuunnittelussa ja tilinpäätökseen sisältyvässä talousarvion toteutumisvertailussa. Lisäksi tarvitaan yleisperustelut ja liitteet.

## 2.1 Käyttötalousosa

Kunnan toimintaa ohjataan käyttötalousosan suunnitelmien avulla. Talousarvion käyttötalousosassa valtuusto asettaa toiminnalliset tavoitteet sekä osoittaa tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot toimielimelle tehtävän tai tehtävien hoitamiseen. Kunta määrittelee itse tehtäväkokonaisuudet, joille valtuusto asettaa toiminnalliset tavoitteet ja hyväksyy määrärahat ja tuloarviot.

Käyttötalousosa esitetään laskelmana, josta ilmenee toiminnan kustannusrakenne kokonaisuudessaan, myös mahdollisesti keskitetysti hoidettujen toimintojen kuten, hallinto- ja tilapalvelujen kustannukset. Kokonaiskustannuksissa esitetään pitkävaikutteisten tuotantotekijöiden (käyttöomaisuuden) suunnitelmien mukaiset poistot ja käyttöomaisuuteen sitoutuneen pääoman laskennallinen korko ja mahdollisesti muita laskennallisia eriä. Laskelmasta tai perusteluissa on käytävä ilmi valtuustoon nähden sitovat erät.

Toiminnallinen tavoite on valtuuston talousarviossa toimielimelle tehtäväkohtaisesti asettama määrärahan käyttötarkoitusta, palvelutuotannon määrää tai laatua tai toiminnan kehittämissuuntaa ohjaava tavoite. Toiminnalliset tavoitteet asetetaan määrä-, laatu-, taloudellisuus- ym. tavoitteina sen mukaan, mitä eri tehtävissä katsotaan tarkoituksenmukaiseksi ja mahdolliseksi käyttää. Tavoitteet johdetaan tehtävän toiminta-ajatuksesta ja asetetaan tunnuslukuina, jos mahdollista. Tavoitteet voidaan asettaa myös sanallisesti.

Tavoitteen asettamisessa tulee huomioida ainakin seuraavat asiat:

* Tavoitteen tulee olla sellainen, että siihen voidaan toimintayksikön omalla toiminnalla vaikuttaa
* Tavoitteen tulisi olla sellainen, että sen toteutumista voidaan seurata jonkin mittarin avulla

Talousarvion hyväksymisen yhteydessä päätetään siitä, mitkä toiminnalliset tavoitteet ovat sitovia.

## 2.2 Tuloslaskelmaosa

Tuloslaskelmaosa osoittaa, kuinka tulorahoitus riittää palvelutoiminnan menoihin, korkoihin ja muihin rahoitusmenoihin sekä omaisuuden kulumisen edellyttämiin suunnitelman mukaisiin poistoihin.

## 2.3 Investointiosa

Investointiosa sisältää investointisuunnitelmat talousarviovuodelle ja suunnitelmavuosille. Useamman vuoden aikana toteutettava investointihanke jaetaan eri vuosille.

Investointiosassa valtuusto hyväksyy määrärahat ja tuloarvio hankkeille tai hankeryhmille. Hankkeet ja hanketyhmät voidaan ryhmitellä tarvittaessa toimielimittäin ja tehtävittäin.

## 2.4 Rahoitusosa

Rahoitusosassa osoitetaan, kuinka paljon tarvitaan tulorahoituksen lisäksi pääomarahoitusta investointeihin ja lainanlyhennyksiin ja miten rahoitustarve katetaan ja kuinka suuri on rahoitusylijäämä ja miten se käytetään.

Vuosikate ja satunnaiset tulot ja menot siirretään tuloslaskelmaosasta rahoitusosaan. Pakollisen varauksen tekeminen lisää kirjanpidossa toimintakuluja. Jos tällainen pakollinen varaus on jo talousarvioon etukäteen arvioitavissa, se otetaan talousarvion toimintamenoihin ja selvitetään rahoitusosan pakollisten varausten muutoksiin.

Talousarvion rahoitusosa esitetään rahoituslaskelmakaavan muodossa. Valtuusto päättää, mitkä erät ovat sitovia määrärahoja ja tuloarvioita.

# 3 Talousarvion suunnittelu ja valmistelu

Toimielimet valmistelevat talousarvio- ja suunnitteluehdotuksensa hallituksen antamien kehysten ja ohjeiden pohjalta ja antavat ne hallitukselle kunnan talousarvio- ja taloussuunnitelmaesityksen laatimista varten.

Hallituksen on annettava talousarvio- ja -suunnitelmaesitys valtuustolle. Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle talousarvio.

# 4 Talousarvion hyväksyminen ja sen noudattaminen

Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talousarvioon otetaan toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot. Kunnan toiminnassa ja taloudessa on noudatettava talousarviota.

Valtuusto päättää talousarvion määrärahojen lukumäärästä ja euromääräisestä tasosta. Kuntalain 14 §:n mukaan valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta.

Talousarvio on valtuuston tärkein ja vaikuttavin toiminnan ja talouden ohjausväline. Talousarvion määrärahojen lukumäärä ei ole sidoksissa toiminnallisten tavoitteiden lukumäärään, vaan yksinomaan valtuuston vastuun ja talouden ohjauksen perusteisiin sekä talousarviovallan käyttöön.

Talousarviossa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Valtuuston hyväksymät toiminnan ja talouden tavoitteet ovat osa sitovaa talousarviota ja arvion alle jäävät poikkeamat toiminnan tavoitteissa ovat oikeudellisesti samassa asemassa kuin arvion ylittävät poikkeamat määrärahojen käytössä. Kunnan taloudesta vastaavana ja talousarviovaltaa käyttävänä viranomaisena valtuusto suhtautuu talousarvion hyväksymisessä samalla tavoin sekä määrärahoihin että hyväksyttäviin tavoitteisiin.

# 5 Lestijärven kunnan vuoden 2021 talousarvion laadintaperusteet

## 5.1 Valtionosuudet

Vuoden 2021 talousarvioesityksessä kuntien valtionavut ovat yhteensä 12,4 mrd. euroa, mikä on noin 0,8 mrd. euroa enemmän kuin vuoden 2020 varsinaisessa talousarviossa (11,6 mrd. euroa). Vuoden 2020 aikana on annettu kuitenkin useita lisätalousarvioita, joissa on tuettu kuntia ja sairaanhoitopiirejä koronakriisin aiheuttamien taloudellisten haasteiden vuoksi. Laskennalliset valtionosuudet ovat yhteensä 8,7 mrd. euroa eli noin 0,6 mrd. euroa enemmän kuin vuoden 2020 varsinaisessa talousarviossa (8,1 mrd. euroa). Vuoden 2020 lisätalousarvioiden mukaiseen tasoon verrattuna laskennalliset valtionosuudet ovat vuonna 2021 kuitenkin 250 milj. euroa pienemmät. Valtion korvaus kunnille veroperustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä on 2,36 mrd. euroa vuonna 2021. (VM 2020. Kuntatalousohjelma vuodelle 2021)

Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen on vuonna 2021 yhteensä 865 milj. euroa kuntataloutta vahvistava verrattuna vuoden 2020 varsinaiseen talousarvioon. Kuntataloutta vahvistavat erityisesti sekä 300 milj. euron lisäykset kuntien valtionosuuksiin, että yhteisöveron jako-osuuden korotukset. (VM 2020. Kuntatalousohjelma vuodelle 2021)

Kuntaliiton näkemyksen mukaan ilman verotulomenetysten korvausten huomioon ottamista, Kuntaliiton ennakkolaskelman mukaan "oikeat" valtionosuudet vähenevät 306 miljoonaa euroa vuodesta 2020 vuoteen 2021.

Kuntaliiton ennakkolaskelmien (2.9.2020) mukaan Lestijärven kunnan valtionosuudet v. 2021 olisivat 2.963.548 euroa ja tätä lukua on käytetty talousarvioraamin laadinnassa. VM on julkaissut lokakuun alussa taloussuunnittelukehikon, jonka mukaan Lestijärven kunnan valtionosuudet olisivat 2021 vuonna 66.547 euroa pienemmät eli 2.897.000 euroa.

## 5.2 Verotulot

Ansiotuloveroperusteisiin tehdään vuonna 2021 hallitusohjelman mukaisesti indeksitarkistus ansiotasoindeksin muutosta vastaavasti. Progressiivisen tuloveroasteikon euromääräisiä rajoja korotetaan ja sen arvioidaan pienentävän kunnallisveron tuottoa 60 milj. eurolla vuonna 2021. Työtulovähennystä korotetaan ja sen arvioidaan pienentävän kunnallisveron tuottoa 72 milj. eurolla vuonna 2021. Perusvähennyksen korotuksen arvioidaan pienentävän kunnallisveron tuottoa 40 milj. eurolla vuonna 2021.

Osana koronaviruspandemiaan liittyvää kuntien tukemisen toimenpiteiden kokonaisuutta kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta korotettiin 10 prosenttiyksiköllä verovuodelle 2020. Yhteisöverokertymän jaksotuksesta johtuen muutoksen arvioidaan kasvattavan kuntien yhteisöveron tilityksiä vuonna 2021 edelleen noin 60 milj. eurolla. Kuntien yhteisöveron jakoosuuteen tehdään 10 prosenttiyksikön määräaikainen korotus edelleen vuodelle 2021.

Vuonna 2020 toteutetun verotuksen maksujärjestelyjen ehtojen huojennuksen seurauksena kiinteistöverotulojen kertymää siirtyy vuodelta 2020 arviolta 9 milj. euroa vuosille 2021 ja 2022.

Lestijärven kunnan verotuloja vuodelle 2021 arvioidaan kertyvän 2.254.865 euroa. Vuonna 2020 talousarviosumma oli 2.470.000 euroa. Verotuloprosentit pidetään ennallaan, voimalaitosten veroprosentti on 1,20.

## 5.3 Käyttömenot

Laaditun raamin mukainen käyttövara on 1,01 % eli 57.499 pienempi kuin v. 2020 talousarviossa.

Vuoden 2021 talousarvio on laskettu siten, että veroprosentti pidetään ennallaan 21.00 prosentissa. Rakentamisohjelma sopeutetaan kunnan taloustilanteen mukaisiin raameihin.

## 5.4 Tulot ja menot

Hallintokuntien on sopeutettava meno- ja tulotaloutensa mahdollisimman realistiselle pohjalle. Jokainen menoerä on arvioitava ja perusteltava harkiten ja uudelleen. Niin myös tulopuolen on perustuttava realistiselle pohjalle, jotta ei kirjattaisi tuloja, jotka eivät talousarviovuoden aikana toteudu.

Palkat talousarvioon lasketaan siten, että palkat lasketaan todellisten mukaisina eli niihin on huomioitu tulevat henkilökohtaisen lisän- yms. korotukset sekä arvioidut palkankorotukset 2 %.

Sairausvakuutusmaksu on 1,53 %, KVTEL-maksu on 16,85 %, tapaturmavakuutus 0,9 %, työttömyysvakuutusmaksu 2,00 % ja muut 0,1 % palkkasummasta. Opettajien eläkemaksu on 16,65 prosenttia.

## 5.5 Henkilökunta

Talousarviovuoden aikana avoimeksi tulevat virat ja toimet on harkittava tarkkaan ja niiden täyttäminen on perusteltava ja haettava kunnanhallituksen lupa viran tai toimen täyttämiseen. Myös yli kahden kuukauden mittaisissa viran- tai toimen sijaisuuksissa tulee menetellä samoin. Tuntipalkkaista henkilöstöä saa käyttää toissijaisesti.

## 5.6 Työllistäminen

Hallintokuntien tulee esittää henkilömäärä ja määrärahantarve työllistettävien palkkausta varten. Pääperiaate on, että kunta työllistää työttömiä vain ns. työllistämistuen turvin. Mikäli työllistämistoiveita on hallintokunnilla enemmän kuin talousarviossa rahoitusmahdollisuuksia, kunnanhallitus suorittaa työllistettävien määrässä karsinnan.

## 5.7 Rakentamisohjelma

Hallintokuntien tulee perehtyä liitteenä olevaan rakentamisohjelmaan ja tehdä ehdotuksensa talousarvioon ja -suunnitelmaan.

## 5.8 Taloussuunnitelma v. 2020–2022

Taloussuunnittelun ensimmäinen vuosi on talousarviovuosi. Kahden seuraavan vuoden taloussuunnitelma laaditaan samojen ohjeiden pohjalta kuin talousarviovuosi, ottaen huomioon mahdolliset toiminnan muutokset.

Taloussuunnitelma tarkistetaan vuosittain.

Hallintokuntien on toimitettava talousarvio- ja -suunnitelmaehdotukset kunnanhallitukselle raamin mukaisina 09.11.2020 mennessä. Mikäli hallintokuntien talousarvioesitykset eivät yrityksestä huolimatta sopeudu raamiin tulee valmistelijoiden informoida asiasta kunnanhallitusta hyvissä ajoin ennen jättöaikaa.

# Rakentamisohjelma LIITE 1

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 14.10.2020 | **RAKENTAMISOHJELMA VUOSILLE 2021 - 2023**  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  | al. | kok. |  |  |  | VALTION |  |
|  | vuo- | kust. |  |  |  | RAHOITUS |
| HANKKEEN NIMI | si |  | 2021 | 2022 | 2023 | osuus+ | Laina |
|  |  |  |  |  |  | avustus |  |
|   |  |  |  |  |  |  |  |
|   |   |   |   |   |  |  |  |
| Vesilaitos | 2021 | 25200 | 8400 | 8400 | 8400 | 0 |  |
| Viemärilaitos | 2021 | 25200 | 8400 | 8400 | 8400 |   |   |
| Kunnantalon peruskorjaus | 2020 | 50000 | 15000 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Koulukeskus | 2020 | 5000000 | 1000000 | 0 | 0 | 0 |  |
| Monitoimiareena | 2020 | 450000 | 300000 | 0 | 0 |  |  |
| Syrin/siirtoviemäröinnin suunnittelu | 2021 | 10000 | 0 | 0 | 0 | 0 |  |
| Kaavatiet | 2021 | 15000 | 5000 | 5000 | 5000 | 0 |  |
| Palvelutalon peruskorjaus | 2022 | 100000 | 0 | 100000 |  |  |  |
| Kiinteistöjen peruskorjaus | 2020 | 60000 | 20000 | 20000 | 20000 |  |  |
| Syrin koulun lämmitys | 2022 | 25000 | 0 | 25000 |  |  |  |
| Kirjaston ulkolaudoitus ja maalaus | 2022 | 0 | 0 | 40000 |  |  |  |
|   |   | 0 | 0 |  |  |  |  |
|   |   | 0 | 0 |  |  |   |  |
|   |   | 0 | 0 | 0 |  |  |  |
| **YHTEENSÄ** |  | **5760400** | **1356800** | **206800** | **41800** | **0** | **0** |