

## Suunnitelma talouden tasapainottamisohjelman laatimiseksi



### Taustaa

Kuntatalous muuttui olennaisesti vuoden 2023 alusta, kun hyvinvointialueet aloittivat ja sote siirtyi pois kuntien vastuulta. Muutoksen myötä sote-menot ja tulot poistuivat kuntien taloudesta. Julkisen talouden pitkään jatkunut kestävyysvaje ei kuitenkaan poistunut. Koronavuosien vahvemman valtion tuen jälkeen tilanne kunnissa on jopa aiempaa haastavampi, vaikka nyt soten puolesta ennakoitakin pitäisi olla aiempaa helpompaa.

Eniten kunnan toimintaan ja tulevaisuuteen vaikuttaa kunnan väestökehitys, kunnan väkiluvun kehittyminen, väestön ikärakenne ja huoltosuhteen kehittyminen. Lisäksi monet valtion ratkaisut vaikuttavat voimakkaasti kuntiin, kunta-valtiosuhteessa kunta kun on aina altavastaajan asemassa. Kuntatalouden kehitysarvio 2024–2027 on heikentynyt ja tulojen ja menojen välillä on kunnissa yleisesti kasvava epätasapaino. Kuntatalouden paineita lisäävät myös korkealla pysyvät nettoinvestoinnit ja verotuloarviota painaa talouskasvun hidastuminen, jopa taantuma. Valtionosuuksia pienentävät muun muassa sote-siirtolaskelmien tarkentumien ja hallitusohjelman päätökset.

Auran valtuusto hyväksyi kokouksessa 18.12.2023 talousarvion vuodelle 2024. Talousarvio on noin 640 000 euroa alijäämäinen. Myös suunnitelmavuodet osoittavat alijäämää. Taseen ylijäämä on tällä hetkellä noin 4 miljoonaa euroa, mutta se heikkenee, mikäli käyttömenoja ei saada hillittyä ja taloutta tasapainotettua.

Kuntalaki edellyttää, että taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Kunnan on vuonna 2024 mahdollista anoa harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta. Myönteisen päätöksen yhtenä ehtona on, että kunta laatii talouden tasapainotussuunnitelman taloutensa vakauttamiseksi.

Myös valtuuston hyväksymässä talousarviossa on todettu, että koska talousarvion kaikki suunnitelmavuodet ovat alijäämäisiä, tulee kunnanhallituksen käynnistää talouden sopeuttamisen suunnittelu vuoden 2024 aikana. Talouden tasapainottaminen edellyttää kunnan talouden kokonaiskuvan, liikkumavaran ja rahoituskyvyn ymmärtämistä muuttuneessa kontekstissa. Palvelurakenteet on sopeutettava palvelutarpeeseen pitkällä aikavälillä kestävästi.

Tasapainoisen talouden säilyttäminen edellyttää myös ennakkoinnin ja seurannan parantamista niille asetettujen tarkoituksenmukaisten tavoitteiden, mittareiden ja kriteerien avulla. Esimerkiksi syntyvyydellä on suora yhteys ryhmäkokoihin ja tilatarpeisiin varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa. Painopisteen tulee olla hyvälaatuisissa, oikein mitoitetuissa lakisääteisissä palveluissa. Vapaaehtoisten palveluiden tuottamisessa kriteerinä on palvelun vaikuttavuus.

Valtuuston hyväksymässä strategiassa annetut palvelulupaukset ohjaavat myös talouden tasapainottamistyötä. Esimerkiksi asioiden tekeminen yhteistyössä muiden kanssa on yksi palvelulupauksista mutta myös mahdollisuus tuottaa palveluita resurssitehokkaasti eli myös kunnan talouden kannalta kestävästi.

Vakaa ja tasapainoinen kuntatalous on yksi strategian palvelulupaus mutta myös kunnan lakisääteinen velvoite. Tätä taustaa vasten on tehty tämä suunnitelma talouden tasapainottamisohjelman laatimisesta vuonna 2024. Ohjelman laatimiseen liittyvä selvitys- ja tiedonkeruuvaihe toteutetaan kevään aikana siten, että vuosille 2024 – 2026 jaksettu tasapainottamisohjelma on tuotavissa valtuuston käsittelyyn kesäkuussa 2024. Tämä mahdollistaa ohjelman toimenpiteiden huomioimisen vuoden 2025 talousarviovalmistelussa heti raamivaiheesta alkaen.

## Talouden tasapainottamisohjelman laatiminen

Yleisesti ottaen organisaation taloutta voidaan tasapainottaa lisäämällä tuloja ja/tai karsimalla menoja. Epävarmuustekijöitä kuntakentällä on paljon, joten euromääräisesti tarkkaa sopeuttamistarvetta on työn tässä vaiheessa vaikea määrittellä. Tavoitteeksi tulee asettaa kunnan taseen ylijäämäisenä pysyminen sekä vuosikatteen positiivisuus vuoden 2024 talousarvion suunnitelmavuosina eli vuosina 2025 ja 2026.

Auran kunnan taloudenpito on ollut tarkkaa ja ns. helpot säästöt on jo aiempina vuosina tehty. Toimintakentässä ja rahoituspohjassa tapahtuneet muutokset edellyttävätkin nyt aiempaa syvällisempää prosessien ja toimintojen tarkastelua sekä kustannus-hyöty-analyysiä niin lakisääteisten kuin vapaaehtoisten palveluiden osalta.

Tasapainottamisohjelman valmistelun on ajateltu etenevän toimialoilla tehtävittäin seuraavasti:

- 1) Ohjelmatyön käynnistäminen (tammi-helmikuu)
  - Johtoryhmän, yhteistyötoimikunnan ja esihenkilöiden orientaatio
  - Valtuuston iltakoulu **ma 12.2.2024 klo 17 – 19**
- 2) Tiedon keruu ja analysointi (tammi-maaliskuu)
  - Palveluiden/suoritteiden tunnistaminen ja listaaminen
  - Tuotettavien suoritteiden eli palvelun hinnan laskeminen
  - Hintojen vertaaminen yleiseen tasoon sekä valittuihin verrokkeihin
  - Hintaperusteisen tehostamispotentiaalin tunnistaminen > tasapainottamistyön kohteeksi valittavien palveluiden/suoritteiden listaaminen
- 3) Tasapainottamistoimenpiteiden määrittely tiedonkeruun pohjalta (maalis-toukokuu)
  - Palveluiden luokittelu lakisääteisiin ja vapaaehtoiisiin
  - Palveluprosessien päävaiheiden avaaminen
  - Kustannus-hyöty-analyysin ja vaikuttavuusarvioinnin toteuttaminen
  - Konkreettisten tehostamistoimenpiteiden määrittely eli toimenpidekohtaisten säästötavoitteiden asettaminen ja toteutusaikataulun laatiminen
- 4) Tasapainottamisohjelman kokoaminen ja hyväksyntä (touko-kesäkuu)
  - Toimenpiteiden kokoaminen kokonaisuudeksi
  - Ohjelman vaiheistus ja toteutusaikataulun määrittely
  - Ohjelman toteutumisen tavoitteiden asettaminen ja seurannan mittareiden määrittely
  - Ohjelman hyväksyminen valtuustossa

## 5) Ohjelman toteuttaminen ja seuranta (elokuu 2024 – joulukuu 2026)

Tasapainottamisohjelman valmistelu toteutetaan kunnanhallituksen ohjauksessa seuraavin ehdoin:

- Ohjelman kokonaistoteutuksesta vastaa kunnanjohtaja.
- Ohjelman käytännön toteutuksesta ja toimialakohtaisesta valmistelusta vastaa johtoryhmä.
- Ohjelman valmistelusta käydään ohjauskeskustelut kunnanhallituksen kokouksissa.
- Henkilöstön tiedotuksesta ja osallistamisesta ohjelman laadintaan huolehditaan.
- Käytetään johdon tukena ulkopuolista asiantuntija-apua tarvittaessa.

### Näkökulmia - Tulojen lisääminen

Taksojen ja maksujen nosto

- Kunnan keräämien maksujen tarkastelu aiheuttaja korvaa -periaatteen mukaisesti, erityisesti vuokrat ja muut ei pakolliset -maksut. (Mikä osuus esimerkiksi yksittäisen yrittäjän tilavuokrasta tai asukkaan asunnon asumiskustannuksista tulee kustantaa julkisella rahalla?)
- Säännölliset sopimustarkistukset toteutetaan sopimuskauden aikana ja sopimuksen mahdollistamat hinnantarkistukset toteutetaan myös kunnan ollessa laskuttajana (olemassa olevien sopimusten läpikäynti, uusien sopimusten laatiminen).
- Yhdenvertaisuuden toteutuminen asiakasmaksuissa tulee huomioida.

Veroprosentin nosto

- Verotulojen efektiivisyys kuntien näkökulmasta parantunut. Yhden prosenttiyksikön verokorotuksen tuotto?
- Kiinteistöverokertymien tarkastelu suhteessa myönnettyihin rakennuslupiin?

Valtionosuudet ja muu ulkopuolinen rahoitus

- HYTE-kertoimen nostaminen hyvinvointisuunnitelman toimenpiteitä toteuttamalla. Eri kertomien euromääräinen vaikutus kunnan valtionosuuksiin?
- Harkinnanvaraiset valtionosuudet
- Muut avustukset toimintaan ( OKM:n rahoitukset)

Asukasluvun kasvattaminen vahvistaa kunnan tulopohjaa

- Asukasluvun kasvattaminen voi tapahtua luonnollisen väestönkasvun, sisäisen muuttoliikkeen tai maahanmuuton kautta. Kunnan mahdollisuudet vaikuttaa asukaslukuun ovat rajalliset.
- Kaavoitus ja maankäytön ohjaus on kunnan käsissä ja jossain määrin kunta voi vaikuttaa myös asuntotuotantoon.
- Liikenneyhteydet ja joukkoliikenteen saatavuus on edunvalvonta-asia mutta myös resurssikysymys.
- Yritysten toimintaedellytysten parantaminen, yrityspalveluiden saatavuus ja erityisesti sijoituspalvelu on tärkeä tekijä, kun kuntaan houkutellaan uutta yritystoimintaa, uusia yrityksiä sekä pidetään kiinni nykyisistä. Tätä työtä ohjaa elinvoimaohjelma.
- Työvoiman tarpeeseen ja saatavuuteen kunta voi vaikuttaa jossain määrin.
- Työpaikkojen määrä on suoraan verrannollinen yritysten määrään ja kokoon.

- Palvelut perheille ovat kriittisen tärkeitä: varhaiskasvatus ja perusopetus, muut palvelut (vapaa-aika ym.) tuovat lisäarvoa.
- Myönteinen kuntakuva kuntamarkkinoinnin kautta on tärkeä lisä.

Kuntaan saadaan uutta yritystoimintaa ja uusia yrityksiä

- Sijoittumispalveluiden, kaavoituksen ja maankäytön suunnittelun, yhteistyön ja suunnitelmallisen yritysmarkkinoinnin toteuttamisen kautta mahdollista toteuttaa.
- Auranportin yritysalueen kehittäminen konkreettisenä projektina.

Kuntalaisten työllisyyden parantaminen

- Yritysmuotoisuuden vahvistaminen edesauttaa myös työpaikkojen syntymistä. Ks. edellinen kohta.
- Hyvinvointia tukevat ennaltaehkäisevät palvelut erityisesti nuorille ja työikäisille kohdistettuna.
- Aktiivinen yhteistyö Turun työllisyysalueen ja alueella työllistymistä edistäviä palveluita tarjoavien toimijoiden kanssa.

Kuntaan rakennetaan lisää kiinteistöjä

- Kaavoitusohjelman mukainen asemakaavoitus
- Metsä-Halavan tonttien myyminen
- Auranportin yritysalueen kehittämisprojekti
- Seniori- tms. väliasumismuodon kehittäminen Varhan kanssa
- Suunnittelukilpailu vanhan kunnantalon alueen kehittämisestä yhteisöllisen asumisen alueeksi

Kuntaan rakennetaan energiantuotantoon liittyvää infraa

- Selvitetään mahdollisuuksia esimerkiksi aurinkovoimalle.

Kunta myy omaisuuttaan

- Omistusten kartoittaminen ja myyntipotentiaalin arvioiminen.

## Näkökulmia - Menojen vähentäminen

Miten järjestetään kuntalaisille tasalataiset palvelut taloudellisesti tarkoituksenmukaisesti tulevaisuudessa? Mitkä palvelut on aidosti perusteltua pitää vain omissa käsissä ja mitkä tehdä yhteistyössä jonkun muun kanssa tai jopa ulkoistaa kokonaan? Mitkä yhteistoimintamallit tuottavat parhaan toiminnallisen ja taloudellisen hyödyn? Näihin kysymyksiin haetaan vastauksia talouden tasapainottamistyöllä.

Lakisääteisten palvelujen tuottamistapojen tarkastelu

- Nykyinen toimintatapa, palvelun tuotannon tehostamismahdollisuudet
- Mahdollisuus tuottaa palveluja vaihtoehtoisilla toimintamalleilla
- Mahdollisuus tuottaa palveluja yhteistyössä

Ei-lakisääteiset palvelut

- Nykyinen toimintatapa, palvelun tuotannon tehostamismahdollisuudet
- Mahdollisuus tuottaa palveluja vaihtoehtoisilla toimintamalleilla

- Mahdollisuus tuottaa palveluja yhteistyössä
- Mahdollisuus luopua palvelusta/palveluista

#### Investoinnit

- Investoinneista luopuminen tai niiden aloittamisen lykkääminen
- Investointien jaksotus

#### Henkilöstö

Osaava, motivoitunut ja hyvinvoiva henkilöstö on asiakaspalvelua tuottavan organisaation tärkein voimavara ja edellä mainitun turvaaminen on yksi Auran kunnan strategian palvelulupauksista. Henkilöstökulut muodostavat yli puolet kunnan käyttötalousmenoista ja monen palvelun tuottamiseen liittyy lakisääteinen henkilöstömitoitus. Valtakunnalliset työehtosopimusratkaisut vaikuttavat henkilöstökuluihin useita prosentteja joka vuosi. Palvelun tarkoituksenmukaisen tuottamisen näkökulmasta on tärkeää varmistaa, että kunnan yksiköissä ovat oikeat henkilöt, oikeassa paikassa, oikeaan aikaan. Osana edellä kuvattua tehtäväkohtaista palveluprosessitarkastelua toteutetaan myös henkilöstöarviointi.

Mahdollisuus saada säästöä henkilöstökustannuksista muodostuu pääasiassa seuraavista vaihtoehtoista:

- Tehtäväkuvaukset ja resurssitarkastelu
- Palkka- ja palkkiojärjestelmän tarkastelu
- Työhyvinvointi, poissaolo- ja sijaiskustannukset
- Määräaikaisten työsuhteiden tarvetarkastelu
- Eläköitymiset
- Palkattomat vapaat
- Lomautukset
- Irtisanomiset

#### Palveluiden ostot

Toiseksi suurin kuluerä, noin 25 % kunnan vuotuisista menoista, muodostuu palveluiden ostoista. Palveluiden ostojen kriittinen tarkastelu on osa tasapainottamistyötä. Omana työnä tehtävän palvelun tuottamisen hinnan vertaaminen ostettuun palveluun on erityisesti pienessä organisaatiossa aiheellista, kun omaa resurssia on rajallisesti. Toisaalta palvelun ostamisen kohdalla hankinnan tarkoituksenmukainen toteuttaminen sekä palvelun tarpeellisuus ja vaikuttavuus on arvioitava ennen hankintapäätöstä, erityisesti ei-lakisääteisiä palveluita hankittaessa.

#### Aineet, tarvikkeet ja tavarat

Valtaosa aineet, tarvikkeet ja tavarat -tiliryhmän kustannuksista muodostuu sähkö- ja lämmityskuluista. Vuonna 2022 käynnistetyn energiansäästöohjelman toimenpiteiden loppuunsaattaminen on yksi pidemmällä aikavälillä säästöä tuovista kokonaisuuksista. Energiansäästöohjelman toteutumisen seuranta, toteutettujen toimenpiteiden vaikutusten arviointi ja sen perusteella mahdollisista jatkotoimenpiteistä päättäminen kytketään osaksi talouden tasapainottamistyötä. Muiden suoritteiden hankinnan osalta suoritetaan erityistä tarveharkintaa ja suositaan esimerkiksi sähköisiä aineistoja mahdollisuuksien mukaan.

#### Avustukset

Kaikkien kunnan avustukset ja niiden myöntämisen kriteerit käydään läpi ja arvioidaan osana talouden tasapainottamistyötä. Suurimmat lakisääteiset avustuserät ovat lasten kotihoidontuki sekä

työmarkkinatuen kuntaosuus. Lisäksi kunnassa on käytössä päivähoidon palveluseteli yksityisen palvelutuotannon hyödyntämiseksi. Muiden kuin lakisääteisten avustusten osalta toteutetaan vaikuttavuusarviointi. Yhteisöille myönnettävien avustusten myöntämiskriteerit yhdenmukaistetaan.

#### Muut kulut

Muut kulut -tiliryhmä koostuu erilaisista vuokrista, veroluonteisista maksuista, joidenkin yhteisöjen jäsenmaksuista, merkkipäivälahjoista ym. Kustannukset ovat osin sellaisia, joihin kunta ei suoraan pysty vaikuttamaan. Kunnalta perittävien rakennus- ja laitevuokrien osalta varmistetaan kunnan kannalta edullisin ja tarkoituksenmukaisin ratkaisu osana hyvää sopimushallintaa.

#### Rahoituskulut

Rahoituskulut muodostuvat pääosin lyhyt- tai pitkäaikaisten lainojen korkokuluista. Rahoituksen hallinnassa korkokulujen kehitys on viime aikoina ollut Auran kannalta negatiivista, koska aiemmin kuntatodistuslainojen negatiivisilla koroilla tehty tuotto on vaihtunut moninkertaisiin korkokuluihin korkojen nousun vuoksi. Hallittu lainanotto, pitkäaikaisten matalariskisten lainojen suosiminen ja lainakannan maltillisena pitäminen ovat kestävän rahoituksen kulmakivet nykyisessä epävarmassa ajassa. Mitä suuremmat rahoitusmenot kunnalla on, sitä enemmän ne vaikeuttavat palveluiden järjestämisen edellyttämää rahoitusta. Kunnan on oltava erityisen varovainen sellaisten menoerien kanssa, joihin ei saada tukea valtiolta ja joiden muutoksiin ei voida itse vaikuttaa.

#### Poistot

Sote-uudistuksen myötä poistojen merkitys tulee kasvamaan, koska poistojen suhteellinen osuus toimintakatteesta on nyt suurempi. Kestävän talouden kannalta olisi hyvä, että kunnan tuloslaskelman vuosikate riittäisi kattamaan poistot. Tämä on vaikea yhtälö kaikissa kunnissa heikentyneen tuloveropohjan vuoksi mutta erityisesti meillä Aurassa, jossa kehyskunnan kasvu-uralle pääseminen edellyttäisi investointeja mutta riskit ovat suuret.

#### Konserninäkökulma

Auran kunnan konserni on hyvin pieni. Kunnalla on vain yksi kunnan sataprosenttisesti omistama tytäryhtiö, KOY Auran Vuokra-asunnot, muut konsernin osat ovat KOY Horsmanhaka, jäsenyydet kuntayhtymissä sekä muutama osakkuusyhteisö, jotka yhdistellään kunnan konsernitalinpäätökseen. Konsernilla on kuitenkin kasvava merkitys, kun sote-kiinteistöjen yhtiöittämisvelvoite tulee täytettäväksi siirtymäajan jälkeen. Myös esimerkiksi valtiovarainministeriön asettamista kriisikunnan arviointikriteereistä moni koskee nimenomaan konsernia, ei pelkkää emokuntaa. Emokuntaa koskevat kriteerit ovat kumulatiivinen ali-/yli-jäämä ja veroprosentti. Konsernimittareita ovat konsernin alijäämä, vuosikate, lainakanta, vuokravastuut sekä konsernin laskennallinen lainanhoitokate.

Yhtiö on parhaimmillaan kuntaemoa rahoittava toimija. Tämä on syytä pitää mielessä, kun Aurassa suunnitellaan kiinteistöyhtiön perustamista sote-yhtiöittämisvelvoitteen täyttämiseksi. Yhtiön pohjan tulee olla riittävän vahva ja pohdittavaksi tuleekin yhteistyövaihtoehtojen selvittäminen osana valmistelua. Onko tarkoituksenmukaista perustaa yhtiö vain sote-kiinteistöjen vuokraamista varten vai olisiko koko kunnan kiinteistökanta järkevää yhtiöittää samalla kertaa? Tai kenties ulkoistaa kiinteistöt ja niiden hoito kokonaisuudessaan? Vai saisiko parhaan hyödyn perustamalla sote-kiinteistöyhtiön yhteistyössä naapurikuntien kanssa?