

## Suunnitelman laatiminen kestävän talouden ja palvelujen turvaamiseksi

### 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 ennakkoinnin 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. Keskeinen kunnan talouteen vaikuttava tekijä tulee olemaan TE-uudistus, jossa merkittävä osa työllisyydenhoidon kuluista tulee kunnan maksettavaksi lisää. Yleinen kustannustason nousu mm. koulukuljetuksissa ja teknisen tukipalveluyhtiön tuottamien palveluiden kallistumisessa ajavat kuntataloutta tiukemmalle. 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.

Rantasalmen kunnanvaltuusto hyväksyi kokouksessa 18.12.2023 talousarvion vuodelle 2024. Talousarvio on noin 180000 euroa ylijäämäinen. Myös suunnitelmavuodet sisältävät useita epävarmuustekijöitä liittyen kunnan palvelutuotantoon liittyviin kuluihin sekä omistuksiin. Taseen ylijäämä on tällä hetkellä noin 3,4 miljoonaa euroa, mutta se heikkenee, mikäli käyttömenoja ja menolisäyksiä ei saada hillittyä ja taloutta kokonaisuudessaan kestäväälle pohjalle.

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 ollut, että kunta laatii talouden tasapainotussuunnitelman taloutensa vakauttamiseksi.

Kunnanhallituksen antamassa talousarvion täytäntöönpano-ohjeessa on edellytetty talouden tarkkaa ja resurssiivisasta pitoa talousarviovuoden 2024 aikana. Talouden järkevä hallinta edellyttää kunnan talouden kokonaiskuvan, liikkumavaran ja rahoituskyvyn ymmärtämistä muuttuneessa kontekstissa. Palvelurakenteet ja omistukset on sopeutettava palvelutarpeeseen pitkällä aikavälillä kestävästi.

Kestävän talouden säilyttäminen edellyttää myös ennakkoinnin ja seurannan parantamista niille asetettavien tarkoituksenmukaisten tavoitteiden, mittareiden ja kriteerien avulla. Esimerkiksi syntyvyydellä on suora yhteys ryhmäkokoihin ja tilatarpeisiin varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa

sekä lukiokoulutuksessa. Painopisteen tulee olla hyvälaatuisissa, oikein mitoitetuissa lakisääteisissä palveluissa. Vapaaehtoisten palveluiden tuottamisessa kriteerinä on palvelun vaikuttavuus.

Valtuuston hyväksymässä strategiassa annetut tavoitteet ohjaavat myös kestävän talouden ja palvelujen turvaamista. Esimerkiksi asioiden tekeminen yhteistyössä muiden kanssa. Yksi tavoitteista on tuottaa palveluita resurssiviisaasti eli myös kunnan talouden kannalta kestävästi.

Vakaa ja tasapainoinen kuntatalous on yksi strategian tavoite mutta myös kunnan lakisääteinen velvoite. Tätä taustaa vasten on syytä laatia suunnitelma talouden ja palvelujen turvaamiseksi vuoden 2024.

Ohjelman laatimiseen liittyvä selvitys- ja tiedonkeruuvaihe toteutetaan kevään aikana siten, että vuosille 2025–2027 jaksettu kestävän talouden ja palvelujen turvaamisen ohjelma on tuotavissa valtuuston käsittelyyn syksyllä 2024. Tämä mahdollistaa ohjelman toimenpiteiden huomioimisen vielä vuoden 2025 talousarviovalmistelussa.

## **Ohjelma kestävän talouden ja palvelujen turvaamisen laatimiseksi**

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 määritellä. Tavoitteeksi tulee asettaa kunnan taseen ylijäämäisenä pysyminen sekä vuosikatteen positiivisuus vuoden 2024 talousarvion suunnitelmavuosina eli vuosina 2025 ja 2026.

Rantasalmen 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.

Ohjelman valmistelun on ajateltu etenevän seuraavasti:

- 1) Ohjelmatyön käynnistäminen (touko-kesäkuu)
  
- 2) Tiedon keruu ja analysointi (touko-elokuu)
  - Palveluiden/suoritteiden tunnistaminen ja listaaminen
  - Tuotettavien suoritteiden eli palvelun hinnan laskeminen
  - Hintojen vertaaminen yleiseen tasoon sekä valittuihin verrokkeihin
  - Hintaperusteisen tehostamispotentiaalin tunnistaminen > työn kohteeksi valittavien palveluiden/suoritteiden listaaminen
  - Palveluiden luokittelu lakisääteisiin ja vapaaehtoiisiin
  - Palveluprosessien päävaiheiden avaaminen
  - Kustannus-hyöty-analyysin ja vaikuttavuusarvioinnin toteuttaminen
  - Konkreettisten tehostamistoimenpiteiden määrittely eli toimenpidekohtaisten säästötavoitteiden asettaminen ja toteutusaikataulun laatiminen

- 3) Kestävän talouden ja palvelujen turvaamisen ohjelman kokoaminen ja hyväksyntä (elo-lokakuu)
  - Toimenpiteiden kokoaminen kokonaisuudeksi
  - Ohjelman vaiheistus ja toteutusaikataulun määrittely
  - Ohjelman toteutumisen tavoitteiden asettaminen ja seurannan mittareiden määrittely
  - Ohjelman hyväksyminen valtuustossa
- 4) Ohjelman toteuttaminen ja seuranta (marraskuu 2024 – joulukuu 2027)

Kestävän talouden ja palvelujen turvaamisen ohjelman valmistelu toteutetaan kunnanhallituksen ohjauksessa seuraavin ehdoin:

- Ohjelman kokonaistoteutuksesta vastaa nimettävä viranhaltija.
- Ohjelman käytännön toteutuksesta ja toimialakohtaisesta valmistelusta vastaa johtoryhmä.
- Ohjelman valmistelusta käydään ohjaukeskustelut kunnanhallituksen kokouksissa.
- Luottamusjohto sitoutuu ohjelman toteutukseen
- Henkilöstön tiedotuksesta ja osallistamisesta ohjelman laadintaan huolehditaan.
- Käytetään johdon tukena ulkopuolista asiantuntija-apua tarvittaessa.

## **Näkökulmia - Tulojen lisääminen**

### ***Taksojen ja maksujen nosto***

- Ilman lainsäädäntöön perustuvaa syytä olevien maksuttomien palvelujen ja suoritteiden läpikäynti ja näiden hinnoittelu. Taksojen ja maksujen tarkistaminen kustannusvastaaviksi.
- Kunnan keräämien maksujen tarkastelu aiheuttaja korvaa -periaatteen mukaisesti, erityisesti vuokrat ja muut ei pakolliset -maksut. (Mitä palveluja voidaan antaa Rantasalmella maksuttomasti, mistä lähialueella peritään maksuja? Asukkaan asunnon asumiskustannuksista tulee kustantaa julkisella rahalla?)
- Rakennusvalvonnan taksojen tarkistaminen
- 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.

### ***Veroprocentin nosto***

- Verotulojen efektiivisyys kuntien näkökulmasta parantunut. Tuloveron verokorotuksen mahdollisuudet ovat jo kipurajoilla.
- Kiinteistöverokertymien tarkastelu suhteessa myönnettyihin rakennuslupiin?

### ***Valtionosuudet ja muu ulkopuolinen rahoitus***

- HYTE-kertoimen nostaminen hyvinvointisuunnitelman toimenpiteitä toteuttamalla. Eri kertoimien euromääräinen vaikutus kunnan valtionosuuksiin on kohtalaisen vaatimaton?
- Harkinnanvaraiset valtionosuudet

- Muut avustukset toimintaan

### ***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 sijoittumispalvelu on tärkeä tekijä, kun kuntaan houkutellessa uutta yritystoimintaa, uusia yrityksiä sekä pidetään kiinni nykyisistä.
- 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 ja brändi kuntamarkkinoinnin kautta ovat tärkeitä tekijöitä.

### ***Kuntaan saadaan uutta yritystoimintaa ja uusia yrityksiä***

- Sijoittumispalveluiden, kaavoituksen ja maankäytön suunnittelun, yhteistyön ja suunnitelmallisen yritysmarkkinoinnin toteuttamisen kautta mahdollista toteuttaa.

### ***Kuntalaisten työllisyyden parantaminen***

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

### ***Kuntakonserni myy omaisuuttaan***

- Omistusten kartoittaminen ja myyntipotentialin arvioiminen.

### **Näkökulmia - Menojen vähentäminen**

Miten järjestetään kuntalaisille tasalaatuiset palvelut taloudellisesti tarkoituksenmukaisesti tulevaisuudessa? Mitkä palvelut ovat aidosti perusteltua pitää vain omissa käsissä ja mitkä tehdä yhteistyössä jonkun muun kanssa tai jopa lopettaa jollakin aikavälillä? Mitkä yhteistoimintamallit tuottavat parhaan toiminnallisen ja taloudellisen hyödyn? Missä palveluissa ja hankkeissa on tunnistettavissa mitigoimattomia riskejä? Näihin kysymyksiin haetaan vastauksia talouden kestävyden turvaamiseksi?

### **Lakisäätöisten palvelujen tuottamistapojen tarkastelu**

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

### **Ei-lakisäätöiset palvelut**

- Nykyinen toimintatapa, palvelun tuotannon tehostamismahdollisuudet
- Mahdollisuus tuottaa palveluja vaihtoehtoisilla toimintamalleilla (kehittää tuotantotapaa tai sisältöä)
- Mahdollisuus tuottaa palveluja yhteistyössä
- Mahdollisuus luopua palvelusta/palveluista

### **Investoinnit**

- Investoinneista luopuminen
- Investointien aloittamisen lykkääminen
- Investointien jaksotus

### **Henkilöstö**

Osaava, motivoitunut ja hyvinvoiva henkilöstö on palvelua tuottavan organisaation tärkein voimavara. Henkilöstökulut muodostavat yli puolet kunnan käyttötalousmenoista ja monen palvelun tuottamiseen liittyy lakisäätöinen 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. Myös osaamisen ja kouluttautumisen merkitys on kasvavaa pienessä organisaatiossa.

Mahdollisuus saada säästöä henkilöstökustannuksista muodostuu pääasiassa seuraavista vaihtoehdoista:

- Työprosessien tarkastelut ja päällekkäisen työn karsinta
- Työvaiheiden ja työn parempi digitalisointi
- Tehtävänkuvaukset ja resurssitarkastelu
- -Palkka- ja palkkiojärjestelmän tarkastelu
- Työhyvinvointi, poissaolo- ja sijaiskustannukset
- Määräaikaisten työsuhteiden tarvetarkastelu
- Eläköitymiset
- Palkattomat vapaat
- Lomautukset
- Irtisanomiset

### **Kiinteistöihin ja tiloihin liittyvät ratkaisut**

- Kiinteistöohjelman toteuttaminen ja kunnan omien tilojen parempi hyödyntäminen
- Kunnan toimintojen tilakustannusten ja niiden tukipalvelujen aiheuttamien kulujen tarkastelu aiheuttaja korvaa -periaatteen mukaisesti, erityisesti ulkoiset vuokrat ja muut ulkopuoliset maksut (myös ne, jotka jakautuvat sisäisellä laskutuksella).
- Kiinteistöpalvelujen kustannustehokkaampi hankinta ja palvelusisältöjen määrittely.

### ***Palveluiden ostot***

Toiseksi suurin kuluerä muodostuu palveluiden ostoista. Palveluiden ostojen kriittinen tarkastelu on osa työtä. 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, kustannustehokkuus sekä palvelun tarpeellisuus ja vaikuttavuus on arvioitava ennen hankintapäätöstä, erityisesti ei-lakisääteisiä palveluita hankittaessa. Palvelujen ostoissa tulee käydä läpi voimassa olevat hankintasopimukset ja hankintojen juridinen perusta sekä mahdolliset sopimusmuutokset ja kilpailutukset. Kilpailutuksien osalta on hyvä tarkastella puitesopimusjärjestelyjä ja niihin liittymisiä aikaisempaa aktiivisemmin.

### ***Aineet, tarvikkeet ja tavarat***

Valtaosa aineet, tarvikkeet ja tavarat -tiliryhmän kustannuksista muodostuu sähkö- ja lämmityskuluista. Energiatohokkuuden lisääminen ja järjestelmällisten toimenpiteiden tekeminen on yksi pidemmällä aikavälillä säästää tuovista kokonaisuuksista. Sähkön kilpailutus ja sähkön hinnan kiinnittäminen ennakoidusti. Ylimääräisten ja turhien palveluiden ja ostojen (esimerkiksi liittymät, tilaukset) karsinta. 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 kestävän talouden arviointi- ja suunnittelutyötä. Suurimmat lakisääteiset avustuserät ovat lasten kotihoidontuki sekä työmarkkinatuen kuntaosuus. Muiden kuin lakisääteisten avustusten osalta toteutetaan vaikuttavuusarviointi. Yhteisöille myönnettävien avustusten myöntämiskriteerit yhdenmukaistetaan ja laaditaan selkeät kumppanuuteen kannustavat toimintamallit.

### ***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, että kunnan kannalta käytössä on edullisin ja tarkoituksenmukaisin ratkaisu osana hyvää sopimushallintaa. Kunnalle epäedullisten sopimusten päättäminen ja vaihtaminen tarkoituksenmukaisempaan.

### ***Rahoituskulut***

Rahoituskulut muodostuvat pääosin lyhyt- tai pitkäaikaisten lainojen korkokuluista. Rahoituksen hallinnassa korkokulujen kehitys on viime aikoina ollut Rantasalmen kannalta negatiivista, koska aiemmin kuntatodistuslainojen negatiivisilla koroilla tehty tuotto on vaihtunut moninkertaiseen

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. Tiedolla johtamisen merkitys korostuu.

### **Poistot**

Sote-uudistuksen myötä poistojen merkitys tulee kasvamaan, koska poistojen suhteellinen osuus toimintakatteesta on nyt suurempi. Kestävän talouden kannalta on tärkeää, että kunnan tuloslaskelman vuosikate riittäisi kattamaan poistot. Tämä on vaikea yhtälö kaikissa kunnissa. Lisäksi on vaarana, että nykyiset poistot ovat olleet liian pieniä suhteessa reaaliarvoihin erityisesti kiinteistöissä ja yhtiöissä.

### **Konserninäkökulma**

Rantasalmen kunnan konserni on pieni. Kunnalla on viisi kunnan sataprosenttisesti omistamaa tytäryhtiötä, jäsenyydet kuntayhtymissä sekä muutama osakkuusyhteisö, jotka yhdistellään kunnan konsernitilinpäätökseen. Konsernilla ja sen taloudellisilla ja toiminnallisilla riskeillä on 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-/ylijäämä ja veroprosentti. Konsernimittareita ovat konsernin alijäämä, vuosikate, lainakanta, vuokravastuut sekä konsernin laskennallinen lainanhoitokate.

Konserniyhtiö on parhaimmillaan kuntaemoja rahoittava toimija. Tämä on syytä pitää mielessä, kun Rantasalmella suunnitellaan kiinteistöyhtiön perustamista sote-yhtiöittämisvelvoitteen täyttämiseksi. Yhtiön pohjan tulee olla riittävän vahva ja pohdittavaksi tuleekin yhteistyövaihtoehtojen selvittäminen osana valmistelua. Mitä vaihtoehtoja on sote-yhtiön perustamisessa?