

KEMI-TORNION AMMATTIKORKEAKOULU

Talousarvion suunnitelmavuosi tutuksi

Case: Keminmaan kunta

Sari Miettunen & Tomi Tervaniemi

Liiketalouden koulutusohjelma
Taloushallinto
Tradenomi(AMK)

KEMI 2010

TIIVISTELMÄ

Miettunen, Sari & Tervaniemi, Tomi. 2010. Talousarvion suunnitelmavuosi tutuksi. Case: Keminmaan kunta. Opinnäytetyö. Kemi – Tornion Ammattikorkeakoulu. Kaupan ja kulttuurin toimiala. Kemi. Sivuja 38. Liitteet 2.

Opinnäytetyömme tavoitteena on tehdä Keminmaan kunnalle talous- ja toimintasuunnitelman laadintaohjeet vuosille 2011–2013 sekä luoda prosessikaaviomalli kuvaamaan Keminmaan kunnan talous- ja toimintasuunnitelman kulkua.

Opinnäytetyömme tutkimusmenetelmä on laadullinen toimintatutkimus. Tutkimuksesamme keskitymme käytännön kehittämiseen ja parantamiseen, emmekä perehdy vain teoriapohjaiseen tutkimuksen tekemiseen. Lähdeaineistona käytämme alan kirjallisuutta, Internet-lähteitä sekä Keminmaan kunnan henkilökunnalle suunnattuja haastatteluja.

Tehtävänannossamme talous- ja toimintasuunnitelman laadintaohjeet kaipaavat kehitystä, jotta ohje toimii yhteneväisenä koko kuntaa koskien. Laadintaohjeita suunnitellessamme kiinnitämme erityistä huomiota laadintaohjeen selkeyteen sekä ulkoasuun. Selvitämme laadintaohjeen toimivuuden puolistrukturoiduilla haastatteluilla osalle talousvalmistelussa toiminutta henkilökuntaa. Laadintaohjeen lisäksi teemme prosessikaaviomallin kuvaamaan yksityiskohtaisesti talousarviovuoden kulkua vastaamaan Keminmaan kunnan toimintatapaa.

Avainsanat: budjetointi, kehittäminen, kunnallistalous, kvalitatiivinen tutkimus, talousarviot

ABSTRACT

Miettunen, Sari & Tervaniemi, Tomi. 2010. Process flow chart for financial plan of annual budget. Case Municipality of Keminmaa. Bachelor's Thesis. Kemi-Tornio University of Applied Sciences. Business and Culture. Pages 38. Appendices 2.

The aim of this Bachelor's Thesis is to create instructions for compiling the budget and plan of action for the years 2011 - 2013 for the municipality of Keminmaa. The second aim is to create a visual process flow chart to describe step by step how the municipality of Keminmaa can describe flow of the annual budget and plan of action.

The method used in our Thesis is qualitative action research. In our research our purpose is the practical development and improvement of the processes under analysis and we not only focus on theory-based research. As source material of this thesis we used literature in this field and selected Internet sources. We collected the empirical data by interviewing some staff members of the municipality of Keminmaa.

We were assigned to develop instructions for compiling the budget and plan of action to allow the guide with the instructions would be more integrated with the operations of the whole municipality. Our basic idea was to pay a special attention to the clarity and layout of the guide with the instructions. We created a process flow chart to make a detailed description of the fiscal year to meet the requirements of the municipality of Keminmaa. We tested the functionality of the guide with the instruction with semi-structured interviews to find out if the guide works in the municipality's financial planning.

Keywords: budget, develop, finance of municipality, financial plan, quality research

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ

ABSTRACT

1 JOHDANTO	6
1.1 Keminmaan kunta	7
1.2 Opinnäytetyön lähtökohdat	11
1.3 Opinnäytetyön tavoitteet ja työn rajaaminen	11
1.4 Tutkimusmenetelmän perustelu	12
1.5 Käsitteet.....	14
2 KUNTATALOUDEN OHJAUS.....	16
2.1 Kunnan hallinnon rakenne	16
2.2 Kunnan talous	17
2.3 Kuntatalouden rakenne.....	18
2.4 Talousarvio.....	19
2.5 Budjetointi.....	22
2.6 Talous- ja toimintasuunnitelman valmistelu ja rakenne.....	22
2.7 Kunnan talouden valvonta.....	24
3 TALOUSARVIOVUODEN RAKENNE JA AIKATAULU	26
3.1 Talous- ja toimintasuunnitelman laadintaohje osana taloudensuunnittelua.....	26
3.2 Prosessikaaviomalli laadintaohjeen tueksi	27
4 KÄYTTÖKOKEMUKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET TOIMIVUUDESTA	32
4.1 Haastattelun suunnittelu ja toteutus	32
4.2 Työn tulokset ja johtopäätökset	32

5 POHDINTA	34
------------------	----

LIITTEET

1 JOHDANTO

Me suomalaiset kuulemme usein sanonnan ” on lottovoitto syntyä Suomeen”, mutta mitä ajattelemme tämän sanonnan tarkoittavan? Ajattelemmeko asiaa maantieteellisestä näkökulmasta mahdollisuutena elää kaukaisena pohjoisenkansana keskellä puhdasta luontoa, vai ajattelemmeko arvojen koostuvan jostain muusta? Yksi näkökulma voisi olla myös toimivasti luotu hyvinvointiyhteiskunta, joka vastaisi muun muassa julkisten palvelujen tarjonnasta ja hyvinvoinnistamme.

Olemme tottuneet siihen, että meiltä kerätään varoja oman hyvinvointimme rahoittamiseen veroina, jolla toteutamme esimerkiksi julkisen terveydenhuollon, mahdollisuuden opiskeluun ja toimivan sosiaalihuollon. Mietimmekö koskaan, millainen järjestelmä tästä julkisesta palveluntarjonnasta todella vastaa? Yksi merkittävä osa tätä toimivaa järjestelmää ovat kunnat, joiden perustehtävä on näiden palveluiden tarjoaminen jokaiselle kuntalaiselle. Paneudumme opinnäytetyössä Keminmaan kunnan toimintaan ja tarkastelemme, kuinka kunnan keskushallinto pyrkii omien haasteidensa ja velvoitteidensa lomassa tuottamaan meille jokaiselle nämä hyvinvointiyhteiskunnan tunnusmerkit.

Kunnan talouden ohjaus on kokenut viime vuosikymmeninä muutoksia kuntalain uudelleen säätämisen yhteydessä. Eräinä muutoksina mainittakoon 1970-luvun alussa tullut laskentatoimen uudistus, 1990-luvun talousarviouudistus sekä kirjanpituudistus 1990-luvun loppupuolella. Uudelleenjärjestelyn nopeatempoisuus sekä käsitteiden ja toimintaperiaatteiden ymmärrettävyys tuovat yhdessä haasteensa kunnan talouden ohjaukselle. Suomen liittyminen Euroopan unioniin aiheutti kunnalliseen toimintaan muutoksia, minkä vuoksi kunnilta tarvitaan sopeutumiskykyä ja välittömiä toimenpiteitä, jotta uusia määräyksiä noudatetaan asianmukaisesti. Kuntatalouden kehitykseen vaikuttavat tulevaisuudessa useat eri tekijät, kuten kuntien tehtäväkenttä, asukasluvun muutokset, kuntien asema työmarkkinoilla sekä kokonaistaloudellinen ympäristö. (Myllyntaus 2004, 7-11; Korpela & Mäkitalo 2008, 9.)

Opinnäytetyömme aiheen saimme Keminmaan kunnanjohtajalta vuoden 2009 lopulla, jolloin hän pyysi kuvaamaan talous- ja toimintasuunnitelman etenemisen prosessikävönä sekä valmistamaan talous- ja toimintasuunnitelman laadintaohjeen vuosille 2011–

2013. Ensimmäisen kerran olimme yhteydessä kuntaan helmikuussa 2010, jolloin haastattelimme kunnanjohtajaa ja osaa taloustoimiston henkilöstöstä. Tapaamisen aikana saimme alustavan käsityksen talousarvion valmisteluprosessin tapahtumista, sekä tietoa prosessin vaiheisiin liittyvistä ongelmakohdista. Näiden tietojen pohjalta aloitimme talous- ja toimintasuunnitelman laadintaohjeen sekä prosessikaaviomallin suunnittelun vastaamaan Keminmaan kunnan tarpeita.

Valmistimme Keminmaan kunnalle kevään 2010 aikana talous- ja toimintasuunnitelmaa kuvaavan prosessikaaviomallin, johon sisältyi parannusehdotuksia. Lisäksi uudistimme talousarvion valmisteluprosessiin käytettävän talous- ja toimintasuunnitelman laadintaohjeet. Laadintaohjeet pohjautuvat Keminmaan kunnan vakiintuneeseen tapaan sekä kuntaliiton julkaisemaan ohjeistukseen, jonka on määrä olla tukena kuntien talousarviovuoden valmistelussa. Keminmaan kunnalle toimitettavat talous- ja toimintasuunnitelman laadintaohje sekä prosessikaaviomalli löytyvät liitteestä 1. Opinnäytetyössä käsittelemme laadintaohjeiden mukanaan tuomia käyttökokemuksia, joita selvitimme kunnan keskushallintoon suunnattujen puolistrukturoitujen haastatteluiden avulla.

1.1 Keminmaan kunta

Opinnäytetyömme toimeksiantaja on Keminmaan kunta. Keminmaa sijaitsee Perämeren pohjukassa, Kemijoen suistoalueen molemmin puolin. Kunnan pinta-ala on 644 neliökilometriä ja asukkaita kunnassa vuonna 2010 on noin 8600. Elinkeinorakenne Keminmaassa on kaupunkimainen. Palvelualueella toimii kaikkiaan yli 400 yritystä, joissa on noin 2400 työpaikkaa. Palveluelinkeinot tarjoavat elannon reilusti yli puolelle kuntalaisista. Kuntasektori on Keminmaan suurin yksittäinen työnantaja, kun taas yksityisen puolen työpaikoista suurimman osan tarjoaa Outokumpu Chromen Elijärven kaivos. Keminmaassa on myös puu- ja taloteollisuutta, jaloteräksen jatkojalostusta, nahka- ja muovituotteiden jalostusta sekä suurteollisuutta palvelevia yrityksiä. (Keminmaa esite 2010.)

Keminmaan kunnan vahvuuksiksi todetaan hyvä liikenteellinen ja maantieteellinen sijainti sekä korkeatasoiset kunnalliset peruspalvelut. Keminmaalla on kehittyvän asumis- ja yrittäjäystävällisen kunnan imago. Kunnan väestöpohjaa määritellään vakaaksi sekä

ikärakenteeltaan suotuisaksi. Puolestaan Keminmaan kunnan heikkouksina puolestaan pidetään tiettyjen alueiden huonoja paikallisyhteyksiä, kunnan sisäisen yhteistyön ongelmia sekä alueyhteistyön ongelmia lähikuntien kesken. (Talous- ja toimintasuunnitelma 2010–2012, 166.)

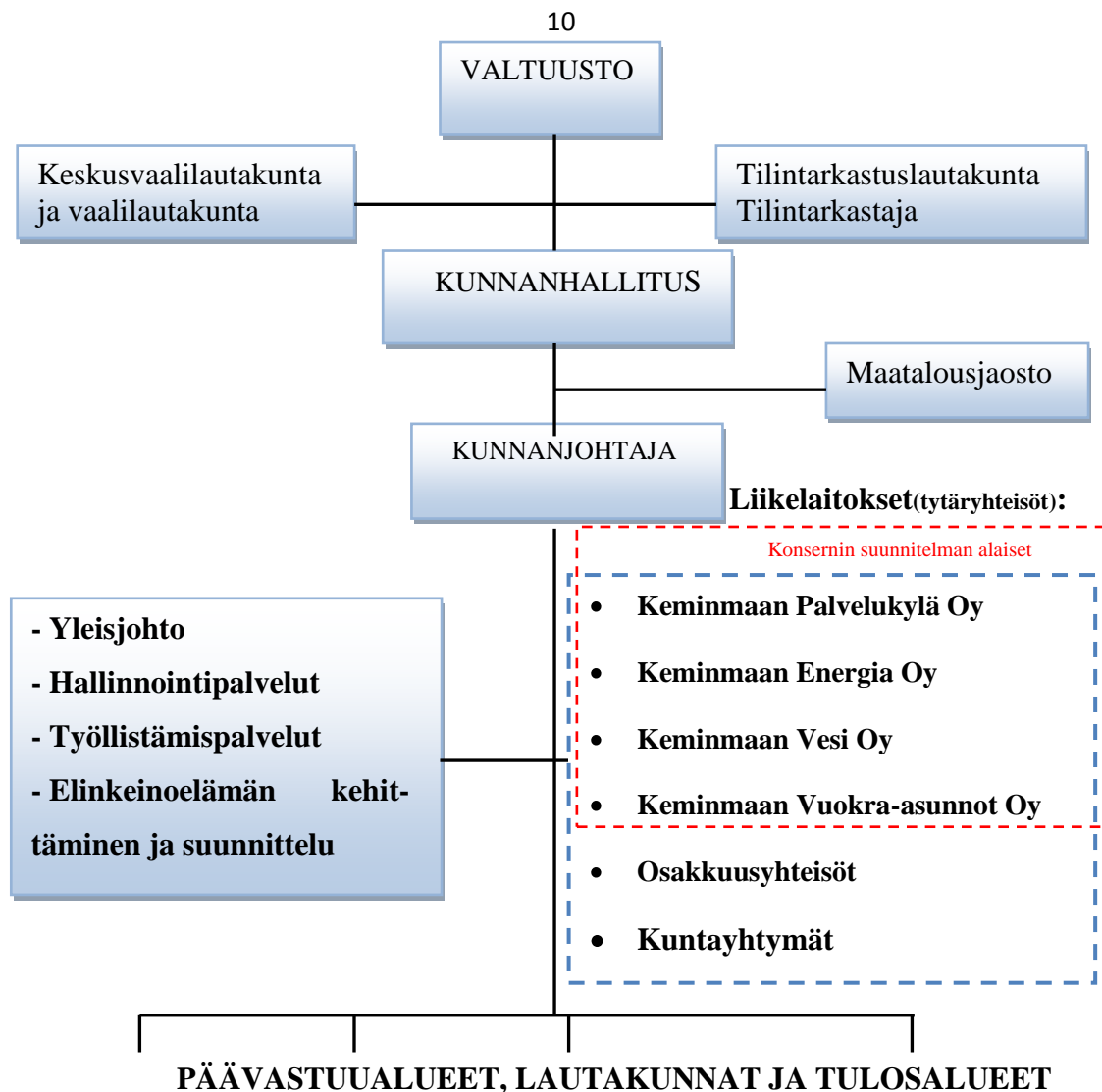
Keminmaan kunnan mahdollisuuksia ovat esimerkiksi kuntien yhteistoiminnan kehittäminen, Kemijoen monipuolisempi käyttäminen ja nuorison pysyminen alueella. Kunnan uhiksi luetaan valtion toimenpiteiden kasvavat rasitukset kunnan taloudelle, osaamisen karkaaminen ja kuntalaisten ikärakenteen ja palveluiden yhteensovittaminen sekä ikärakenteen heikkeneminen. (Talous- ja toimintasuunnitelma 2010–2012, 166.)

Keminmaan kunnan organisaatio on esitelty kuvassa 1. Ylimpänä toimivat hallintoelimet valtuusto ja kunnanhallitus, joissa päätetään ja valmistellaan kunnassa tapahtuvia asioita. Kunnan toiminnan oikeellisuutta seurataan tilintarkastuslautakunnassa. Keskusvaalilautakunnan rooli on valita edustajat valtuustoon ja kunnanhallitukseen. Jokaisella kunnalla on kunnanjohtaja, joka toimii kunnanhallituksen alaisena ja johtaa kunnanhallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa. (Tilinpäätös ja toimintakertomus 2009, 5.)

Kunnanjohtajan alapuolella kuvassa ovat keskushallinto, liikelaitokset tytäryhtiöittäin ja hallintokunnat. Keskushallintoon kuuluvat yleisjohto, hallinnointipalvelut, työllistämispalvelut sekä elinkeinoelämän kehittäminen ja suunnittelu. Keminmaan kunnan tulee huomioida taloudensuunnittelussa seuraavat tytäryhtiöt, joita ovat Keminmaan Palvelukylä Oy, Keminmaan Energia Oy, Keminmaan Vesi Oy ja Keminmaan Vuokra-asunnot Oy. Lisäksi Keminmaan kunnalla on pieniä osuuksia osakkuusyhteisöistä ja kuntayhtymistä, kuten Ammattiopisto Lappiasta. Nämä eivät kuitenkaan ole sidoksissa Keminmaan kunnan talousarvion valmisteluprosessiin, vaikka ovat liitettynä oheiseen organisaatorakennetta käsittelevään kuvaan. (Talous- ja toimintasuunnitelma 2010–2012, 163.)

Kuvassa näkyvät omana ryhmänään lautakunnat ja tulosalueet, joista kunta kantaa päävastuun. Kuntalain mukaan kunnan on huolehdittava palveluiden tuottamisesta kuntalaisten tarpeisiin. Näihin lukeutuvat muun muassa terveys-, sosiaali-, sivistys- sekä tekniset palvelut. Näiden hallintoelinten alaisuuteen kuuluu useita peruspalveluita tuottavia yksiköitä, kuten terveydenhuolto, opetus sekä rakennusvalvonta. (Myllyntaus 2002, 11). Nykyään kunnan tehtäviin kuuluu järjestää ja ohjata palvelun tuotantoa, minkä jous-

vampi kuntalaki mahdollistaa. Kuntien ei välttämättä tarvitse suoranaisesti itse järjestää palvelua, vaan se voidaan ulkoistaa jonkun muun palveluntarjoajan toteutettavaksi. Tämän edellytyksenä toteutuksen on oltava kunnan ratkaisuun verrattuna taloudellisuudeltaan sekä tarkoitukseltaan parempi. (Oulasvirta ym. 2001, 9; Talous- ja toimintasuunnitelma 2010–2012, 163)



TERVEYS PALVELUT	SOSIAALI PALVELUT	SIVISTYS PALVELUT	TEKNISET PALVELUT	
Johtava lääkäri	Sosiaalijohtaja	Sivistystoimen johtaja	Tekninenjohtaja	
Terveys lautakunta	Sosiaali lautakunta	Sivistys lautakunta	Tekninen lautakunta	Ympäristö lautakunta
<ul style="list-style-type: none"> • Hallinto • Perus terveyden huolto • Suun terveydenhuolto • Ympäristöterveyden huolto 	<ul style="list-style-type: none"> • Hallinto ja toimistopalvelut • Vanhusten palvelut • Vammaisten palvelut • Sosiaalityön palvelut 	<ul style="list-style-type: none"> • Sivistystoimen johto • Lasten varhaiskasvatus • Peruskoulutus • Toisen asteen koulutus • Vapaa sivistystoimi 	<ul style="list-style-type: none"> • Tekninen johto • Yhdyskunta-palvelut • Tilapalvelut • Yleiset alueet 	<ul style="list-style-type: none"> • Rakennus-valvonta • Ympäristön-suojelu • Ympäristöterveys-valvonta • Asumisen edistäminen

”Yhden putken mallin alaiset”

Kuva 1. Kemijärven kunnan organisaatiokaavio (Tilinpäätös ja toimintakertomus 2009, 8.)

1.2 Opinnäytetyön lähtökohdat

Opinnäytetyön alkuvaiheessa tutustumme kuntaorganisaatiossa toimivaan keskushallintoon sekä selvitämme, millaisten yksiköiden tietoja talous- ja toimintasuunnitelmaa laadittaessa tarvitaan. Ensimmäisen haastattelukerran aikana saimme selville projektimme laajuuden sekä toiveita tulevalle työlle. Kunnanjohtaja kertoi edellisvuosien talous- ja toimintasuunnitelman laadintaohjeissa ilmenneen ongelmia epäloogisuuden ja vaikeasti ymmärrettävien osioiden vuoksi. Tämä tilanne on syntynyt, koska laadintaohjeet on luotu pitkälti lisäten uutta tietoa vanhan jatkeeksi, jolloin laadintaohjeiden kokonaisuus ja rakenne ovat kärsineet.

Mikäli laadintaohjeen rakenne ei ole yhtenäinen ja toimiva, se aiheuttaa lopulta myös koottavaan talousarviokirjaan päällekkäisyyksiä. Laadintaan liittyviä ongelmia ilmenee myös vastuualueiden jakaantumisen hallintokuntien sisällä sekä aikataulun noudattamisessa talous- ja toimintasuunnitelmaa laadittaessa lähes vuosittain. Ongelmat syntyvät usein siitä syystä, että aiemmin käytössä olevassa laadintaohjeessa ei tarkasti määritellä kunnan yhtenäistä strategista linjaa ja selkeää vuosittaista talousarvion laadintaprosessia kuvaavaa aikataulua. (Lepojärvi 2010.)

Haastattelussa esille tulleiden ongelmien ratkaisuksi sovimme, että valmistamme laadintaohjeen tueksi prosessikaaviomallin selventämään suunnitelmavuoden etenemistä. Prosessikaaviossa kuvaamme aikatauluun sidoksissa olevaa vuoden mittaista talousarviovuotta, jota tarkastelemme yksityiskohtaisesti koko kuntaorganisaatiossa.

Talous- ja toimintasuunnitelman laadintaohjeet toimitetaan jokaiselle hallintokunnalle ohjeeksi talous- ja toimintasuunnitelman laadintaa varten samanmuotoisina. Tämän tarkoituksena on helpottaa keskushallinnossa yhdistelmäbudjetin koontia, sekä yhtenäistää hallintokuntien ja tytäryhtiöiden näkökulmaa kunnan toimintastrategiasta.

1.3 Opinnäytetyön tavoitteet ja työn rajaaminen

Opinnäytetyömme tavoitteena on tehdä Keminmaan kunnalle laadintaohjeenrunko talous- ja toimintasuunnitelma vuosille 2011–2013 sekä prosessikaaviomalli kuvaamaan

talousarviovuoden etenemistä. Selvitämme työmme toimivuuden käyttäen puolistrukturoitua haastattelumenetelmää, jolloin haastattelemme osaa Keminmaan kunnan keskushallinnon henkilökunnasta sekä muutamien hallintokuntien johtajia. Haastattelujen pohjalta teemme muutosehdotukset laadintaohjeeseen, jotka toimitamme Keminmaan kunnalle syksyn 2010 aikana.

Opinnäytetyössämme selvitämme:

- Millainen talousarvion valmisteluprosessin tulisi olla ja kuinka sen käytännössä tulee edetä?
- Miten tekemämme talous- ja toimintasuunnitelman laadintaohje 2011–2013 on toiminut käytännössä?

Rajaamme työmme toimimaan Keminmaan kunnan talous- ja toimintasuunnitelman 2011–2013 laadintaohjeen runkona, jota täydennetään keskushallinnosta saatavilla tiedoilla. Sisällöllisesti laadintaohjeessa emme puutu kunnan toimintastrategiaan, budjetin luontiin tai varsinaiseen tekstisisältöön. Luomamme prosessikaaviomallin tarkoituksena on selventää Keminmaan kunnassa toteutettavan talousarviovuoden valmistelun kulkua. Prosessikaaviomallissa kuvataan talousarviosuunnitelmaprosessin eteneminen ja aikataulu koko kuntaa käsittelevänä kokonaisuutena.

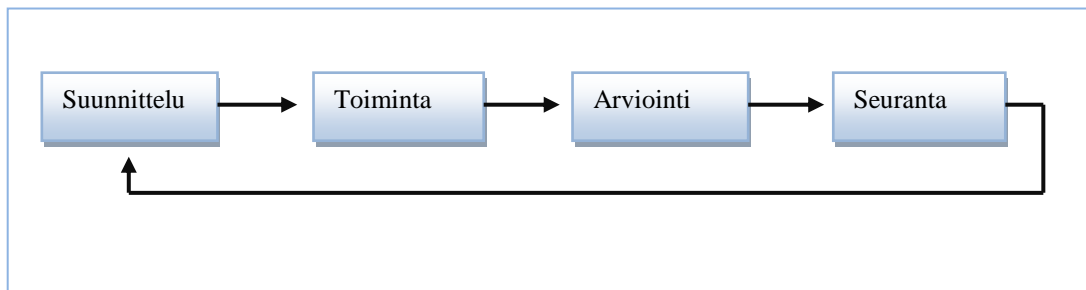
1.4 Tutkimusmenetelmän perustelu

Kananen (2008, 24) määrittelee kirjassaan laadullisen tutkimuksen menetelmäksi, jonka avulla pyritään tuloksiin ilman tilastollista aineistoa tai käyttämättä muita määrällisiä keinoja. Tarkoituksena on ilmiön kuvaaminen, ymmärtäminen ja mielekkään tulkinnan antaminen. Laadullista eli kvalitatiivista tutkimusmenetelmää käytettäessä suositaan ihmistä tiedonkeruun välineenä, jolloin tutkija luottaa enemmän omiin havaintoihinsa ja keskusteluihin tutkittaviensa kanssa kuin pelkillä mittausvälineillä hankittavaan tietoon. (Hirsjärvi & Remes & Sajavaara 2007, 160.)

Tutkimuksemme on laadullista toimintatutkimusta, koska tutkimuksessamme pyrimme käytännön kehittämiseen ja parantamiseen, emmekä keskity pelkästään teoriapohjaiseen

tutkimuksen tekemiseen. Toimintatutkimusta kuvataan tutkimusotteeksi, jota soveltava tutkija pyrkii käyttämään uutta tietoa tuottavan ja hyödyntävän tutkimuksen kohteena olevan käytännön kehittämiseen (Viinamäki & Saari 2007, 122). Toimintatutkimuksen taustalla ovat usein käytännössä esiintyvät tosielämän tilanteet, jotka kaipaavat kehittämistä. Tutkimuksen lähtökohtana on ongelman paikallistaminen, sen syiden selvittely sekä ongelman korjaaminen ja muutos. Viimeisessä vaiheessa arvioidaan ja palataan takaisin alkuun käynnistäen uusi kehittämiskierros. (Kananen 2008, 83.)

Toimintatutkimus alkaa suunnittelusta (kuva 2), jolloin tutkija pyrkii ymmärtämään tutkimaansa aihetta sekä perehtymään siihen. Tällöin tutkija tekee myös suunnitelman, miten tutkimuksen tulisi edetä. Tätä seuraa toimintatutkimuksessa varsinainen toiminta, jolloin tutkija etenee tutkimuksessaan esimerkiksi tekemällä haastatteluja ja muuta tutkimusta. Seuraavana vaiheena on arviointi, jossa tutkija arvioi saamiaan tutkimustuloksia. Näiden toimien jälkeen tulee seurantavaihe, missä tutkija seuraa ja varmistaa tutkimuksensa toimivuutta ja tekee tämän perusteella tarvittavat muutokset. Omassa toimintatutkimuksessamme käytämme tätä mallia tutkimusta suorittaessamme. (Kananen 2008, 83.)



Kuva 2. Toimintatutkimuksen vaiheet (Kananen 2008, 84.)

Aloitamme opinnäytetyömme suunnittelemalla, miten aihetta voi tutkia ja miten tutkimuksen voi suorittaa myös aikataulullisesti järkevästi. Toinen vaihe on opinnäytetyömme toteuttaminen, jolloin laadimme prosessikaaviomallin sekä talous- ja toimintasuunnitelman laadintaohjeet vuosille 2011–2013, minkä lisäksi keräämme materiaalia tutkimustamme varten. Teemme edellä mainittujen tietojen pohjalta laadintaohjeiden rakenteen rungon ja samalla erittelemme hallintokunnille ja tytäryhtiöille toimitettavat laadintaohjeeseen kuuluvat liiteosiot kahdeksi eri kokonaisuudeksi.

Palautamme laadintaohjeen keskushallintoon keväällä 2010, jonka jälkeen taloustoimisto lisää ohjeisiin tarkennuksia, ennen laadintaohjeen varsinaista luovutusta kunnanhallitukselle tarkastettavaksi. Syyskuussa 2010 toteutamme keskushallintoon suunnatun haastattelun, jolla selvitämme talous- ja toimintasuunnitelman laadintaohjeen tuomia käyttökokemuksia. Kysymme mielipiteitä ohjeistuksen toimivuudesta sekä sen välittäjästä informaation tärkeydestä. Viimeisessä vaiheessa esitämme parannusehdotuksia jo olemassa olevaan, tekemäämme työhön sekä teemme tutkimusta kuvaavan raporttiosan. Haastatteluista saadun palautteen perusteella esitämme Keminmaan kunnalle mahdollisia parannusehdotuksia laadintaohjeiden valmistamiseen tulevia vuosien ajatellen.

Tutkimuksessa käytämme kirjallisuus ja Internet-lähteitä, Keminmaan kunnalta saatua materiaalia sekä Kuntaliiton talousarvion laadintaan pohjautuvaa ohjeistusta. Kirjallisuuslähteinä käytimme apuna muun muassa kunnallishallintoa, talousarvionlaadintaa ja kuntalakeja käsitteleviä teoksia. Internet lähteet koostuivat pääsääntöisesti Keminmaan kunnan omista sivustoista sekä Kuntaliiton julkaisemasta kuntatietoa sisältävästä sivustosta. Merkittävä tietokanava on Keminmaan kunnanviraston taloustoimiston henkilökunta, jolta saamme tietoa talous- ja toimintasuunnitelmaan liittyvissä kysymyksissä.

1.5 Käsitteet

Kunta on tietyn alueen ja sen asukkaiden muodostamana yhteisö, jonka jäsenyys on pakollinen. Kunnalla on itsehallinto, joten valtion viranomaiset voivat puuttua kunnan toimintaan vain rajoitetusti. Jokaisella kunnalla on oma vaikutuspiirinsä, jonka toiminta kohdistuu kunnan alueeseen, siellä asuviin ja oleskeleviin ihmisiin sekä kunnassa tapahtuvaan toimintaan. Kunta määrittellään pakkoyhteisöksi, jota perustellaan siten, että jokainen on lain mukaan kuntansa jäsen. Toisaalta on huomioitava myös oikeus kunnan jäsenyyteen ja siihen liittyviin etuuksiin. (Kuntalaki 1995. 17.3.1995/365.)

Kunnanhallinto perustuu **itsehallintoon**. Tällä tarkoitetaan valtion antamaa oikeutta hoitaa kunnan hallintoelinten avulla kunnalle määrättyjä tai sille velvoitettuja tehtäviä. Velvoitteen mukaan hallinnoinnin hoito kuuluu niille tahoille, joita hallinnointiyksikön on tarkoitus palvella (Kuntalaki 1995. 17.3.1995/365). Kunnallishallinnon olennaisin tunnusmerkki on se, että kuntaa hoidetaan demokraattisin perustein. Demokratian toimivuus edellyttää toimivaa puoluejärjestelmää, vaaliosallistumista ja kuntalaisten vah-

vaa luottamusta kunnalliseen päätöksentekoon. (Hannus ym. 2009, 1; Oulasvirta & Brännkärr 2001, 34.)

Kunnissa työskentelevä henkilökunta on työsopimuksessa tai **virkasuhteessa** kuntaan. Virat perustetaan kunnan viranomaistehtäviä varten, mikä tarkoittaa julkisoikeudellista palvelusuhdetta, kun taas työsuhteet ovat yksityisoikeudellisia. Viranhaltijoille annetaan voimassa olevien säännösten ja sopimusten lisäksi määräykset virkasuhteesta (Kuntalaki 2003. 11.4.2003/305; Oulasvirta ym. 2001, 65). Yksi tärkeä virkasuhteessa toimiva henkilö on kunnan **kamreeri**, joka vastaa kunnan taloudenhoidosta. Kunnan kamreeri on mukana kunnan talousarvion suunnittelussa sekä valmistelussa. Keminmaan kunnassa kamreerin tehtäviin kuuluu esimerkiksi uusien taloudellisten ohjeistuksien täytäntöönpano, kunnan varojen seuraaminen ja kirjanpidon tarkkailu. Kamreerin laatii myös koko vuotta koskevan kunnan toimintakertomuksen, josta ilmenee kunnan talouden tapahtumat.

Kaikissa kunnissa on oltava **kunnanjohtajan virka**. Valtuusto valitsee kunnanjohtajan, jonka tehtäviin kuuluu muun muassa yhteistyö kunnan keskushallinnon kanssa. Kunnanjohtaja on kunnan ylin viranhaltija ja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa. (Kuntalaki 2006. 1.8.2006/578 ; Kunnat.net, kuntatiedon keskus, 2010.)

2 KUNTATALOUDEN OHJAUS

2.1 Kunnan hallinnon rakenne

Kunnan ylintä päätösvaltaa käyttää valtuusto, jonka tärkein tehtävä on hoitaa kunnan taloutta ja toimintaa. Valtuustolla on mahdollista siirtää toimivaltaansa muille päättävillä elimillä tai viranomaisille, joita ei lain mukaan lueta pelkästään valtuuston päätettäviksi asioiksi. Valtuusto valitaan vaaleilla joka neljäs vuosi ja on täten kunnan toimielimistä, ainoa joka valitaan suoraan vaaleilla. Se kantaa kokonaisvastuun kunnan hallinnosta, toiminnasta ja taloudesta. Tämän vuoksi valtuusto on poliittisessa vastuussa toiminnastaan. Kunnanvaltuuston kokoon vaikuttaa kunnan asukasluku, jonka mukaan valtuutetut valitaan. (Kuntalaki 1995. 22.12.1995/1647.)

Kunnanhallitus on valtuuston ohella toinen pakollinen kunnan hallintoelin, jonka asema kuntatason hallinnassa on tärkeä. Lain mukaan kunnanhallitus on vastuussa kunnan taloudenhoidosta ja hallinnosta sekä valtuustolle menevien päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnanhallituksen valitsee valtuusto (Kuntalaki 1995. 17.3.1995/361).

Hallintokunnat vastaavat peruspalveluiden tuottamisesta jokaisessa kunnassa. Hallintokunta edustaa tiettyä toimialaa, esimerkiksi sosiaalitoimea, jonka alaisuudessa on erilaisia virastoja, palveluyksiköitä ja laitoksia, kuten päivähoitopalvelut ja vanhainkodit. Hallintokuntien velvollisuutena on osallistua talousarvion suunnitteluun. Suunnitelman pohjalta hallintokunnille osoitetaan puitteet palveluiden järjestämisestä kuntalaisille. (Kunnat.net, kuntatiedon keskus, 2010.)

Kunnissa toimivien lautakuntien tehtävänä on vastata kyseessä olevan hallintokunnan asioista, kuten esimerkiksi sosiaalilautakunnan ja sivistyslautakunnan heille velvoitteista tehtävistä. Valtuuston valitsevat lautakunnan jäsenet toimivat virassaan neljä vuotta, jolloin valittavien jäsenten määrä on kunnasta riippuvainen. Lautakunnan kokouksiin osallistuu myös kunnanhallituksen edustajia sekä kunnanjohtaja.

Kunnassa toimivan keskushallinnon tehtävä on valmistella esimerkiksi kunnanvaltuuston ja -hallituksen käsittelyyn tulevat asiat, toimeenpanna niiden tekemät päätökset sekä

hoitaa kunnan yleisiä viestintä- ja tiedotustehtäviä. Keskushallintoa johtaa kunnanjohtaja. (Kunnat.net, kuntatiedon keskus 2010.)

Viimeisten vuosien aikana on kunnissa korostettu konserniajattelua, jolloin kuntaa tarkastellaan laajempänä kokonaisuutena. Tällöin kunnan lisäksi kokonaisuuteen lukeutuvat kuntayhtymät, säätiöt, yhdistykset sekä kunnan määräysvallan alaiset tytäryhtiöt. (Oulasvirta ym. 2001, 107.)

2.2 Kunnan talous

Kunnallistalous luetaan julkisen talouden osaksi, jonka tärkeimpänä tehtävänä on eri työnjakoperustein valtion alaisuudessa tuottaa paikalliselle väestölle palveluja. 1990-luvulla kunnilla oli ongelmia taloussuunnittelussa. Valtion sekä kuntien taloudentila kiristyi huomattavasti laman myötä, jolloin alkoivat tiukat säästötoimenpiteet ja resursien tehostettu käyttäminen. Lisäksi kuntien käyttöön on tullut tulohajautusmalli, joka lyhyesti sanottuna tarjoaa mahdollisuuden hankkia palvelut myös kuntaorganisaation ulkopuolelta tai sopimuksena muiden kuntien kanssa yhdessä tuotettavista palveluista.

Kuntien alaisuudessa olevat laitokset ja virastot ovat yrityksiin verrattavissa olevia talousyksiköitä, jotka tarvitsevat käyttöönsä samoja resursseja tuottaakseen suoritteensa, jotka luetaan pääasiassa palveluiksi. Kuntien tuottamat palvelut ovat yleensä kokonaan maksuttomia yleishyödykkeitä tai lähes maksuttomia peruspalveluita, joiden hinta perustuu yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin. Kunnat käyttävät palveluiden rahoittamiseen pääasiassa pakkoperiaatteella kerättäviä verotuloja, joita kunnilla on oikeus kerätä kuntalaisilta. Muita merkittäviä tuloja kunnille on valtionosuudet ja palveluista saatavat maksut. Erityisesti maksutuloja kerätään liikelaitostoimintaa harjoittavissa kunnissa. Esimerkiksi Keminmaan kunta omistaa Keminmaan Energia Oy:n sekä muita yrityksiä, joista kunta saa osan tuloistaan. Kunnilla on yritysten tapaan mahdollisia sijoituksia, otettuja tai annettuja lainoja sekä muita mahdollisia tuloja, joita varten kunnissa on erityinen osasto valvomassa laskentamenettelyjä. (Oulasvirta ym. 2001, 106.)

Erona yrityksiin kuntien liikelaitosten pyrkimyksinä ei ole maksimaalinen liikevoiton tekeminen, vaan kuntaorganisaatioiden pyrkimykset perustuvat taloudellisuuteen ja tuottavuuteen. Kuntien tuloslaskelmassa ei ole yritysten tapaan voittoa tai tappiota,

vaan yli- ja alijäämää. Toimintaa toteutetaan nykypäivänä suoritteiden tuottamisena minimoiduin resurssein siten, että toiminta olisi tavoitteiden mukaista ja tarvetta vastaava. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi sairaanhoidon kohdalla sitä, ettei perimmäinen tavoite ole hoitopäivien määrän maksimoiminen, vaan potilaiden hyvä hoito ja asukkaiden terveydentilan kohottaminen. (Oulasvirta ym. 2001, 107.)

Nykyisin kuntien on huomioitava palvelujen tuotannossa oman organisaationsa lisäksi myös ulkoiset toimijat. Käytännössä jos kunta löytää kilpailevan yksikön, joka voi tuottaa saman palvelun edullisemmin, on kunnan lain mukaan hyväksyttävä tällainen tarjous, joka on kansantaloudellisesti halvin vaihtoehto (Kuntalaki 1992. 25.12.1992/1505). Kuntien palvelujen siirtäminen muille palveluntarjoajille on osittain lisännyt ongelmia, kun kilpailuttamisessa on edetty todella pitkälle. Tällä hetkellä riskejä ilmenee palvelun laadun mittaamisessa sekä henkilöstön ja asiakkaiden asemaan liittyvässä tarkastelussa. (Oulasvirta ym. 2001, 107.)

2.3 Kuntatalouden rakenne

Kuntatalouden rakenne muodostuu useista eri osista, kuten meno- ja tulorakenteesta, veroista sekä valtionosuuksista. Menorakenteessa kuntien ja kuntayhtymien menoista valtaosa on käyttömenoja, joita kunnalle syntyy palkoista kiinteineen henkilöstömenoineen, tavaroiden ja palveluiden ostoista, avustuksista sekä muista käyttötalousmenoista. Käyttömenojen ohella kunnilla on investointimenoja, joilla rahoitetaan kuntien hankkeita kohteittain. Menorakenteeseen kuntien välillä vaikuttavat monet eri tekijät kuten ikärakenteen ja sosiaalisen rakenteen vaihtelevuudet kuntien välillä, joten erojen vaihtelevuus voi olla hyvinkin kattava. Nämä kuntien väliset erilaisuudet vaikuttavat kuntien kustannuksiin ja muotoilevat niistä erityyppisiä kokonaisuuksia. (Oulasvirta ym. 2001, 108.)

Tulorakenne rakentuu veroista, valtionosuuksista sekä maksuista. Muita tulonlähteitä ovat lainat, korot, osingot, sekä omaisuuden realisoinnista saatavat tulot. Kunnan alaisuudessa toimivien kuntayhtymien toiminnassa tulot eroavat merkittävästi kuntia vertaillen. Kuntayhtymien tulot rakentuvat palveluiden järjestämisen myyntituloista, jolloin kunnat ostavat valtionosuuksien turvin palveluita kuntalaisille. Koulutoimen osalla

on kuitenkin siirrytty ylläpitäjämallin mukaiseen tapaan, jolloin koulun ylläpitäjä saa avustuksen yksikköhintarahoitteisesti. (Oulasvirta ym. 2001, 108–114.)

Kunnan oikeus verottaa asukkaita on kuntien omavastuisten toiminnan perusta. Kunnalla on valta määrätä tuloveron suuruus, millä kunnan menot on mahdollista kattaa. Veroista tulovero on kaikista merkittävin kunnalle. Keskimääräinen kuntalaisten verotettava tulo vaihtelee paljonkin riippuen kunnasta. Kuntien muita tärkeitä verotuloja saadaan muun muassa pääoma-, yhteisö- ja kiinteistöverosta. (Kuntalaki 2006. 1.8.2006/578; Kuntalaki 1995. 17.3.1995/365.)

Valtiolla on suuri merkitys kuntien toiminnan rahoittajana. Kuntien kannalta on jopa välttämätöntä, että valtio osallistuu kunnan kustannuksiin, sillä menoista suuri osa syntyy valtion asettamien velvoitteiden hoitamisesta. Valtionosuuksien tärkeimpänä tarkoituksena on ollut rahoittaa kuntien palvelutuotantoa ja tasata kuntien välillä ilmeneviä taloudellisten mahdollisuuksien eroja. Tavoite on turvata kansalaisten pääsy asuinpaikastaan riippumatta osallisiksi lähestulkoon yhteneviin kunnallisiin peruspalveluihin samanlaisella verotuksella. Valtionosuusrahoitus tarkoittaa, että osa kunnallisista kustannuksista rahoitetaan osittain valtionverotuksella kerätyillä verotuloilla. (Oulasvirta ym. 2001, 112.) Nykyään kunnallinen hallinto ei enää ole niinkään kuntalaisia ohjailevaa julkisvaltaa käyttävää hallinnointia, vaan kunnan velvollisuudeksi lukeutuvat enemminkin yhteisten tarpeiden tyydyttäminen ja palveluiden tuottaminen. (Hannus & Hallberg & Niemi 2009, 1–2.)

2.4 Talousarvio

Talousarvio sekä talous- ja toimintasuunnitelma ovat kunnan taloudenohjauksen, toiminnan ja suunnittelun keskeisiä työkaluja (Säilä & Helén-Toivanen & Pakkanen & Kääriäinen & Urrila 2008, 34). Talousarvio sekä talous- ja toimintasuunnitelma ovat pakollisia arvioita, jotka koskevat kunnan tai kuntayhtymän varainhoitoa ja toimintastrategiaa. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Ne on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. (Kuntalaki 2006. 29.6.2006/578; Hannus ym. 2009, 388.) Talousarvion ja -suunnitelman on tarkoitettu selventävän ja palvelevan taloussuunnit-

telun tehtäviä. Kuvassa 3 on kerrottu kunnan taloussuunnittelun tehtävät sekä rakenne.

Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava vuotuista talousarviota. Talousarvio on vuositasolla tapahtuvaa yksityiskohtaista taloussuunnittelua eli esitys kunnan seuraavan vuoden budjetista. Tähän taloussuunnittelujärjestelmään kuuluvat muun muassa maksuvalmiussuunnittelu ja toimielinten sekä tulosityksiköiden sisäinen, lyhyen ajan talous- ja toimintasuunnittelu. Talousarvioon tehtävistä muutoksista päättää valtuusto. Kunnan tai kuntayhtymän kirjanpidossa seurataan talousarvion toteutumista ja tilinpäätökseen sisällytetään talousarvion toteutumisvertailu. (Tilastokeskus 2010.) Lisäksi voidaan tehdä talousarviosuunnitelmia pidemmille ajanjaksoille, esimerkiksi viidelle tai kymmenelle vuodelle. Suunnitelmat täsmentyvät tällöin vuosittaisessa talousarviossa. (Kuntalaki 2006. 29.6.2006/578; Oulasvirta ym. 2001, 115.)

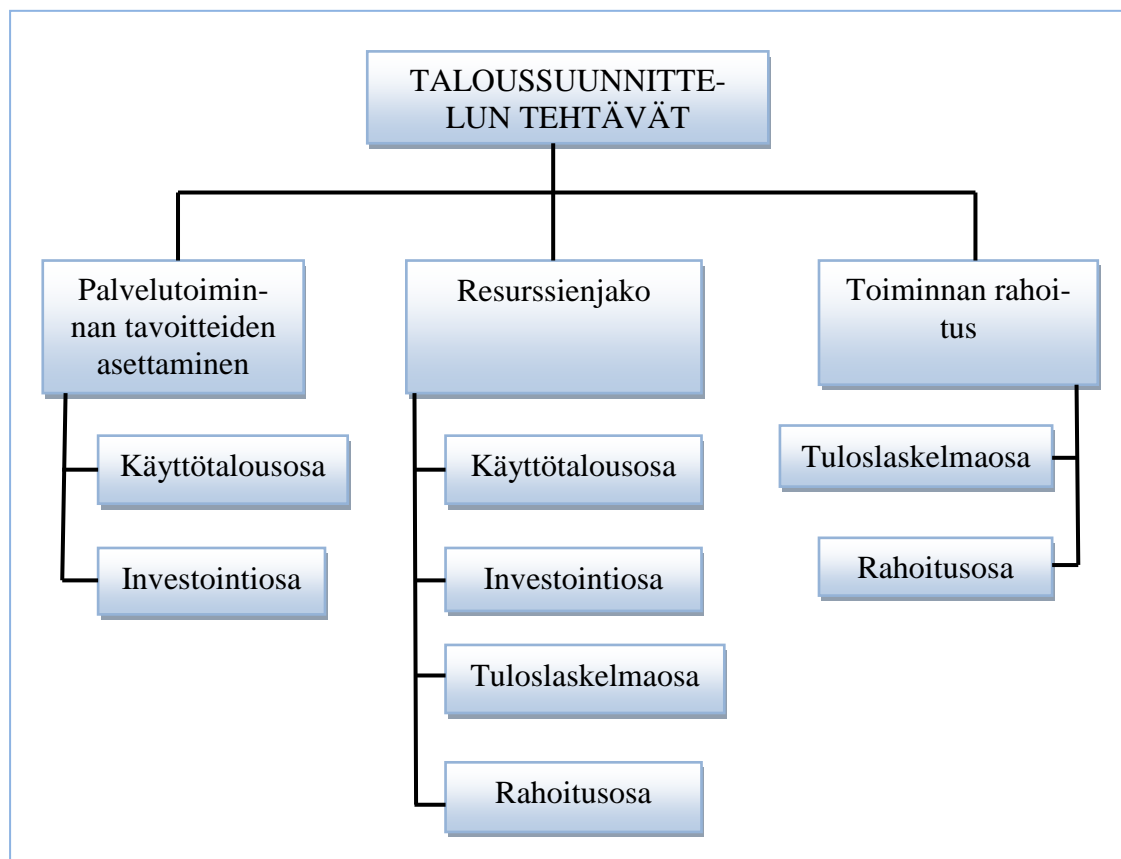
Vuotuisen talousarvion kanssa tehdään myös kolmevuotinen taloussuunnitelma. Kunnanhallitus käsittelee keskushallinnossa kerätyn taloussuunnitelman ja tekee siihen mahdollisia muutoksia, minkä jälkeen se toimitetaan valtuustolle hyväksyttäväksi. Taloussuunnitelmaan voi tulla vielä muutoksia ennen lopullista muotoa. (Kuntalaki 2006. 29.6.2006/578; Oulasvirta ym. 2001, 115.)

Talousarvioon otetaan huomioon toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Suomen Kuntaliiton antaman talousarviosuosituksen mukaan talousarvio jakaantuu käyttötalous-, investointi-, tuloslaskelma- ja rahoituslaskelmaosiin. Taloussuunnittelun tehtävät ja rakenne näkyvät kuvassa 3.

Taloussuunnittelun tehtäviä ovat palvelutoiminnan tavoitteiden asettaminen, toiminnan rahoitus ja resurssienjako. Palvelutoiminnan tavoitteet asetetaan käyttötalousosassa ja investointiosassa. Käyttötalousosa on kunnan toimielinten budjetoima käyttösuunnitelma talousarvion määrärahoista ja tuloarvioista. Investointiosassa on budjetoitu mahdollisimman tarkasti kunnan suunnitteilla olevat investoinnit eli hankinnat ja uudistukset hankkeiden ja kohteiden mukaisesti. (Myllyntaus 2002, 38–40.)

Toiminnan rahoitus suunnitellaan tuloslaskelmassa ja rahoitusosassa. Tuloslaskelmaosa kertoo tulorahoituksen riittävyyden kunnan palvelutoiminnan vuosittaisiin kustannuksiin sekä osoittaa kunnan oman tulorahoituksen, kuten toiminnasta saatujen tuottojen riittävyyden käyttömenoihin. Tulorahoitus koostuu käyttötuloista, rahoitustuloista ja satunnaisista tuloista. Käyttötuloja ovat verotulot, toimintatulot ja käyttötalouden valti-onosuudet.

Rahoitusosa osoittaa, millä rahan lähteillä katetaan kunnan rahan käyttö. Rahoituslaskelmasta nähdään tuloslaskelmasta siirtyvien tulojen ja investointien aiheuttaman nettokassavirran sekä kunnan kassavirtojen muutokset. Rahoitustulot puolestaan koostuvat korkotuloista ja muista rahoitustuloista. Resurssienjaossa tarkastellaan, kuinka kunta voi saavuttaa asetetut tavoitteet budjetoiduilla varoilla. (Myllyntaus 2002, 38–40; Oulasvirta ym. 2001, 116.)



Kuva 3. Kunnan taloussuunnittelun tehtävät ja rakenne (Myllyntaus 2002, 38.)

2.5 Budjetointi

Kunnan talouden suunnittelussa ja seurannassa käytetään budjetointia. Budjetti on talousarvio eli edeltä määrätyn tulevan ajanjakson tulo- ja menoarvio: laskelma siitä, paljonko kunta on saamassa rahaa tietyllä ajanjaksolla ja paljonko kunta voi kuluttaa tuona aikana. (Kunnat.net, kuntatiedon keskus 2010) Budjetointi edistää kunnan johtamista monella eri tavalla. Se esimerkiksi auttaa tavoitteiden täsmentämisessä, motivoi ihmisiä saavuttamaan annetut tavoitteet, selkeyttää organisaatiota sekä budjetti on tärkeä informaation lähde. Hyvään budjetointiin kuuluu, että se ei ole monimutkaisesti suunniteltua. Monimutkainen suunnittelu voi haitata budjetin tavoitteiden saavuttamista. (Neilimo & Uusi-Rauva 2005, 235.)

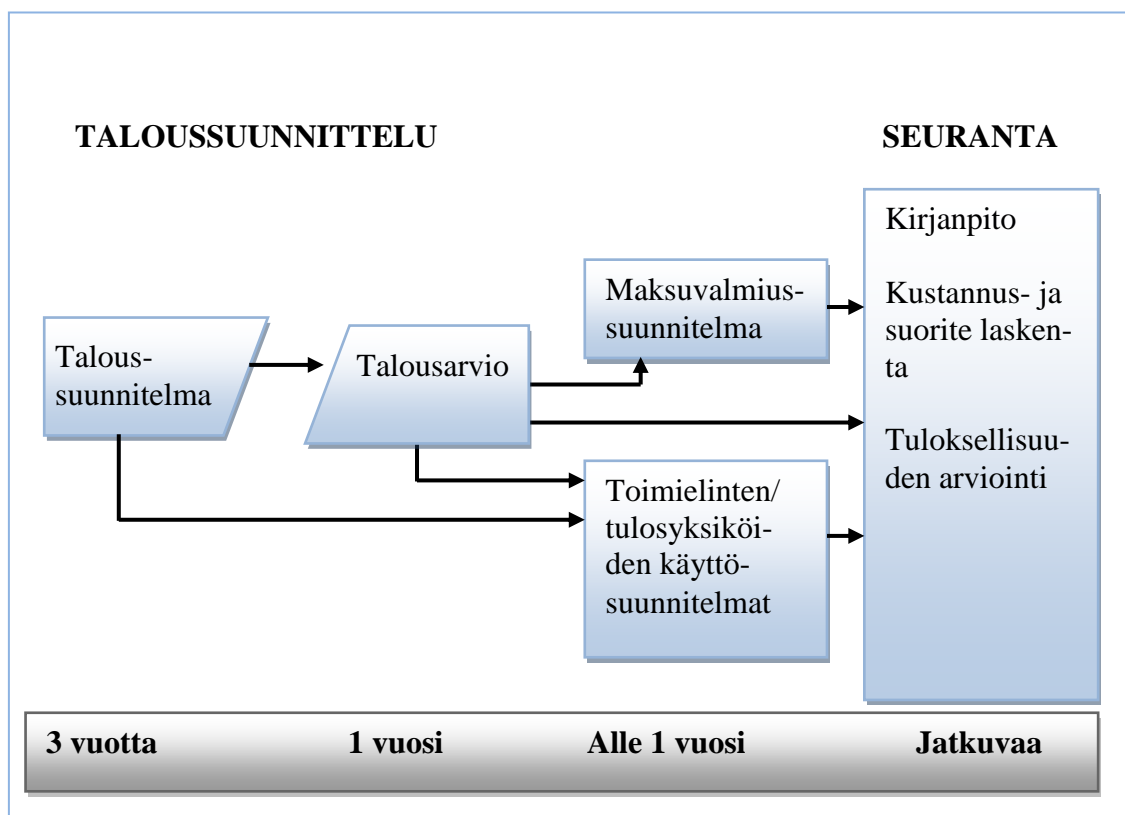
Keminmaan kunnassa vaihtoehtoiseksi budjetin laadinta tavaksi suunniteltiin kehysbudjetointia. Kehysbudjetointia kutsutaan myös raamibudjetoinniksi ja siihen perustuva ajattelu on toimintamenobudjetoinnin taustalla. Keskeisenä ajatuksena kehysbudjetoinnissa on se, että ylimmät päättäjät jakavat käytettävissä olevan rahamäärän etukäteen eri kohteisiin raha- tai henkilökehyksinä. Näiden kehyksien sisällä yksiköt voivat suunnitella toimintaansa. Kehysbudjetissa tiettyyn toimintaan osoitetaan rahasumma, toimintamääräraha, tavoiteltavia tuloksia tarkemmin yksilöimättä. Kehysbudjetoinnilla on saatu valtionhallinnon budjetointiin pitkän aikavälin ajattelua, sekä sitoutumista toimintojen kehittämiseen jo ennalta tiedettyjen resurssien rajoissa. (Neilimo ym. 2005, 243; Tampereen yliopisto 2010.)

2.6 Talous- ja toimintasuunnitelman valmistelu ja rakenne

Taloudenohjausta varten laskentatoimen vakiintuneimpia osia ovat budjetointi ja kirjanpidolliset tehtävät. Edellä mainittuja tietoja ylläpitämällä kyetään seuraamaan talouden kehittymistä tarkasti, mikä antaa kunnan johdolle reaaliaikaista tietoa johtaa kunnantaloutta. Samalla ulkoiset sidosryhmät ja kuntalaiset saavat oikeansuuntaisen kuvan kunnan taloudellisesta tilanteesta. Vuoden 1997 alusta lukien kunnat alkoivat noudattaa kirjanpitolakia soveltavin osin kuntalain velvoitteiden mukaisesti. Kirjanpitolain mukaisia ohjeita kunnille antaa kauppa- ja teollisuusministeriön kirjanpitolautakunnan kunta-jaosto. Laskentatoimeen liittyvästä suosituksesta puolestaan vastaa Suomen Kuntaliitto,

jonka tehtävä on tarjota kunnille ajanmukaista tietoutta ja antaa ohjeistuksia sekä ratkaisuja taloudenhoitoon liittyviin kysymyksiin tarvittaessa. (Oulasvirta ym. 2001, 115.)

Oulasvirta ym. (2001, 11) selittävät taloussuunnitelman kulkua kuvan 4 mukaisesti. Taloussuunnitelman ideana on tehdä mahdollisimman tarkka suunnitelma vuotuisista talousarviojaksoista, joilla pyritään ohjaamaan kunnantalouden kehitystä. Kuntalain mukaan taloussuunnitelman olisi katettava vähintään kolmivuotinen jakso, josta ensimmäinen vuosi tarkennetaan sitovaksi talousarvioksi. Kolmevuotisella taloussuunnitelmalla on tarkoituksena edesauttaa talouden tasapainoisuutta. Suunnitelman avulla pyritään ennakoimaan esimerkiksi investoinneista aiheutuvia yllättäviä kuluja, kun tarkastellaan talouden kehitystä pidemmällä jaksolla. Suunnitelmalla pyritään luomaan suuntaviivoja ja realistisia ennusteita kunnan taloudellisen tilanteen kehittymisestä. Talousarvion tehtävänä puolestaan on luoda puitteet vuosittaiselle yksityiskohtaiselle lyhyen aikavälin suunnitelmalle. Talousarviojakson aikana kerätyn informaation toteutuneiden tietojen perusteella luodaan erillinen tilinpäätöskertomus, josta nähdään tulostavoitteiden todellinen toteutuminen.



Kuva 4. Kuntien taloussuunnittelu ja laskentajärjestelmän perusrakenne (Oulasvirta ym. 2001, 115.)

Valtuuston hyväksymä talousarvio ja -suunnitelma asettavat niin valtuudet kuin velvoitteet käyttää myönnetyt määrärahat tarkoituksenmukaiseen toimintaan. Valtuuston päättettyä talousarviosta toimielimet päättävät talousarvion käyttösuunnitelmista. Tällöin toimielimet jakavat suunnitelmissaan määrärahat tehtävä- ja tulosalueille sekä tulosityksiköille ja hankkeille. Samalla ne muodostavat valtuuston tavoitteiden kanssa yhtäläiset mutta tarkennetut tavoitteet. (Oulasvirta ym. 2001, 115–118.)

Talousarvion laadinnan luonne on muuttunut viime vuosien aikana yhä enemmän tavoite-, suorite- ja tulospohjaiseksi perinteisen määrärahabudjetin sijaan. Talousarvion mittaaminen on kuitenkin haastavaa, ja väärin valitut tuloksellisuutta kuvaavat mittarit voivat johtaa jopa epärealistisiin päätelmiin. Tämän vuoksi on tärkeää, että kunta noudattaa sitä koskevia periaatteita, joista osasta on säädetty kuntalaissa sekä käyttää hyvään kunnallistalouteen ohjaavia ominaisuuksia. (Oulasvirta ym. 2001, 116–117.)

2.7 Kunnan talouden valvonta

Kunnissa valvotaan talousarvion toteutumista. Tämän ulkoisen valvonnan avulla saadaan tietoa siitä, kuinka hyvin kunta tai kuntayhtymä on onnistunut tavoitteissaan ja tehtävien hoitamisessa. Tällaista tietoa tuottaa kunnalle tarkastuslautakunta, tilintarkastajat ja kunnanhallitus. Kehityskohteita kunnallishallinnossa ovat olleet kunnantalouden valvonnan parantaminen. Hyvällä ja ammattimaisella valvonnalla on pyritty lisäämään kunnallishallinnon ja tilinpäätösraportoinnin uskottavuutta sekä luotettavuutta. (Kuntalain mukainen tavoitteiden asettaminen ja arviointi- työryhmä muistio 2009; Säilä ym. 2008, 51.)

Kunnanvaltuusto asettaa tarkastuslautakunnan. Tarkastuslautakunnan puheenjohtajan sekä varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja. Tarkastuslautakunnan tehtäviä ovat valtuustossa päätettävien hallinnon ja talouden tarkastusta koskevien asioiden valmistelu ja arviointi siitä, ovatko valtuuston määräämät toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet kunnassa toteutuneet. Tarkastuslautakunnan rooli on myös toimia tilintarkastajan ja kunnan yhteismiehenä. (Säilä ym. 2008, 51.)

Tilintarkastajan valintaa valmistelee tarkastuslautakunta, jonka jälkeen kunnan tilintarkastajan valitsee kunnanvaltuusto. Tilintarkastuksen ammatillisen osaamisen merkitystä

ja luotettavuutta on lisätty säätämällä kunnan tilintarkastajalle pätevyysvaatimukset. Kuntalain mukaan tarkastajaksi voidaan valita vain julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajan tutkinnossa hyväksytty henkilö eli JHTT -tilintarkastaja tai yhteisö. Tilintarkastajia voidaan valita enemmän kuin yksi. Sama tilintarkastaja valitaan neljäksi vuodeksi kerrallaan eli koko valtuustokaudeksi. Kunnan tilintarkastajan työ on pääasiassa laillisuustarkastusta. Tällöin selvitetään, onko kunnan hallintoa hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti sekä onko tilinpäätös laadittu säännösten mukaisesti. Lisäksi tarkastetaan, annetaanko laadinnassa oikeat ja riittävät tiedot esimerkiksi tilikauden toiminnasta ja taloudesta sekä onko kunnan sisäinen valvonta ja konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti. Tilintarkastajan tulee antaa valtuustolle kultakin tilikaudelta kertomus, jossa esitetään tarkastuksen tulokset. (Säilä ym. 2008, 57–59.)

Laissa on määritelty ero tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien työn välille. Tarkastuslautakunnan tehtävä on tehdä kannanottoja toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumiseen, kun taas tilintarkastajan työ on pääasiassa laillisuus- ja oikeellisuusvalvontaa. Tämän lisäksi tilintarkastajan tulee ottaa kantaa kunnan sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan järjestämiseen. (Säilä ym. 2008, 57–59.)

3 TALOUSARVIOVUODEN RAKENNE JA AIKATAULU

3.1 Talous- ja toimintasuunnitelman laadintaohje osana taloudensuunnittelua

Talousarvion ja -suunnitelman luominen on vuosittainen prosessi, jolloin taloutta suunnitellaan valtuuston linjaamien päämäärien mukaisesti. Lähtökohtaisesti pyritään toteuttamaan jo aiemmin suunnitellut sekä nykytilan mukaiset tavoitteet huomioiden niihin vaadittavat resurssit. Taloudensuunnittelussa on otettava huomioon voimassaoleva kuntalaki, kuntaliiton antama ohjeistus sekä valtion tekemät linjaukset. Kuntien sisällä suunnitelma toteutetaan pitkälti valtuuston linjausten mukaiseksi, jonka pohjalta kunnan on noudatettava yhtenäistä toimintastrategiaa. (Säilä ym. 2008, 36.)

Laadintaohjeen on sisällöllisesti vastattava yksityiskohtaisesti valtuuston asettamiin linjauksiin. Talous- ja toimintasuunnitelman laadintaohje on keskushallinnossa valmistettava ohjeistus, joka toimitetaan kunnanhallituksen hyväksynnän jälkeen kunnan hallintokunnille sekä osalle tytäryhtiöitä. Laadintaohjeella opastetaan ja kerätään informaatiota seuraavasta talousarviovuodesta sekä seuraavilta kolmelta taloussuunnitelmavuodelta. Laadintaohjeiden valmistaminen on osa vuotuisen prosessin kulkua, jolloin laadintaohjeet yleensä valmistetaan maaliskuu-toukokuun aikana. (Kallanvaara 2010.) Informaation muuttumisen vuoksi tekemämme talous- ja toimintasuunnitelman laadintaohjeistuksen tarkoituksena ei ole palvella samassa muodossaan kuluvaan talousarviovuotta pidempää aikaa. Kunnan tulee päivittää laadintaohjeen sisältöä ja rakennetta informaatioissa tapahtuvien muutosten mukaan vuosittain. Esimerkiksi kuntaliiton julkaisema laadintaohjeen suositus, jonka määrä on valmistua syksyn 2010 aikana, voi tuoda mukanaan uudenlaisia ideoita kunnantaloudenhoitoon.

Seuraavassa kappaleessa kuvaamme Keminmaan kunnan talous- ja toimintasuunnitelma prosessin etenemisen prosessikaaviomalliin pohjautuen (kuva 5). Selvitämme kaaviossa kuvattujen talousarviovuoden tapahtumat jakamalla suunnitelmavuoden lyhyempiin ajanjaksoihin. Tämän avulla voimme yksityiskohtaisemmin selvittää, mitä keskeisimpiä toimenpiteitä suunnitelmaa valmistaessa on huomioitava. Lisäsimme kappaleeseen kunnan nykyhetkeä käsittelevien osioiden jatkeeksi keskeisiä muutosehdotuksia, joita kunta voisi tulevaisuudessa tehdä.

3.2 Prosessikaaviomalli laadintaohjeen tueksi

Opinnäytetyötämme aloittaessamme mietimme ratkaisua Keminmaan kunnanjohtajan kanssa, kuinka talous- ja toimintasuunnitelmavuoden kulku voitaisiin esittää siten, että siitä kävisivät ilmi suunnitelmavuoden rakenne sekä aikataulu. Tämän pohjalta kunnanjohtaja esitti ratkaisuksi prosessikaaviomallia, jossa nämä kaksi elementtiä voitaisiin yhdistää toimivaksi kokonaisuudeksi. (Lepojärvi 2010.)

Aloitimme prosessikaaviomallin toteutuksen selvittämällä haastatteluiden avulla, kuinka talousarviovuosi käytännössä etenee Keminmaan kunnassa. Haastatteluista saatu informaatio sekä kuntaliiton yksinkertaistettu malli talousvuoden etenemisestä toimivat lähteinä, joiden pohjalta valmistimme prosessikaaviomallin kuvaamaan Keminmaan kunnan nykytilaa.

Prosessikaaviomallissamme on kyse muutosprosessista, koska tavoite on poiketa alkuperäisestä tilasta. Prosessi tarvitsee resursseja, jotta se etenee. Prosessin tarkoituksena on alkaa jostakin tilanteesta, jolloin prosessi etenee tarpeen tai vaatimusten vuoksi ja päättyy lopulta johonkin systeemin tai ympäristön tilaan. Yksi osa prosesseja on esimerkiksi tutkimus ja kehittämisprojekti, palveluiden tai tavaran tuottaminen. (Karimaa, 2001, 212–213.) Valmistamamme laadintaohjeet ovat myös osa Keminmaan kunnan laadintaprosessia. Tekemämme prosessikaaviomalli kuvaa taloussuunnittelun etenemisen koko kunnan tasolla.

Tammi - huhtikuu

Talousarvion suunnittelu käynnistyy tammikuussa, jolloin aloitetaan edellisvuoden tilinpäätöksen sekä toimintakertomuksen laadinta, jotka valmistuvat pääsääntöisesti maaliskuun loppuun mennessä. Tämän jälkeen kunnankamreeri laatii yhdessä taloustoimiston henkilökunnan kanssa seuraavan suunnitelmakauden laadintaohjeet. Ohjeet valmistetaan kuntaliiton, verohallinnon sekä valtionviranomaisten määräämän sisällön mukaisesti. Kamreerin valmisteleva laadintaohje tarkastetaan keskushallinnossa kunnanjohtajan kanssa ennen sen esittämistä kunnanhallitukselle. Tämän jälkeen kunnanjohtaja esittelee laadintaohjeet kunnanhallitukselle. Ohjeet käsitellään kunnanhallituksen kokouk-

nessa, joten niihin voi tulla muutoksia. Lopulta laadintaohjeet hyväksytään ja toimitetaan hallintokunnille sekä tytäryhtiöille täytettäväksi. (Kallaanvaara 2010.)

Tulevaisuutta ajatellen edellä mainitulla ajanjaksolla löytyy kehityskohteita. Suunnitelmavuosi olisi mahdollista aloittaa esimerkiksi kuntaliiton toimintaympäristöanalyysin mukaisesti, johon osallistuu keskushallinnon, hallintokuntien sekä tytäryhtiöiden edustajia. Analyysin tarkoituksena on huomioida toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia, jolloin muutoksiin kyettäisiin vastaamaan tarkennetuin strategisin päätöksin. Tilinpäätöksen ja arviointikertomuksen valmistumisen jälkeen kunnan olisi syytä pitää vuosittain kunnanvaltuustolle suunnattu strategia- ja talousseminaari. Tällöin kyettäisiin hyödyntämään tilinpäätöksen, arviointikertomuksen ja toimintaympäristöanalyysin tuomaa informaatiota, jolloin laadintaohjeet luotaisiin seminaarissa esille tulleiden asioiden pohjalta. (Lepojärvi 2010; Kunnat.net, kuntatiedonkeskus 2010.)

Touko – heinäkuu

Kunnanhallituksen hyväksymä laadintaohje toimitetaan Keminmaan kunnassa hallintokunnille ja tytäryhtiöille yleensä toukokuun lopulla. Alkukesän aikana pidetään johtoryhmän kokous, jonka jälkeen palkkatoimisto laatii palkkaliitteen tiedoksi hallintokunnille heinäkuun aikana. Hallintokunnat valmistavat laadintaohjeen pohjalta omat esityksensä talousarviosta ja tytäryhtiöt valmistavat erikseen lähetetyt kyselykaavakkeet palautettavaksi taloustoimistoon alkusyksyyn mennessä. (Kallaanvaara 2010.)

Kesän aikana suunnitelman kulku Keminmaassa on kuntaliiton suosituksen mukaisessa aikataulussa. Keskustelua voi tuolloin ilmetä tilaaja--tuottaja- toimintamallin palvelusopimuksia suunnitellessa. Vuoden 1993 kunnanlain mukaan kunnilla on oikeus itse päättää, kuinka kunnat järjestävät palveluitaan. Mahdollisuutena on järjestää palvelu itse tai tilata se ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Tällöin on huomioitava valtuuston asettamat tavoitteet, jolloin tilaajakuntien on järjestettävä palvelut valtuuston asettamien ehtojen mukaisesti. (Lepojärvi 2010 ; Korpela & Mäkitalo 2008, 156.)

Elo – syyskuu

Syksyllä taloustoimisto laatii kunnankamreerin johdolla koonnin henkilöstö- ja investointisuunnitelmista, jonka jälkeen koonti tarkastetaan kunnanjohtajan kanssa. Tytäryhtiöiden antama informaatio liitetään osaksi talous- ja toimintasuunnitelmaa. Keskushallinnossa valmistetun talous- ja toimintasuunnitelman koonnin jälkeen kirjanpito-osasto laatii jokaista hallintokuntaa koskevan suunnitelmabudjetin. Suunnitelmabudjetin pohjalta keskushallinnon edustajat sekä hallintokuntien edustajat pitävät palaverin, jossa tarkastellaan tulevan suunnitelmavuoden kulkua ja tehdään mahdollisia muutostarpeita. (Kallaanvaara 2010.)

Käytännössä Keminmaan kunnassa alkusyksyn aikana käsiteltävät asiat etenevät aivan kuntaliiton suosituksen mukaisesti. Tuolloin tärkein huomio kiinnittyy hallintokuntien ja tytäryhtiöiden pitävän aikataulun noudattamiseen. Varsinkin suunnitelmabudjetin koontia ajatellen aikataulun pitävyys on tärkeää, koska vähitellen toimitetusta informaatiosta on kirjanpito-osaston mukaan työlästä luoda yhtenäinen kokonaisuus. Ongelma voidaan välttää siten, että jokainen taloussuunnitelman laadinnassa mukana oleva hallintokunta ja tytäryhtiö palauttaa informaatiossa viimeistään annettuun takarajaan mennessä. Joissain kunnissa on tapana pitää alkusyksyn aikana valtuuston toinen strategia- ja talousseminaari, jolloin kunnan tavoitteet täsmennetään yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. Seminaari on järjestetty ennen kunnanjohtajan pitämää talousarvioehdotuksen esitystä kunnanhallitukselle. (Kallaanvaara 2010; Lepojärvi 2010.)

Loka – marraskuu

Keskushallinnon- ja hallintokuntien edustajien väliset pääluottamusmiesspalaverit järjestetään yleensä lokakuun aikana. Kunnankamreeri ja kunnanjohtaja tekevät yhteistyönä taloussuunnitelman tasapainotustoimenpiteet yleensä lokakuun aikana. Talousarvion tasapainotustoimenpiteiden jälkeen kunnanjohtaja esittää ehdotuksen talous- ja toimintasuunnitelmasta kunnanhallitukselle, jonka jälkeen on myös yhteistyötoimikunnankokous. Vero- ja kiinteistöverojen prosentit päätetään seuraavalle suunnitelmavuodelle marraskuun aikana. (Kallaanvaara 2010.)

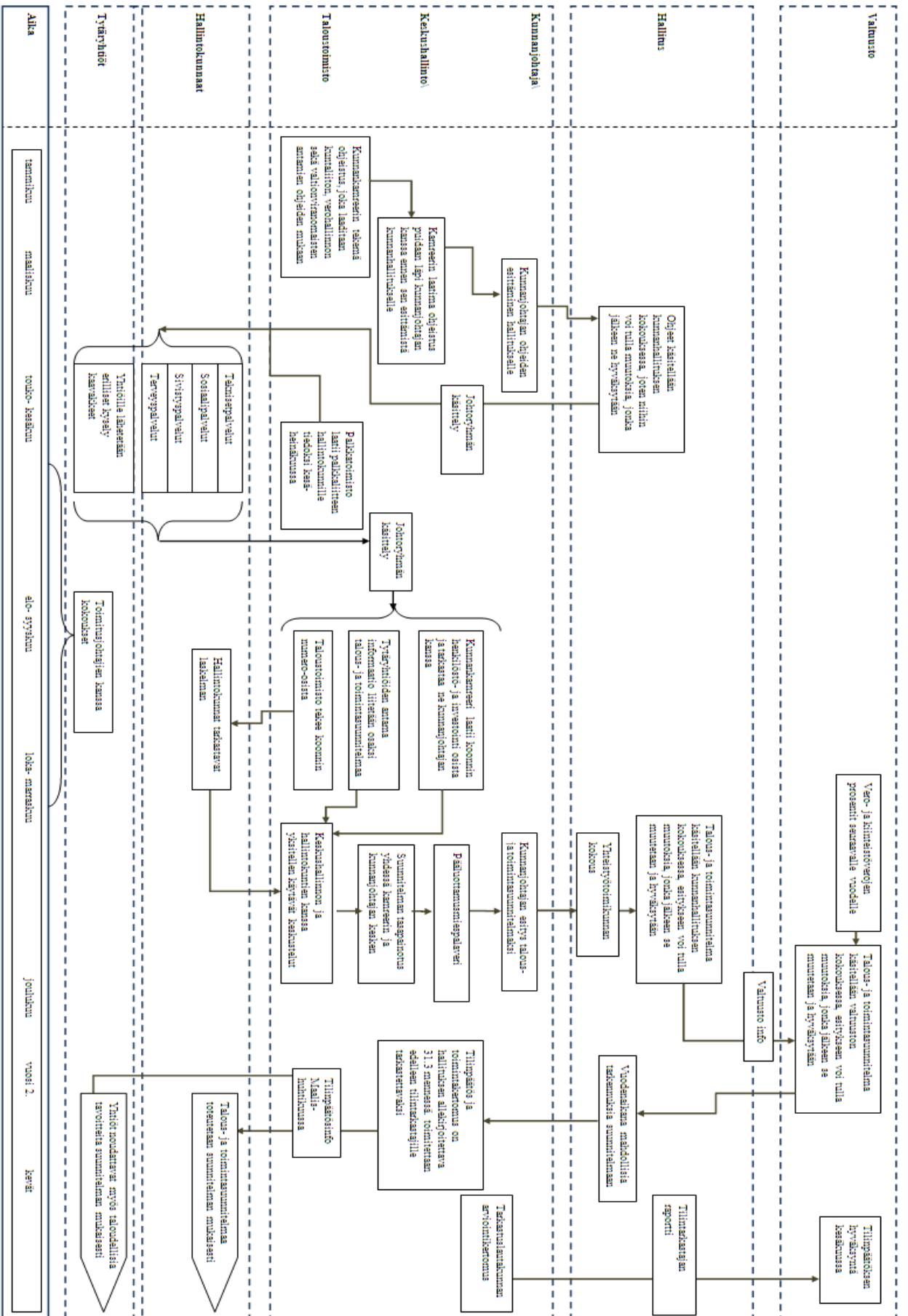
Loppusyksyn osalta suunnitelma on edennyt Keminmaassa yleensä ottaen hyvin. Ainoastaan aikataulu on toisinaan asettanut todellisia haasteita, etenkin sellaisissa tapauksissa, kun kokonaisbudjetin yhteensovittaminen on vaatinut ponnisteluja. (Lepojärvi 2010.)

Joulukuu ja seuraavan vuoden kevät

Viime vuosina Keminmaassa on ollut tapana järjestää valtuustolle informaatiotilaisuus vuoden lopulla. Niin kutsuttu valtuustoinfo käsittelee talous- ja toimintasuunnitelmaehdotusta ja valtuutetuilla on mahdollista tehdä kannanottoja yhtenäisestä kuntastrategiasta ennen varsinaista valtuuston kokousta. Talous- ja toimintasuunnitelma käsitellään vuoden lopulla virallisessa valtuuston kokouksessa, jolloin esitykseen voi tulla muutoksia tai sitä voidaan joutua tarkentamaan ennen valtuuston lopullista hyväksyntää. Valtuuston hyväksyessä talous- ja toimintasuunnitelman se menee kunnanhallituksen toimeenpantavaksi. Kunnanhallitus voi antaa vuoden aikana lisäksi mahdollisia tarkennuksia suunnitelman kulkuun. (Kallaanvaara 2010; Lepojärvi 2010.)

Kevään aikana edellisvuoden tilinpäätös ja toimintakertomus on saatava hallituksen allekirjoitettavaksi maaliskuun loppuun mennessä, jonka jälkeen raportit toimitetaan edelleen tilintarkastajille. Tarkastuslautakunta valmistaa lisäksi arviointikertomuksen maaliskuun huhtikuun aikana. Hallituksessa käydään läpi tilintarkastajan raportti, minkä jälkeen raportti toimitetaan valtuustolle. (Kallaanvaara 2010.)

Tulevaisuudessa Keminmaan kunnan on syytä kiinnittää enemmän huomiota kunnan yhtenäiseen toimintastrategiaan. Yhtenäisen kuntastrategian tärkeä lähtökohta on kunnan toimielimien yhteistyö, jonka pohjalta lähdetään toteuttamaan kunnan tasapainoista kokonaisuutta. Tälle lähtökohtana on alkuvuodesta pidettävä talusseminaari, jossa voitaisiin keskittyä mahdollisiin ongelma-kohtiin sekä luoda selkeä lähtökohta taloussuunnitelman laadintaan. (Kunnat.net, Kuntatiedonkeskus 2010.)



4 KÄYTTÖKOKEMUKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET TOIMIVUUDESTA

4.1 Haastattelun suunnittelu ja toteutus

Opinnäytetyöprosessin osana suoritimme haastattelut talous- ja toimintasuunnitelman laadintaohjeita käyttäneille sekä prosessikaaviomalliin tutustuneille henkilöille. Haastatteluilla varmistamme tekemämme laadintaohjeen toimivuuden. Haastateltavat henkilöt ovat Keminmaan kunnan keskushallinnon ja hallintokuntien virkamiehiä sekä työntekijöitä. Suoritimme haastattelut puolistrukturoituna haastatteluina syyskuun 2010 lopulla. Puolistrukturoiduissa haastatteluissa haastateltaville esitetään samat valmiiksi laaditut kysymykset samassa järjestyksessä (Kvalimotv 2010). Kohderyhmässä haastateltavien yhteismäärä oli kahdeksan, joista seitsemän vastasi kysymyksiin. Vastaajina toimivat kunnankamreeri, kunnanjohtaja, kunnan kirjanpitäjät sekä osa toimialajohtajista. Osan haastateltavista haastattelimme Keminmaan kunnanvirastolla henkilökohtaisesti, mutta tiukkojen aikataulujen vuoksi osa haastateltavista vastasi kysymyksiimme sähköpostitse. Kysymyksiä oli yhdeksän, ja ne koskivat uudistettua talousarvio-opasta, sen käyttökokemuksia, sisältöä ja ulkoasua.

4.2 Työn tulokset ja johtopäätökset

Haastatteluilla saimme selville uudistetun laadintaohjeen toimineen työkaluna talousarvion valmisteluprosessissa. Haastateltavat kokivat uudistetun laadintaohjeen olleen virkistävää vaihtelua, ja käyttäjät jaksoivat paneutua siihen paremmin. Käyttäjien mielestä uudistetussa laadintaohjeessa oli selitetty tarkemmin esimerkiksi kunnan yhtenäiset tavoitteet. Haastateltavat mielsivät yleisesti laadintaohjeen osittain liian pitkiksi, joten tiivistämistä on syytä tehdä enemmän.

Liitetiedoissa oleviin lomakkeisiin kiinnitettiin huomiota etenkin taloustoimiston kirjanpito-osastolla. Haastattelun aikana ilmeni, että lomakkeet olisivat voineet olla sisällöllisesti kokonaan uudelleensuunnitellut. Lisäksi lomakkeisiin pyydettiin tarkempaa määrittelyä niiden täyttämiseen sekä käytettävään tarkkuuteen esimerkiksi henkilöstömenojen osalta.

Kirjanpito-osasto kiinnitti erityistä huomiota talousarviossa olevaan aikatauluun, jotta talousosastolle jäisi riittävästi aikaa informaation jatkokäsittelyyn. Aikataulut ovat haasteellisia ja niiden noudattamisessa on ollut ongelmia. Tästä olisi syytä keskustella avoimesti ja sovittava koko kunnan tasolla yhteisistä pelisäännöistä.

Haastatteluissa ilmenneitä muutoksia seuraaville vuosille olivat esimerkiksi tekstin tiivistäminen sekä käyttöön otetun kehysbudjetoinnin tarkempi määrittäminen. Laadintaohjeen ulkoasusta saimme positiivisia kommentteja, esimerkiksi kansilehdestä pidettiin. Haastateltavien mielestä laadintaohjetta voidaan käyttää myös tulevaisuudessa talousarvion suunnittelun tukena. Tulevaisuudessa laadintaohje tulee kuitenkin muokkautumaan uusien ohjeistusten mukaisesti. Haastatteluista saatu informaatio oli yleisesti positiivista ja tekemämme muutokset osoittautuivat onnistuneiksi.

5 POHDINTA

Opinnäytetyötä tehdessämme tutustuimme Keminmaan kuntaorganisaatiossa toimivaan keskushallintoon sekä selvitimme, kuinka talous- ja toimintasuunnitelma laaditaan. Meille selvisi, että talousarvion laadinta on pitkäjänteinen prosessi, johon osallistuu kunnan eritasoisia toimielimiä kuten hallintokunnat sekä tytäryhtiöt. Opinnäytetyösämme kuvasimme talousarviovuoden kulun tekemällämme prosessikaaviomallinnuksella, jonka sisällön avasimme jakamalla kaavion lyhyempiin ajanjaksoihin.

Opinnäytetyötämme ja uusia laadintaohjeita tehdessämme haasteeksi osoittautui Suomen kuntaliiton kuntien käyttöön julkistettavan laadintaohjeen luovutuksen myöhästyminen. Ohjeita ei ollut saatavilla vielä keväällä ja kuntaliiton kehityspäällikkö kertoi tämän johtuvan projektin myöhästymisestä. Alkuperäisen suunnitelman mukaan Kuntaliiton uuden laadintaohjeen oli tarkoitus toimia pohjana, sovellettaessa laadintaohjetta Keminmaan kuntaa koskevaksi.

Kuntaliiton laadintaohjeen julkaisun myöhästymisen vuoksi etsimme eri kirjallisuuden ja Internet-lähteitä, joita sovelsimme laadintaohjeen sekä prosessikaaviomallin tekemiseen. Keminmaassa jo aikaisemmin käytössä toiminut laadintaohje oli myös suunnittelun tukena. Opinnäytetyön tekoprosessi oli haasteellinen, koska esimerkiksi Suomen kuntien taloudenhoitoa käsittelevää kirjallisuutta oli saatavilla niukasti sekä kansainvälisten teosten soveltuvuus työhömme ei ollut mahdollista. Tämän vuoksi käytimme lähteinä Keminmaan kunnan henkilökunnalle suoritettuja haastatteluja, joista saimme paljon tarpeellista tietoa.

Laadintaohjeen lisäksi tekemämme prosessikaaviomalli oli kunnanjohtajan mielestä odotusten mukainen. Prosessikaaviosta ilmenee koko suunnitelmavuoden kulku, joka on aikatauluun kiinteästi sidottu. Prosessikaavion jakaminen lyhyempiin ajanjaksoihin selventää suunnitelmavuoden helpommin ymmärrettäväksi, myös talousprosessissa vähemmän mukana oleville henkilöille kuten esimerkiksi valtuuston jäsenille.

Talous- ja toimintasuunnitelman laadintaohjeiden luovutuksen jälkeen suoritimme Keminmaan kunnan työntekijöille haastatteluja laadintaohjeiden toimivuudesta. Huo-

masimme haastatteluiden yhteydessä ongelmakohdan työn käytettävyydessä, joka johtui ohjelmistoversioiden eroavaisuudesta. Teimme ohjeen Microsoft Office Word 2007:llä, kun taas Keminmaan kunnassa oli käytössä aikaisemmin julkaistu versio Microsoft Office Word 2000. Tämän vuoksi laadintaohjeen liiteosiot eivät toimineet suunnitelmamme mukaisesti. Ongelma olisi voitu välttää paremmalla laadintaohjeiden luovutuksen yhteydessä tapahtuvalla esittelyllä. Edellä ilmenneen ongelman voi välttää tulevaisuudessa huomioiden tekstinkäsittelyohjelmien eroavaisuudet.

Haastattelujen aikana huomioimme, että Keminmaan kunta oli siirtynyt käyttämään kehysbudjetointia. Laadintaohjeiden toimivuuden kannalta olisi ollut merkittävää saada tieto aiemmin, jotta asia olisi voitu huomioida paremmin opasta tehdessä. Keväällä kehysbudjetointia käsittelevä kappale pohjautui pelkkään ajatukseen, että kehysbudjetointia voitaisiin mahdollisesti tulevaisuudessa kokeilla. Tämän vuoksi kehysbudjetista kertova kappale on syytä lisätä oppaaseen, jotta sitä voitaisiin käyttää tulevaisuudessa budjetoinnin lähtökohtana.

Oma haasteensa työn tekoprosessissa oli vieras aihealue. Suuntaudumme opinnoissamme taloushallintoon, josta saamme kattavan perustiedon yritysmaailmaan, mutta emme niinkään käsittele opinnoissamme kunnallisia aiheita. Tämä ei kuitenkaan ollut ongelma, vaan ennemminkin mahdollisuus syventää kuntatietouttamme.

Opinnäytetyön tekeminen kunnalle oli mielenkiintoinen prosessi, joka avarsi kuntien tehtäväkenttää osana suomalaista hyvinvointiyhteiskuntaa. Opinnäytetyötä tehdessä meille avautui uudella tavalla kunnan tehtävät. Opimme työtä tehdessämme uutta kunnan toiminnasta ja taloudensuunnittelusta. Onnistuimme toteuttamaan käyttökelpoisen laadintaohjeen sekä Keminmaan kuntaa kuvaavan prosessikaaviomallin koskien talousarviovuoden kulkua. Luomimme laadintaohjeiden tarkoituksena ei ole tulevaisuutta ajatellen toimia täysin samassa muodossa. Talous- ja toimintasuunnitelma muotoutuu vuosittain ja suunnitelmassa voi vuosia vertaillessa olla suurtakin poikkeavuutta, minkä vuoksi suunnitelman sisältö ja rakenne kokee vuosittain muutoksia. Työstämme on varmasti tulevaisuudessa hyötyä niin meille opiskelijoille kuin myös Keminmaan kunnalle.

LÄHTEET

Painetut

- Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 2007. Tutki ja kirjoita. Tammi, Helsinki.
- Kananen, Jorma. 2008. Kvali, Kvalitatiivisen tutkimuksen teoria ja käytänteet. Jyväskylän ammattikorkeakoulu, Jyväskylä.
- Karimaa, Erkki. 2001. Osaaminen on malleissa. Kunnan järjestelmien ja prosessien mallit. Suomen kuntaliitto, Kuntaliiton painatuskeskus, Helsinki
- Korpela, Juhani & Mäkitalo, Raili. 2008. Julkishallinto murroksessa. Rohkeutta ja vauhtia muutokseen. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Kuntalaki 1992. 25.12.1992/1505
- Kuntalaki 1995. 17.3.1995/361
- Kuntalaki 1995. 17.3.1995/365
- Kuntalaki 1995. 22.12.1995/1647
- Kuntalaki 2003. 11.4.2003/305
- Kuntalaki 2006. 29.6.2006/578
- Kuntalaki 2006. 1.8.2006/578
- Myllyntaus, Oiva. 2002. Kuntatalouden ohjaus. Hakapaino Oy, Helsinki.
- Myllyntaus, Oiva. 2004. Kuntatalouden muuttujan summa. Hakapaino Oy, Helsinki.
- Neilimo, Kari & Uusi-Rauva, Erkki. 2005. Johdon laskentatoimi. Edita Prisma Oy, Helsinki.
- Oulasvirta, Lasse & Brännkärr, Christer. 2001. Toimiva kunta. Tummuvuoren kirjapaino Oy, Vantaa.
- Säilä, Esko & Hellén-Toivanen, Paula & Pakkanen, Kaija & Kääriäinen, Antti & Urrila, Antti. 2008. Kunnan hallinto, talous ja valvonta. Edita, Helsinki.
- Viinamäki, Leena & Saari, Erkki. 2007. Polkuja soveltavaan yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen. Tammi, Jyväskylä.

Painamattomat

Eila, Alajuntti 2010. Kirjanpitäjä, Keminmaan kunta, Keminmaa, 28.9.2010.

Eine, Alavuokila 2010. Pääkirjanpitäjä, Keminmaan kunta, Keminmaa, 28.9.2010.

Finlex.fi, valtion säädöstietopankki, 2010. Luettu 14.5.2010 <<http://www.finlex.fi/fi/>>.

Johtosääntö. Luettu 12.3.2010 <http://www.keminmaa.fi/kunta/paatos/saannot/Hallinto_kv14012005.pdf>.

Kallanvaara, Pirkko 2010. Kunnankamreeri, Keminmaan kunta, Keminmaa, 15.4.2010.

Kallanvaara, Pirkko 2010. Kunnankamreeri, Keminmaan kunta, Keminmaa, 28.9.2010.

Keminmaa esite. Luettu 11.3.2010 <<http://www.keminmaa.fi/index.php?p=Vierailijoille>>.

Keminmaan kunta 2009. Talous- ja toimintasuunnitelma 2009-2011, 2010–2012, Keminmaa.

Keminmaan kunta 2009. Talous- ja toimintasuunnitelman ohjeistus vuosille 2010–2012, Keminmaa.

Keminmaan kunta 2008. Tilinpäätös ja toimintakertomus 2008, Keminmaa.

Keminmaan kunta 2009. Tilinpäätös ja toimintakertomus 2009, Keminmaa.

Kunnat.net, Kuntatiedonkeskus. Luettu 15.7.2010 <http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;192;224;410>.

Kunnat.net, Kuntatiedonkeskus. Luettu 29.3.2010 <http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;145;30546;5702;89900;103567>.

Kunnat.net, Kuntatiedonkeskus. Luettu 12.11.2010 <http://www.kunnat.net/k_htmlimport.asp?path=1;161;83767;83768;83769&urli=http://apps.kunnat.net/sc/google.GHnLBBXB.html>.

Kuntalain mukainen tavoitteiden asettaminen ja arviointi- työryhmä muistio, 2009. Luettu 20.4.2010 <www.kunnat.net/attachment.asp?path=1;29;348;1027;1491;89973;112699>.

Lepojärvi, Tommi, Kunnanjohtaja, Keminmaan kunta, 19.2.2010.

Lepojärvi, Tommi 2010. Kunnanjohtaja, Keminmaan kunta, Keminmaa, 14.10.2010.

Lääkkö, Sirkka 2010. Suunnittelusihteeri, Keminmaan kunta, Keminmaa, 30.9.2010.

Michelsson, Merja 2010. Hallintosihteeri, Keminmaan kunta, Keminmaa, 28.9.2010.

Niemi, Outi 2010. Keminmaan kunta, Keminmaa, 28.9.2010.

Saaranen-Kauppinen & Puusniekka. Kvalimotv. Luettu 1.10.2010 <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L6_3_3.html>.

Suorto, Annika 2010. Talousarvio ja suunnitelman valmisteluprosessi, Kuntaliitto.
19.3.2010.

Tampereen Yliopisto, 2010. Luettu 15.10.2010 < http://www.uta.fi/opiskelijaksi/valinta_kokeet/kysymykset/fila/2006.html>.

Tilastokeskus, 2010. Luettu 12.3.2010 <<http://www.stat.fi/til/ktal/kas.html>>.

Keminmaan kunnan talous- ja toimintasuunnitelman ohje sekä prosessikaaviomalli on tallennettu omaan tiedostoon. Tämä löytyy samalla nimellä osana 2.

HAASTATTELU KYSYMYKSET KEMINMAAN KUNNALLE

1. Miten uudistettua talousarvion laadintaohjetta on käytetty talousarvion valmistelu-prosessissa?
2. Miten talousarvion valmistelijat ottivat vastaan uudistetun laadintaohjeen?
3. Mitä hyvää uudistetussa ohjeessa on?
4. Mitä parannettavaa uudistetussa ohjeessa on?
5. Helpottiko ohje informaation keräämistä talousarviota varten?
6. Mitä muutoksia ohjeeseen voisi tuleville vuosille tehdä?
7. Kommentoikaa ohjeen ulkoasua ja sisältöä, mitä muutoksia?
8. Missä vaiheessa olette tällä hetkellä talousarvion suunnittelussa?
9. Miten tulevaisuudessa talousarvion laadintaohjetta aiotaan käyttää apuna talousarvi-on suunnittelussa?