

PORVOON KAUPUNGIN VUODEN 2025 TALOUSARVION JA VUOSIEN 2025–2027 TALOUSSUUNNITELMAN LAATIMISOHJEET

1. Yleistä

Kuntalain mukaan valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä talousarvio seuraavaksi kalenterivuodeksi sekä taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi. Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään toiminnan ja talouden tavoitteet. Toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota.

Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa.

Kuntalain mukaan talousarviossa on käyttötalous-, tuloslaskelma-, investointi- ja rahoitusosa. Talousarvion laatimista ohjaa kuntalain ohella kirjanpitolaki ja -asetus, kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamat ohjeet ja lausunnot sekä Kuntaliiton suositus Kunnan ja kuntayhtymän talousarviosta ja -suunnitelmasta.

2. Strategia ja muut talousarvion laatimisessa huomioon otettavat asiakirjat

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 25.5.2022 Porvoon kaupunkistrategian vuosiksi 2022–2025. Strategian linjaukset ja tavoitteet otetaan huomioon talousarvion valmistelussa.

Kaupunginhallitus on 22.1.2024 hyväksynyt talouden ja suunnittelun vuosikellon, joka ohjaa ja aikatauluttaa talousarvion valmisteluprosessia.

Muita talousarvion laatimisessa huomioon otettavia asiakirjoja ovat mm. hyvinvointikertomus, henkilöstöohjelma, hallintosäätö, talousarvion kehys sekä rahoitusjohdon ja taloushallinnon muut erillisohjeet.

Kaupunginvaltuusto hyväksyi kokouksessaan 29.5.2024 kaupungin talouden tuottavuus- ja tasapaino-ohjelman vuosille 2024–2027. Kaupunginvaltuuston päättämät toimialojen käyttötaloutta ja investointeja sekä kaupungin tuloslaskelmaosaa koskevat toimenpiteet sekä niitä vastaavat eurot tulee ottaa huomioon talousarvion laadinnassa.

3. Talousarvioperiaatteet

Täydellisyysperiaatteen mukaan talousarvioon on otettava kaikki tiedossa olevat kalenterivuoden menot ja tulot sekä sisäiset ostot ja myynnit. Tiedossa olevia menoja tai tuloja ei saa jättää pois talousarviosta.

Talousarvio laaditaan bruttomääräisenä eli menoja ei vähennetä tuloista eikä päinvastoin.

Tasapainoperiaatteen mukaan kokonaistulojen on suunnitelmakaudella katettava kokonaismenot ja kunnan maksuvalmiuden tulee aina olla riittävä. Rahoitusosassa toiminnan ja investointien rahavirta osoittaa kunnan tulorahoituksen riittävyyden kalenterivuonna. Jos toiminnan ja investointien rahavirta on negatiivinen, kunta joutuu rahoittamaan toimintaansa velalla. Jos rahavirta on positiivinen, lainakantaa voidaan alentaa. Rahoituksen rahavirta sisältää nettolainakannan muutokset, sekä muut maksuvalmiusmuutokset.

Vuotuisperiaate tarkoittaa talousarvion laatimista yhdeksi kalenterivuodeksi kerrallaan. Menot ja tulot jaksetaan suoriteperiaatteen mukaisesti suoritteiden tai palvelun luovuttamisen tai vastaanottamisen mukaiselle kalenterivuodelle. Poikkeuksena on verotulot, jotka esitetään maksuperusteisesti.

Yksityiskohtaisuusperiaate tarkoittaa, että määrärahat ja tuloarviot esitetään sellaisella tarkkuustasolla, että valtuusto voi tosiasiallisesti ottaa kantaa määrärahan tai tuloarvion määrään ja että määrärahan myöntämisvalta ei siirry alemmille tasoille. Valtuusto vahvistaa talousarviossa käyttötalouden palvelualueet ja tulosyksiköt sekä investointihankkeet tai hankekokoaisuudet.

Yhtenäisyysperiaatteen mukaisesti valtuusto päättää kaikista talousarvioon ja taloussuunnitelmaan kuuluvista eristä yhtenä kokonaisuutena. Talousarvioon otettavia määrärahoja ei voi hyväksyä erillisissä osissa etu- tai jälkikäteen. Talousarviomuutoksista hyväksytyyn talousarvioon on säädetty erikseen.

4. Yleiset laatimisohjeet

Vuoden 2025 talousarvioehdotus laaditaan niin, että käyttötalouden tulot ja menot sekä investoinnit sopeutetaan kaupungin talousarviokehysten mukaiselle tasolle. Toimiala ei saa ylittää asetettua talousarviokehystä.

Koko palvelutuotannon vastaavuutta palvelutarpeeseen tulee arvioida säännöllisesti. Kaupunki tuottaa pääsääntöisesti vain lakien, asetusten ja normien mukaisesti mitoitettuja palveluita. Näiden palveluiden lisäksi tuotettujen ns. vapaaehtoisten palveluiden tosiasiallinen tarve, laatu, asiakaskunta, maksullisuus ja palvelun vaikuttavuus arvioidaan vuosittain. Kaupungin

tuottamien palvelujen vaihtoehtoiset tuotantotavat selvitetään.

Toiminnan kehittämisessä tavoitteena on rakenteellinen tehokkuus, tuottavuuden parantaminen ja sujuvat palveluketjut.

Lautakunnan ehdotuksen tulee sisältää myös suunnitelmavuodet. Tiedossa olevat toiminnalliset tai lainsäädännöstä johtuvat muutokset esitetään suunnitelmavuosina.

5. Käyttötalousosa

Käyttötalousosassa esitetään toiminnan tavoitteet sekä niiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot.

(a) Talousarviokehys

Talousarvion ja -suunnitelman laatimisohje sisältää talousarviokehysten vuodeksi 2025. Kaupunginhallitus vahvistaa kehyksen toimialatasoisena erikseen toimialan kokonaistuloille ja toimialan kokonaismenoille sekä investoinneille.

(b) Toiminnan ja talouden tavoitteet

Kaupunginvaltuusto vahvistaa palvelualueittaiset toiminnan ja talouden tavoitteet talousarvion hyväksymisen yhteydessä. Toiminnan ja talouden tavoitteet ovat osa talousarviota.

Tärkeimmät toiminnan tavoitteet esitetään sitovina. Tällöin tavoitteet raportoidaan valtuustolle talouden ja toiminnan seurantaraporteissa sekä tilinpäätöksessä. Sitovien tavoitteiden toteutumisennuste tarkistetaan seurantaraportoinnin yhteydessä ja jos on odotettavissa, että sitova tavoite ei toteudu, siitä on tehtävä valtuustolle muutosesitys.

Sitovien tavoitteiden lisäksi talousarviossa voidaan esittää muita tavoitteita, suoritteita ja tunnuslukuja. Sitovat tavoitteet ja muut kuin sitovat tavoitteet pidetään talousarviossa ja seurannassa erillään toisistaan. Sitovat tavoitteet ja muut tavoitteet voidaan ilmaista sanallisina tavoitetiloina, tavoite- ja suoritemäärinä tai tuottavuutta ja vaikuttavuutta kuvaavina tunnuslukuina. Tavoitteet voivat olla lukumääriä, yksikkökustannuksia, tunnuslukuja, käyttöasteita tai laatu-, tuottavuus- ja vaikuttavuusmittareita. Erityisesti muut kuin sitovat tavoitteet voidaan esittää määrinä, tunnuslukuina ja mittareina. Tällöin voidaan kuvata asiain tilan kehitystä aikasarjana.

Sitovan toiminnan ja talouden tavoitteen tulee täyttää seuraavat kolme ehtoa:

- Tavoite on johdettu kaupungin strategiasta. Tavoitteen tulee olla olennainen ja merkityksellinen ja sen tulee vastata päätöksentekotasoa, jota kaupunginvaltuusto käyttää.
- Tavoite on mitattavissa. Tavoitteen tulee olla selkeä ja yksiselitteinen. Tavoite tulee voida mitata ilman monimutkaista laskentaa tai monimutkaista tietojen keruuta. Tavoitteen toteutumisen raportointi on tiivis ja ytimekäs.
- Tavoite voidaan saavuttaa palvelualueen määrärahoihin ja toimenpiteisiin, eivätkä ulkoiset palvelualueen toimenpiteistä riippumattomat tapahtumat saa vaikuttaa tavoitteen toteutumiseen. Tavoitteen tulee olla tavoitteellinen, mutta myös realistinen suhteessa tehtäväalueen toiminnallisiin mahdollisuuksiin.

(c) Henkilöstösuunnitelman laatiminen

Kaupungin tavoitteena on, että henkilöstömäärän lisäyksiä tehdään vain perustellusti esimerkiksi uusien lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi ja palvelukyvyyn varmistamiseksi. Määrärahat käytetään ensisijaisesti lakisääteisten tehtävien hoitamiseen.

Hallintosäännön mukaan kaupunginvaltuusto perustaa uudet virat ja kaupunginhallitus lakkauttaa virat. Uusista ja lakkautettavista työsuhteista sekä nimikemuutoksista päättää toimialan johtaja.

Henkilöstösuunnitelmassa esitetään nykyiset virat ja tehtävät, vuoden 2025 uudet virat ja tehtävät, tehtävämuutokset ja lakkautukset. Henkilöstösuunnitelma laaditaan erillisellä Hensu-ohjelmalla.

(d) Talousarvioehdotus ja -perustelut

Käyttötalouden määrärahat esitetään ilman arvonlisäveroa 100 euron tarkkuudella. Suunnitelmavuosien määrärahat esitetään talousarviovuoden rahanarvossa. Alle 10 000 euron (alv 0 %) hankinnat ja sellaiset rakennusten kunnossapitokorjaukset, jotka eivät nosta rakennuksen arvoa, esitetään käyttötalousosassa.

Talousarvio sisältää palvelualueittain seuraavat kohdat:

1. palvelutarpeen ja toimintaympäristön muutokset talousarviovuonna
2. toiminnan painopisteet talousarviovuonna
3. strategiasta johdetut taloussuunnitelmakauden kehittämistavoitteet
4. sitovat toiminnan ja talouden tavoitteet
5. muut operatiiviset tavoitteet

6. tunnusluvut, esimerkiksi toiminnan tavoitteet (esim. vaikuttavuus, laatu, palvelutaso), palvelutuotannon volyymin kuvaavat tunnusluvut (esim. suoritemäärät) sekä taloudellisuus- ja tuottavuusmittarit (esim. yksikkökustannukset)
7. vuosien 2023–2027 määräraha- ja tulotaulukot (TP 2023, TA 2024, TAe 2025, TS 2026 ja TS 2027)

(e) Ulkopuolisella rahoituksella rahoitettavat projektit
Projektitoiminnassa priorisoidaan hankkeita, jotka kuuluisivat kaupungin tehtäviin myös ilman ulkopuolista rahoitusta. Hankkeista voidaan myös luopua, jos kaupungin rahoitusosuus on hyötyyn nähden suuri. Hallintosäännön mukaisesti toimialan johtaja päättää viranhaltijapäätöksellä projektin käynnistämisestä. Päätöksessä tulee vahvistaa projektin rahoitus ja kaupungin talousarviomäärärahan käyttö.

6. Tuloslaskelmaosa

Tuloslaskelmaosassa yhdistetään toimialojen käyttötulouden tulot ja menot, esitetään verotuloarviot, valtionosuusarviot ja muut rahoituserät. Tuloslaskelman vuosikatteesta vähennetään omaisuuden poistot ja arvonalennukset. Tuloslaskelma päättyy talousarviossa suunniteltuun tilikauden tulokseen.

7. Investointiosa

Investointiosa sisältää investointien määrärahat ja tuloarviot. Investointihankkeiden määrärahat jaksetaan kalenterivuosille arvioidun määrärahan käytön ja tulokertymän mukaan. Investointihankkeeksi merkitään 10 000 euron (alv 0 %) ja sen ylittävät hankkeet. Investointimäärärahat esitetään ilman arvonalennuksia. Investointisuunnitelmaehdotukset laaditaan seitsemäksi vuodeksi eli vuosiksi 2025–2031.

Investointiosan hankkeet tulee perustella. Perusteissa esitetään investoinnin sisältö, tarve ja hankintatapa. Investoinnin kannattavuutta arvioidaan käyttömenojen säästön tai tulojen lisäyksen perusteella. Ennen suuria uudis- ja korjausinvestointeja selvitetään hankkeen koko käytössä oloajan elinkaarikustannukset sekä vaihtoehtoiset toteuttamistavat.

Talonrakennushankkeet valmistelea toimitilajohto yhdessä toimialojen kanssa. Yli miljoonan euron talonrakennushankkeissa noudatetaan kaupunginhallituksen hyväksymää ohjetta päätöksentekoprosessista.

Kaikista tietotekniikkainvestoinneista pyydetään ennakolausunto arkkitehtuuriryhmältä. Lisäksi toimialat ylittävistä tietotekniikkainvestoinneista pyydetään myös digi- ja ICT-johtoryhmältä lausunto.

Kuluvan vuoden investointihankkeiden toteutuminen tarkistetaan ennen kuin talousarvio viedään kaupunginvaltuuston käsiteltäväksi. Mikäli investointihankkeita ei ehditä saattaa valmiiksi ja kuluvan vuoden määrärahaa jää käyttämättä, investointihanke on otettava seuraavan vuoden talousarvioehdotukseen.

8. Rahoitusosa

Rahoitusosassa esitetään talousarvion vaikutus kaupungin maksuvalmiuteen. Rahoitusosan laskelma osoittaa, kuinka hyvin tuloslaskelman vuosikate riittää nettoinvestointeihin ja lainanlyhennyksiin sekä miten rahoitustarve katetaan.

9. Liikelaitokset

Liikelaitokset laativat perustelutekstiehdotuksensa samassa muodossa kuin tehtäväalueet. Liikelaitokset esittävät talousarvioehdotuksensa johtokunnalle, joka päättää liikelaitoksen talousarviosta. Liikelaitosten tuloslaskelma- ja rahoituslaskelmakaavat laaditaan liikelaitoksia koskevan yleisohjeen mukaisesti.

10. Aikataulu ja ehdotusten tallentamien

Lautakuntien ja liikelaitosten talousarvio- ja suunnitelmaehdotusten määräaika on **24.9.2024**.

Määrärahaehdotukset tallennetaan taloussuunnitteluosastolle. Perustelutekstit, tavoitteet ja tunnusluvut tallennetaan talousryhmän Teams-kansioon.

Liite

Talousarviokehys 2025