

PORVOON KAUPUNGIN VUODEN 2027 TALOUSARVION JA VUOSIEN 2027–2029 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 katata 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 kaupunkistrategian sekä sen mittariston vuosille 2026–2029 kokouksessaan 18.3.2026. Talousarviovalmistelussa huomioidaan strategian linjaukset sekä tavoitteet.

Kaupunginhallitus hyväksyy vuosittain talouden ja suunnittelun vuosikellon, joka ohjaa ja aikatauluttaa talousarvion valmisteluprosessia.

Talouden vakauttamisohjelma vuosille 2027–2029 hyväksyttiin valtuuston 17.6.2026 kokouksessa. Kaupunginvaltuuston päättämät toimialojen käyttötaloutta ja investointeja sekä kaupungin tuloslaskelmaosaa koskevat toimenpiteet sekä niitä vastaavat eurot tulee ottaa huomioon talousarvion laadinnassa.

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

3. Talousarvioperiaatteet

Täydellisyysperiaatteen mukaan talousarvion 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 jaksotetaan 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 hankekokonaisuudet.

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

4. Yleiset laatimisohteet

Vuoden 2027 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, asiakaskun-

ta, 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 laatimisohe sisältää talousarviokehysten vuodeksi 2027. Kaupunginhallitus vahvistaa kehysten 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 suoritelmäärinä 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 toimenpitein, eivätkä ulkoiset palvelualueen toimenpiteistä riippumattomat tapahtumat saa vaikuttaa tavoitteen toteutumiseen. Tavoitteen tulee olla tavoitteellinen, mutta myös realistinen suhteessa tehtävälä alueen toiminnallisiin mahdollisuuksiin.

(c) Henkilöstökehysten ja -suunnitelman laatiminen

Henkilöstökehysten laatimisen tarkoituksena on kaupungin henkilöstömäärän, -rakenteen ja -kustannusten ennakointi ja suunnittelu. Keskeinen osa henkilöstösuunnittelua on henkilöstörakenteen muutosten suunnittelu seuraavien vuosien eläkepoistumaa ja arvoitua vaihtuvuutta hyödyntäen. Henkilöstökehysten yhteyteen kirjataan myös tulevaisuuden tunnistetut osaamistarpeet ja suunnitelma osaamiskapeikkojen täyttämistä.

Henkilöstösuunnitelma laaditaan erilliseen Excel-taulukkoon henkilöstökehystenä ja sitä perustelvana tekstiosuutena talousarviokirjassa. Henkilöstökehysten merkitään kaikki vakituiset ja yhteensä yli kuusi kuukautta kestävät määräaikaiset virat ja työsuhteiset tehtävät eli vakanssit. Vakanssit ilmoitetaan kokoaikaisina työsuhteina tai virkoina, elleivät ne ole pysyvästi osa-aikaisia. Henkilöstökehysten merkitään myös avoimet ja täyttämättä olevat työsuhteiset tehtävät ja virat. Vakanssien määrän lisäksi kehys-Exceliin merkitään henkilötyövuositieto, joka kuvaa vakanssin osa-aikaisuutta tai kausiluonteisuutta.

Henkilöstökehys-Excelin perusteluiksi jokainen toimiala kirjaa toimialan keskeisimmät henkilöstön määrään, rakenteeseen ja henkilötyövuosiin tulevat muutokset esimerkiksi alla olevalla tavalla. Pohjatiedot toimialan eläköitymisen ja vaihtuvuuden arviointiin löytyvät muun muassa Sarastia365BI-raportoinnista.

Henkilöstökehyksessä suunnitellaan eläkepoistuman hyödyntämistä toimialatasolla pitkällä aikavälillä esimerkiksi näin:

”Vuosina 2027–2032 toimialalla eläköityy arviolta 25 henkilöä, joista palvelutarpeen vähenemisen ja

prosessien sujuvoittamisen myötä neljä tehtävää voidaan järjestellä uudelleen tai jättää sellaisenaan täyttämättä. Lisäksi määräaikainen projektityöntekijän työ lakkaa 31.10.2027.”

Osaamistarpeiden ennakkointia voidaan kuvata esimerkiksi näin:

”XX toimialalla on tarve seuraavina vuosina lisätä erityisesti palvelusuhdeosaamista ja tekoälyn hyödyntämisen osaamista, kestävän kehityksen ja uusien teknologioiden osaamista. Uutta osaamista hankitaan kouluttamisen ja perehdyttämisen lisäksi palkkaamalla xx asiantuntija.”

Vakanssien lisäyksiä tehdään vain perustellusti esimerkiksi uusien lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi. Määrärahat käytetään ensisijaisesti lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Kaupunginvaltuusto perustaa talousarvion ja henkilöstösuunnitelman hyväksymisen yhteydessä siihen sisältyvät uudet virat. Kaupunginhallitus lakkauttaa tarpeettomat virat ja hyväksyy työsuhteiset tehtävät. Talousarviovuoden aikana kaupunginhallitus perustaa uudet virat ja työsuhteiset tehtävät, joita henkilöstökehityksessä ei ole mainittu.

Henkilöstökehitys tehdään toimialoille toimitettuun excel-pohjaan. Tarkemmat ohjeet löytyvät Intrasta. Vakanssien täyttäminen edellyttää lisäksi erillistä täyttölupaa.

(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. tunnusluvut, esimerkiksi toiminnan tavoitteet (esim. vaikuttavuus, laatu, palvelutaso), palvelutuotannon volyymia kuvaavat tunnusluvut (esim. suoritelmäärät) sekä taloudellisuus- ja tuottavuusmittarit (esim. yksikkökustannukset)
6. vuosien 2025–2029 määrärahataulukot (TP 2025, TA 2026, TAe 2027, TS 2028 ja TS 2029)

(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 käyttötalouden 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 jakotetaan kalenterivuosille arvioidun määrärahan käytön ja tulokertymän mukaan. Investointihankkeeksi merkitään 10 000 euron (alv 0 %) ja sen ylittävät aktivointikelpoiset hankkeet. Investointimäärärahat esitetään ilman arvonlisäveroa. Investointisuunnitelmaehdotukset laaditaan seitsemäksi vuodeksi eli vuosiksi 2027–2033.

Investointiosan hankkeet tulee perustella. Perusteluissa 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.

Talorakennushankkeet valmistelee toimitilajohto yhdessä toimialojen kanssa. Yli miljoonan euron talorakennushankkeissa noudatetaan kaupunginhallituksen hyväksymää ohjetta päätöksentekoprosessista.

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

Kuluvan vuoden investointihankkeiden toteutuminen tarkistetaan ennen kuin talousarvio viedään kaupunginvaltuuston käsiteltäväksi. Mikäli inves-

tointihankkeita 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 palvelualueet. 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 **25.9.2026**.

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

Liite

Talousarviokehys 2027