



TALOUSARVIO 2025 JA TALOUSSUUNNITELMA 2026-2028

Laadintaohje

3.6.2024 Kaupunginhallitus

SISÄLLYSLUETTELO

1.	TALOUSARVION JA TALOUSSUUNNITELMAN LAADINNAN LÄHTÖKOHDAT	3
1.1.	Talousarvion laadintaohjeen määritelmä	3
1.2.	Talousarvion rakenne.....	3
1.3.	Talousarvion valmisteluajataulu ja laadinta.....	4
2.	TALOUSARVION LAADINNAN TALOUSNÄKYMÄT.....	5
2.1.	Yleinen taloudellinen tilanne	5
2.2.	Epävarmuustekijät ja toimintaympäristön muutokset	5
2.3.	Peruskaupungin talous ja talousarviokehitys suunnitelmakaudelle 2025-2028	6
2.4.	Peruskaupungin talousarvion 2025 ja taloussuunnitelman 2026-2028 määräraha-kehitys sekä rahoituksellinen tilanne.....	7
3.	PERUSKAUPUNGIN TALOUSARVION JA TALOUSSUUNNITELMAN LAADINNAN PERIAATTEET .	9
3.1.	Kaupunkistrategia taloussuunnittelussa	9
3.2.	Talousarvion käsittely päätöksenteossa	10
3.3.	Talousarvion laadinnan kaikkia toimielimiä sitovat periaatteet.....	10
4.	HENKILÖSTÖSUUNNITELMA JA -MÄÄRÄRAHAT	11
4.1.	Kaikkia toimielimiä sitovat henkilöstöperiaatteet talousarvion ja -suunnitelman laadinnassa..	12

1. TALOUSARVION JA TALOUSSUUNNITELMAN LAADINNAN LÄHTÖKOHDAT

1.1. Talousarvion laadintaohjeen määritelmä

Talousarvion laadintaohjeella tarkoitetaan kaupunginhallituksen talousarvion suunnittelun ja laadinnan ohjetta laadinta-aikataulusta sekä käyttötalous-, tuloslaskelma-, investointi- ja rahoitusosien tavoitteista. Toimielimet ja -alat valmistelevat talousarvioehdotuksensa kaupunginhallituksen antaman talousarvion laadintaohjeen pohjalta. Lisätietoja ohjeistuksesta ja ohjeista antaa talous- ja rahoituspalvelut.

Valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Kuntalain 110 § mukaan valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio. Hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös kahta tai useampaa vuotta koskeva taloussuunnitelma. Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi. Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Talousarvion valmistelusta vastaa kunnanhallitus sekä kukin toimielin omalla tehtäväalueellaan. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa, ja että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarviossa noudatetaan kirjanpidon suoriteperustetta määrärahan ja tuloarvion budjetoinnista talousarvioon.

Määrärahakehitys on laskettu tasapainoon koko suunnittelukaudelle vuosille 2025-2028. Jos kehystä muutetaan, taloussuunnitelmakauden tasapaino tulee säilyä kuntalain 110 § mukaisesti.

1.2. Talousarvion rakenne

Talousarvio muodostuu käyttötalous- ja tuloslaskelmaosasta sekä investointi- ja rahoitusosasta. Samaa rakennetta noudatetaan taloussuunnitelmassa ja tilinpäätökseen sisältyvässä talousarvion toteutumisvertailussa. Toimintaa ja taloutta suunnitellaan ja seurataan käyttötalous-, tuloslaskelma-, investointi- ja rahoitusosien näkökulmista. Talousarvio rakennetaan talousarvion alustavan sisällysluettelon mukaisella rakenteella, joka noudattaa sisältövaatimuksiltaan kuntaliiton talousarviosuosituksia.

Käyttötalouden osaan budjetoidaan kaupungin tehtävien järjestämisen edellyttämät tulot ja menot. Tuloslaskelmaosassa osoitetaan tulo- ja rahoituksen riittävyys käyttömenoihin ja poistoihin. Investointiosassa budjetoidaan pitkävaikutteisten tuotantovälineiden kuten rakennusten, kiinteiden rakenteiden ja kaluston hankinta, rahoitusosuudet ja omaisuuden myynti. Rahoitusosassa osoitetaan yhteenvetona rahan lähteet ja käyttö.

Käyttötalouden osaan sisältyy lisäksi toimielinkohtaiset organisaatiokaaviot sekä strategiset tavoitteet. Toimielimet käsittelevät toimielinkortit talousarvion päätöksenteon osana. Määrärahojen sitovuustaso vahvistetaan talousarvion luvussa talousarvion rakenne ja sitovuus. Toimielinten tulee huolehtia, että käyttötalouden osassa kuvataan organisaatiotasot huomioiden mahdolliset hallintosääntömuutokset. Toimielin on vastuussa talousarvion yhteneväisestä ulko- ja kieliasusta viestintä-, osallisuus- ja markkinointipalveluiden ohjeiden pohjalta. Talous- ja rahoituspalvelut antavat tarkemmat ohjeet.

Luvut budjetoidaan ja esitetään täysin tuhansina euroina talousarviossa.

1.3. Talousarvion valmisteluajataulu ja laadinta

Kaupunginhallitus vahvistaa talousarvion laadinta- ja täytäntöönpano-ohjeet, jotka on valmisteltu kaupunginjohtajan, konsernitalouspäällikön ja talousarviopäällikön yhteistyönä, ja jotka käsitellään kaupungin johtoryhmässä. Toimialajohtaja, toimialan talouspäällikkö ja hallintopäällikkö huolehtivat, että toimielimet ja toimialat laativat talousarvion toimialaa ja toimielintä koskevien ohjeiden ja aikataulun mukaisesti.

Alla olevaan taulukkoon on kuvattu talousarvion laadinnan päätöksenteon aikataulutus.

PVM

3.6.	Kaupunginhallitus	talousarvion laadintaohje ja kehys
30.9.	Toimielimet	talousarvion käsittely toimielimissä ja tilajaostossa 30.9 mennessä
7.10.	Kaupunginhallituksen iltakoulu	toimielinten ja tilajaoston talousarvioesitykset
21.10.	Kaupunginvaltuuston seminaari	veroesitys
4.11.	Kaupunginhallitus	veroesitys valtuustolle
11.11.	Kaupunginvaltuuston seminaari	kaupunginjohtajan talousarvioesitys
11.11.	Kaupunginvaltuusto	veropäätös
18.11.	Kaupunginhallitus	talousarvion esittely
19.11.	Kaupunginhallituksen iltakoulu	
25.11.	Kaupunginhallitus	talousarvion käsittely
9.12.	Kaupunginvaltuusto	talousarviopäätös

Kaikki luvut tulee olla syötettyinä Tabellaan talouspäälliköiden ilmoittaman aikataulun mukaisesti 31.8.2024 mennessä.

2. TALOUSARVION LAADINNAN TALOUSNÄKYMÄT

2.1. Yleinen taloudellinen tilanne

Suomen julkisen talouden sopeutuksen yhteisvaikutuksen kuntatalouden rahoitusasemaan arvioidaan vahvistavan kuntataloutta. Valtion julkisen talouden suunnitelma pitää sisällään efektiivisen veroasteen parantamisen sekä kuntien normien keventämisen, mutta jättää kuntatalouteen mittavat sopeutustarpeet. Kuntien talousnäköymät ovat vaikeat ja kuntien taloustilanne heikkenee nopeasti. Kustannukset kasvavat, verotulo- ja valtionosuuskehitys ei kata kasvavia kustannuksia ja investointitarpeet ovat mittavat. Kuntatalouden ennuste on heikentynyt syksyn 2023 ennusteesta johtuen odotettua korkeammasta menokehityksestä vuonna 2023, sillä kuntien toimintamenot olivat 2,5 miljardia odotettua korkeammalla tasolla. Kuntien tilanteen ennustetaan olevan heikoimmillaan vuosina 2026-2027. Mikäli julkista taloutta ja kuntataloutta ei sopeuteta lainkaan tulevina vuosina, ei kuntien vuosikatteet riitä edes poistoihin tulevina vuosina. Yleistä julkisen talouden tilaa haastaa koko taloussuunnittelukaudella se, ettei vielä monien päätösten talousvaikutuksia täysin tiedetä ja osa julkisen talouden sopeutustoimista päätetään vasta loppuvuoden aikana. Mikäli jo päätetyt ja päätetyksi tuleva säästöt eivät realisoitu tällä hallituskaudella, on todennäköistä, että uusia sopeutustoimia myös kunnilta tullaan tarvitsemaan.

Valtionkonttorin huhti-toukokuun ennusteiden mukaan bruttokansantuote (BKT) kasvaa tulevina neljänä vuonna seuraavasti: 1,6 % (2025), 1,5 % (2026), 1,3 % (2027) ja 1,1 % (2028). Päivitetyt talousennusteet siis nojaavat talouden maltilliseen kasvuun. Samaan aikaan työttömyysasteen on ennakoitu laskevan nykyisestä 7,4 prosentista 6,2 prosenttiin ja työllisyysasteen parantuvan 73,2 prosentista 76,1 prosenttiin. Kuntaliiton veroennusteessa ennakoidaan kuntien verotulojen kasvavan, mutta verotulojen kasvu ei riitä kompensoimaan kuntien toiminnasta syntyviä kustannuksia.

2.2. Epävarmuustekijät ja toimintaympäristön muutokset

Vuonna 2025 päivitetään voimaan uusi hallintosääntö, joka voinee aiheuttaa muutoksia kehyksen määrärahoihin lopullisessa talousarviossa. Vuoden 2025 talousarvio- ja vuosien 2026-2028 määrärahaehyöksissä on huomioitu TE-uudistus, joka astuu voimaan 1.1.2025 ja jossa TE-keskusten työllisyyden hoitoon liittyvät tehtävät siirtyvät kuntien järjestämistä vastuulle. Tiedossa on tällä hetkellä, että TE-uudistuksen talouden arviointiin liittyy monia epävarmuustekijöitä. Valtio ei tule korvaamaan 100 prosenttisesti tehtävien järjestämisestä kunnille aiheutuneita kustannuksia.

Vuosi 2025 tulee olemaan useamman muutoksen vuosi, sillä loppuvuonna 2024 astuu voimaan muun muassa yleisen arvonlisäveron muutos, jossa yleinen arvonlisävero nousee nykyisestä 24 prosentista 25,5 prosenttiin ja jonka vaikutuksia julkiseen talouteen ja sitä kautta myös kunnallistalouteen on vielä mahdoton ennakoita. Tällä hetkellä eduskunnassa on menossa useita muutoksia, joista yksi on valtionosuusjärjestelmään liittyvä uudistustyö. Vuonna 2025 päättyy myös nykyisten kunnallisten virka- ja työehtosopimusten voimassaolo. Suurin yksittäinen hallituksen kuntatalouteen kohdistama sopeutustoimi on peruspalvelujen valtionosuuden indeksikorotukseen tehtävä yhden prosenttiyksikön korotusta vastaava säästö vuosina 2024-2027. Kuntien talouden suunnittelua haastaa tulevina vuosina myös hallituksen linjaukset sidosyksikön vähintään 10 prosentin omistusosuudesta sekä sotekiinteistöjen tulevaisuus. Kuntien tulee 3+1 vuoden kuluessa sote-uudistuksen voimaantulosta ratkaista, yhtiöitetäkö hyvinvointialueille tapahtuva kiinteistöjen vuokraustoiminta vai luovutaanko kiinteistöistä.

Talousarviokautena Suomen syntyvyyden enemmitys jatkaa laskuaan ja väestö ikääntyy. Suomen ikärakenne ja lapsimäärän vähentyminen tulee ennakoida ja sopeuttaa taloutta väestörakenteen edellyttämällä tavalla. Ne kunnat, jotka ennakoivasti reagoivat palvelutarpeen ja väestörakenteen muutoksiin osana talouden sopeuttamista, selviytyvät parhaiten tulevista haasteista.

2.3. Peruskaupungin talous ja talousarviokehitys suunnitelmakaudelle 2025-2028

Vuoden 2024 keväällä kehyksen laadinnan käynnistäminen ja talousarvion valmistelu on käynnistetty tilanteessa, jossa kaupungilla on menossa talouden tasapainottaminen. Poliittinen ohjausryhmä on linjannut kevään 2024 aikana, että peruskaupungin tulee vahvistaa toimintakatetta 10 miljoonalla eurolla taloussuunnitelmakauden 2025-2028 aikana. Kaupungin talouden tasapainottamistyö keskittyy viiteen teemaan: palveluverkko, vapaaehtoiset tehtävät, konserni, toimitilat ja henkilöstöressurssin tehokas hyödyntäminen.

Kehys on laadittu tilanteessa, jossa on huomioitu viranhaltijatyönä esitetyt säästöt, joista lopulliset päätökset tehdään talousarvio- ja taloussuunnitelmäkäsittelyssä. Taloussuunnitelmalle kehyksessä saavutettu tasapaino edellyttää talouden tasapainottoimenpiteiden päättämistä kesän ja syksyn 2024 aikana sekä tulevalle talousarviovuodelle 2025 että taloussuunnitelmavuosille 2026-2028. Mikäli veroennustekehikon arvioissa tai valtionosuuspäätöksissä tapahtuu muutoksia syksyn 2024 aikana, voidaan säästöjä tarvita suunniteltua enemmän. Palkkakustannusten kasvuksi on arvioitu 3 prosenttia. Kehyksessä ei ole huomioitu mahdollisia syksyllä 2024 päätettäväksi tulevia talousarviomuutostarpeiden vaikutuksia tuleviin vuosiin.

Taloussuunnitelmavuosien 2025-2028 kehyksessä on huomioitu kaupungin investointimäärärahojen olevan 135,5 miljoonaa euroa, jossa vuoden 2025 investointimäärärahat ovat 62,3 miljoonaa euroa. Mahdolliset muutokset investointikehyksessä muuttavat myös käyttötalouden sopeuttamistarvetta. Tämänhetkisessä taloussuunnitelmassa kaupungin pitkäaikainen lainakanta kasvaa vuosina 2025-2028 noin 55,2 miljoonaa euroa. Vuonna 2025 ennakoidaan nostettavan 75 miljoonaa euroa talousarviolainaa. Talousarviovuonna 2025 eivät vielä kaikki talouden tasapainottamiseksi esitetyt toimenpiteet näy toimintakatteessa, jonka vuoksi vuoden 2025 kehyksessä kaupungin vuosikatteenä on 8,5 miljoonaa euroa ja tilikauden tuloksena -7,3 miljoonaa. Vuoden 2025 talousarviokehitys on -6,8 miljoonaa euroa alijäämäinen ja taloussuunnitelma vuosille 2025-2028 yhteensä 240 000 euroa ylijäämäinen.

Kaupungin saamiksi valtionosuuksiksi vuodelle 2025 on arvioitu 18,5 miljoonaa euroa. Valtionosuudet sisältävät myös TE-uudistuksen tuomat muutokset. Verotulot on arvioitu toukokuun päivitetyn veroennustekehikon pohjalta. Veroennustekehikko päivitetään seuraavan kerran elokuun aikana. Verotulot ja valtionosuudet budjetoidaan kuntaliiton, verohallinnon ja VM:n laskelmien pohjalta varovaisuutta noudattaen.

2.4. Peruskaupungin talousarvion 2025 ja taloussuunnitelman 2026-2028 määräraha-kehukset sekä rahoituksellinen tilanne

Toimielin	TP2023	TA2024	TA2025	TS2026	TS2027	TS2028
Tarkastuslautakunta	-179	-225	-225	-225	-225	-225
Keskusvaalilautakunta	-155	-152	-220	-17	-78	-17
Kaupunginhallitus	-12 326	-12 255	-11 672	-11 634	-11 791	-11 952
Hyvinvointilautakunta	-21 050	-21 233	-20 844	-21 063	-21 487	-21 690
Sivistyslautakunta	-139 167	-140 167	-142 427	-143 792	-141 877	-143 371
Elinvoimalautakunta	-7 879	-9 928	-18 910	-19 182	-19 134	-19 513
Tekninen lautakunta	-122	-4 174	-4 277	-4 533	-4 889	-5 243
Ympäristölautakunta	-1 405	-1 559	-1 479	-1 570	-1 664	-1 761

Määräraha-kehys (1 000 €) vuodelle 2025 ilman tilapalvelukeskusta

Tilapalvelukeskuksen kehyksessä tilapalvelukeskuksen tulos on 454 000 euroa alijäämäinen johtuen muun muassa kaupungin tyhjillään olevista kiinteistöistä. Tilapalvelukeskuksen ulkoinen tulos on laskettu 14.5. kehysriihessä esiteltyjen laskelmien ja toimenpiteiden perusteella.

Tilapalvelukeskus tulostavoite	TP2023	TA2024	TA2025	TS2026	TS2027	TS2028
Toimintakate	11 718	11 121	10 922	10 729	11 510	11 389
Tulos	-1 704	-578	-454	-442	537	-358

Tilapalvelukeskuksen toimintakate ja tulos (1 000 €)

Tilapalvelukeskus tulostavoite ulkoinen (1 000 €)	TP2023	TA2024	TA2025	TS2026	TS2027	TS2028
Toimintakate	-15 778	-16 969	-17 168	-17 361	-16 581	-16 702
Tulos	-23 618	-23 086	-23 285	-23 478	-22 698	-22 819

Tilapalvelukeskuksen toimintakate ja tulos ulkoinen (1 000 €)

Seuraavassa taulukossa on peruskaupungin tuloslaskelman avainluvut, joiden perusteella yllä mainittuun lautakunta-kohtaiseen kehykseen on päästy. Verotulot ja valtionosuudet perustuvat tämänhetkiseen arvioon tulevista vuosista. Rahoitustuotoissa ja -kuluissa on huomioitu lainakannan muutoksen vaikutukset kasvavina korko- ja rahoituskuluina sekä osinkotulojen palautuminen vuotta 2023 edeltävälle tasolle. Poistoissa on huomioitu tulevien vuosien investointien valmistumisen vaikutus. Tilinpäätössiirroissa on huomioitu poistoeron vaikutukset. Vuoden 2023 luvut eivät monien poikkeuksellisten erien vuoksi ole vertailukelpoiset ja taulukossa on esitetty vain tulevien vuosien luvut.

Tuloslaskelma (1 000 €)	TA2024	TA2025	TS2026	TS2027	TS2028
Toimintakate	-178 572	-189 132	-191 287	-189 635	-192 384
Verotulot	173 851	176 094	184 315	190 150	190 150
Valtionosuudet	13 176	18 466	21 780	22 951	26 757
Rahoitustuotot ja -kulut	8 291	3 028	2 750	2 664	2 464
Vuosikate	16 746	8 457	17 558	26 130	26 987
Poistot ja arvonalentumiset	-14 654	-15 773	-20 043	-22 187	-24 065
Tilikauden tulos	2 092	-7 316	-2 485	3 943	2 923
Tilinpäätössiirrot	310	546	877	877	877
Tilikauden yli- / alijäämä	2 402	-6 770	-1 608	4 820	3 799

Alla on kuvattu talousarvion vuoden 2025 investointikehyksen ja käyttötalouden määräraha-kehysten vaikutukset tulevaan peruskaupungin lainakantaan. Arvio tulevien vuosien Lainakannasta on laskettu edellisen vuoden lopussa olevalla lainakannalla lisättynä lainakannan muutoksella.

1 000 €	TP2023	TA2024	TA2025	TS2026	TS2027	TS2028
Vuosikate	45 197	16 746	8 457	17 558	26 130	26 988
Nettoinvestoinnit peruskaupunki	29 828	70 925	62 255	29 751	20 890	22 555
Lainakanta kasvaa (+) / vähenee (-)	-9 946	68 300	53 366	11 943	-4 890	-5 233
Lainakanta yhteensä	275 091	343 391	396 757	408 700	413 590	418 823

Lasketut kehysarvioiden luvut siis pitävät sisällään oletettaman, että käyttötaloutta vahvistetaan vielä päättämättä olevilla tasapainottamistoimenpiteillä seuraavan neljän vuoden aikana ja laskelmissa on huomioitu 3 prosentin henkilöstökulujen kasvu. Laskelmissa taloutta on tasapainotettu koko suunnitelmakaudelle (vuodet 2025-2028) niin, että:

- Vuosi 2025 3,687 miljoonaa euroa
- Vuosi 2026 2,204 miljoonaa euroa
- Vuosi 2027 4,915 miljoonaa euroa
- Vuosi 2028 1,870 miljoonaa euroa

3. PERUSKAUPUNGIN TALOUSARVION JA TALOUSSUUNNITELMAN LAADINNAN PERIAATTEET

Toimintaa ja taloutta suunnitellaan ja seurataan käyttötalouden, investointien, tuloslaskelmaosan ja rahoituksen näkökulmista koko suunnittelukaudelle. Talousarvion 2025 ja taloussuunnitelman 2026-2028 lähtökohtana on, että laadintakehys on koko suunnitelmakauden ajan tasapainossa. Jokaisen päätöksen taloudelliset vaikutukset on avattava päätöksentekoon. Mikäli suunnittelukauden (2025-2028) aikana tehdään lisämäärärahaesityksiä, tulee vaikutus koko suunnitelmakauden kehukseen avata osana päätöksenteon osana sekä esittää toimenpiteet ja aikataulu, miten suunnittelukauden kehys tullaan uudelleen tasapainottamaan. Talousarvion laadinnan valmistelun lähtökohta on, ettei investointien ja käyttötalouden kehys voi kasvaa. Toistaisesti tai pysyvästi käyttötalousmenoja talousarvioon ja taloussuunnitelmaan lisäävistä menoista pidättäydytään. Tasapainossa pysyminen edellyttää että palvelujen laajentamisesta on pidättäydyttävä.

Talousarvion laadinnan tavoitteena on osallistaa ja kannustaa kaupungin henkilöstöä jokaiselta organisaatiotasolta osallistumaan talouden tasapainon. Talousarvion laadinnan tarkoituksena on kasvattaa talouden seurannan ja kustannusten avoimuutta. Talousarvion laadinnan lähtökohtana on, että jokainen toimija ymmärtää omasta toiminnasta syntyvät tulot ja aiheutuvat menot. Jokaisen organisaatiotason tulee tiedostaa kehityksen sitovuus ja pyrkiä omalla toiminnallaan kehityksessä asetettujen määrärahojen saavuttamiseen. Yksiköiden, palvelualueiden ja toimielinten tulee käydä keskustelua siitä, miten kehityksen mukaiset toimenpiteet saavutetaan, mikäli kehys ylittyy ja miettiä talouden tasapainottamistarpeet. Jokaisen yksikön tulee seurata aktiivisesti oman yksikön taloutta.

Talousarvion strategiset tavoitteiden asettelussa huomioidaan talouden tasapainottamistarpeen edellytykset koko suunnittelukaudelle. Talousarviossa asetettujen tavoitteiden tulee olla selkeitä, että niitä voidaan mitata mahdollisimman konkreettisilla mittareilla tai tunnusluvuilla. Mittari voi olla laadullinen tai määrällinen. Talousarvion toteutumista seurattaessa seurataan myös tavoitteita kuvaavien mittareiden toteutumista.

Talousarvion laadinnassa noudatetaan seuraavia periaatteita:

- Tasapainoperiaatetta, jonka perusteella huolehditaan tulorahoituksen riittävydestä ja maksuvalmiuden säilyttämisestä. Suunnitellun toiminnan ja hankkeiden on oltava realistisia suhteessa käytettäviin varoihin.
- Bruttoperiaatetta, joka tarkoittaa, että menot ja tulot budjetoidaan erikseen määrärahoina ja tuloarvioina.
- Nettoperiaatetta (jota noudatetaan esimerkiksi tilapalvelukeskuksessa), joka tarkoittaa, että talousarviossa sitovuus määrätään nettomääräisesti tulojen ja menojen erotuksena.
- Suorite- ja realisointiperiaatetta. Menoissa tulee huomioida kaikki menoja aiheuttavat suoritteet ja tuloina budjetoidaan vain realistisesti tiedossa olevat saatavat tulot.
- Täydellisyyssperiaatetta, jonka mukaan talousarvioon on otettava kunnan rahan käyttö ja rahan lähteet. Tiedossa olevia menoja tai tuloja ei voi jättää talousarviosta pois. Myös kunnan eri tehtävien sisäiset ostot ja myynnit otetaan talousarvioon, vaikka niihin ei suoraan liittyisi rahan käyttöä.
- Kehysbudjetointiperiaatetta, jonka mukaan valtuustolla on laaja harkintavalta päättää talousarvion määrärahakokonaisuuksista. Pääsääntöisesti määräraha asetetaan tehtäväkohtaisena siten, että toiminnan tavoitteet ja niiden saavuttamiseen varatut varat ovat yhdistettävissä talousarviossa. Talousarvion kehysajattelussa voidaan esimerkiksi lautakunnalle tai palvelualueelle osoittaa kokonaismääräraha useiden eri tehtävien hoitamiseen.

3.1. Kaupunkistrategia taloussuunnittelussa

Kaupunkistrategia on kaupungin keskeisin toimintaa ja taloutta ohjaava asiakirja sekä johtamisen väline. Kuntalaki velvoittaa kaupunkia edistämään toimintansa suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä. Kaupungin talousarvio ja taloussuunnitelma on kaupunkistrategian toteuttamisen ja seurannan väline. Talousarvioon asetetaan strategiaa toteuttavat tavoitteet.

3.2. Talousarvion käsittely päätöksenteossa

Toimielinkäsittely

Talousarviokäsittely alkaa toimielimen päätöksenteolla, pois lukien tilapalvelukeskus, joka laskennallisena taseyksikkönä käsitellään tilajaostossa. Toimielimen käsittely ja osioiden sisältö tulee yhteneväinen sekä viestinnän ohjeiden mukainen.

Toimielimen käsittely sisältää käyttötalousosan, investointiosan sekä henkilöstösuunnitelman. Henkilöstö- ja koulutussuunnitelma on käsitelty tarkemmin kohdassa 4.

Toimielimen tulee käsitellä talousarvion käsittelyn liitteenä toimielimen perimät veloitukset/hinnastot. Hinnastot käsitellään vuosittain, vaikka veloituksissa ei tapahdu muutoksia. Hinnastojen päivityksessä tulee huomioida kustannustason nousu kaupungin perimissä maksuissa.

Tilajaoston käsittely

Tilajaoston käsittely on sisällöltään ja liitevaatimuksiltaan lähes sama kuin toimielinkäsittely, mutta tilajaoston tulee lisäksi käsitellä tilapalvelukeskuksen sitovuustason edellyttämä tuloslaskelma (myös ulkoinen).

Kaupunginhallituksen käsittely

Kaupunginhallituksen alainen toiminta (ml. konsernihallinto) käsitellään kaupunginhallituksen talousarviokäsittelyn osana kuten *toimielinkäsittely*. Kaupunginhallituksen käsittelyssä on koko talousarvion ja taloussuunnitelman lisäksi myös tilajaoston käsittelemä tilapalvelukeskuksen talousarvio toimielinkäsittelyä vastaavine liitteineen. Kaupunginhallitus käsittelee koko kaupunkia koskevan henkilöstösuunnitelman.

Kaupunginvaltuuston käsittely

Kaupunginvaltuusto hyväksyy hallintosäännön 74 §:n mukaan talousarviossa toimielimille sitovat toiminnan ja talouden tavoitteet sekä euromääräiset sitovuudet. Talousarviossa valtuusto hyväksyy kaupunkikonsernin tytäryhteisöille tulostavoitteet.

3.3. Talousarvion laadinnan kaikkia toimielimiä sitovat periaatteet

Toimielimen tulee esittää koko suunnitelmakaudelle oman toiminnan tasapainottamistoimenpiteet. Suunnitelmakaudelle (2025-2028) tehtävät tasapainottamistoimenpiteet ovat osa toimielimen talousarviokäsittelyä. Kaikki toimielimiä ohjaavat budjetointiperiaatteet asetetaan johtoryhmän sekä talous- ja rahoituspalveluiden ohjeiden pohjalta.

4. HENKILÖSTÖSUUNNITELMA JA -MÄÄRÄRAHAT

Talousarvioon ja taloussuunnitelmaan kootaan yhteen henkilöstö- ja koulutussuunnitelma sekä henkilöstömäärärahat. Kaupungin johtoryhmä huolehtii siitä, että koko peruskaupungin henkilöstö- ja koulutussuunnitelma sekä budjetoidut määrärahat täsmäävät joka organisaatiotasolla.

Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa (449/2007) edellyttää henkilöstö- ja koulutussuunnitelman laatimista. Kunnassa on laadittava vuosittain henkilöstö- ja koulutussuunnitelma. Huolellinen henkilöstösuunnittelu on avain kestävään ja kustannustehokkaaseen toimintaan, joka pohjautuu talousarvion laadintaprosessiin.

Toimielimen henkilöstömäärä ja -kustannukset sekä koulutuspäivät ja -kustannukset tarkistetaan niin talousarvioon kuin henkilöstö- ja koulutussuunnitelmiin. Tarkemman ohjeistus henkilöstöpalvelut.

Koulutussuunnitelma hyväksytään vuodeksi kerrallaan talousarvioon nähden erillisenä asiakirjana ja päätöksenä.

Toimenpide	Vastuutaho	Määräaika
Kustannuspaikan palkkatietojen toimittaminen esihenkilölle budjetointia varten	Henkilöstöpalvelut	31.5.2024 mennessä
Kustannuspaikan henkilöstökulujen budjetointi excelin toimittaminen talouspäälliköille ja -suunnittelijoille	Yksikön esihenkilö	Toimielimen antamaan määräaikaan mennessä
Henkilöstömäärärahat syötetty Tabellaan	Talous- ja rahoituspalvelut, taloussuunnittelijat	31.8.2024 mennessä
Budjetoitujen henkilöstökulujen mukaisten htv-tietojen syöttö henkilöstösuunnitelmaan 2025 -2028	Toimielin	Toimielimen antamaan määräaikaan mennessä
Palvelualueen tai vastuualueen lukumäärätietojen oikeellisuuden varmistaminen ja tarvittavien korjausten läpikäynti Muutosten ja korjausten ilmoittaminen Tabellaan tietoja syöttävillä ja henkilöstöpalveluille	Palvelualue- tai vastuualuepäällikkö	Toimielimen antamaan määräaikaan mennessä
Toimielimen lukumäärätietojen oikeellisuuden varmistaminen ja tarvittavien korjausten läpikäynti Huomioi, että tieto muutoksista on myös Tabellaan tietoja syöttävillä ja henkilöstöpalveluilla	Toimielin	Toimielimen antamaan määräaikaan mennessä
Toimielinten henkilöstö- ja koulutussuunnitelmien käsittely johtoryhmässä	Johtoryhmä	Ennen toimielinkäsittelyä

Henkilöstösuunnitelman liittäminen toimielimen talousarviopykälän liitteeksi ja käsittely pykälätekstin osaksi	Toimielimen esittelijä	Toimielimen esityslistan julkaisemisajankohtaan mennessä, toimielinkäsittely 30.9.2024 mennessä
Henkilöstösuunnitelman käsittely johtoryhmässä kaupunginjohtajan talousarvioesityksen yhteydessä	Henkilöstö- ja hallintojohtaja, toimialajohtajat	Ennen 18.11. kaupunginhallituksen talousarviokäsittelyä
Henkilöstösuunnitelman YT-käsittely talousarvioesityksen YT-käsittelyn yhteydessä	Yhteistyötoimikunta	Ennen 18.11. kaupunginhallituksen talousarviokäsittelyä
Henkilöstösuunnitelman käsittely talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä	Kaupunginhallitus	18.11.2024
Henkilöstösuunnitelman hyväksyminen	Kaupunginvaltuusto	9.12.2024

4.1. Kaikkia toimielimiä sitovat henkilöstöperiaatteet talousarvion ja -suunnitelman laadinnassa

Toimielinten on mitoitettava henkilöstömäärärahat ja -resurssit koko suunnittelukauden talousarvioraamiin. Talousarvion valmistelussa tulee huomioida henkilöstön siirrot toimielinten välillä ja muut henkilöstöresurssien muutokset. Palvelualueiden tulee ennakoida taloussuunnitelmakauden tiedossa olevat palvelutarpeen muutokset henkilöstösuunnittelussa, huomioida vaikutus varattavissa henkilöstömäärärahoissa sekä suunnitella toimenpiteet, joilla talousarviokehys voidaan saavuttaa koko suunnittelukaudelle (vuosille 2025-2028).

Talousarvion valmistelussa tulee hyödyntää eläköitymisen ja muun lähtövaihtuvuuden tarjoama muutosmahdollisuus. Vapautuvien vakanssien tehtävät tulee ensisijaisesti järjestää toiminnallisilla muutoksilla ilman rekrytointia. Käyttämättä jäävät vakanssit lakkautetaan. Uudet perustettavat vakanssit sisällytetään henkilöstösuunnitelmaan ja budjetoidaan henkilöstömäärärahoihin. Uudet, perustettavat vakanssit tehtävänkuvauksineen tulee käsitellä toimialasta riippumatta kaupungin johtoryhmässä.

Henkilöstösuunnittelun yhtenä tavoitteena on palvelutoiminnan tuottavuuden parantaminen. Henkilöstömäärärahoissa huomioidaan edellä mainitulla tavalla toiminnan nykyiset palkkakustannukset ja niihin tulevat virka- ja työehtosopimusten mukaiset korotukset.

Virkojen ja vakanssien täyttäminen

Uutta henkilöstöä ilman jo olemassa olevaa virkaa tai tointa ei rekrytoida. Henkilöstövaihdosten ja poisjääntien yhteydessä arvioidaan ja päivitetään rekrytointitarpeet ja niiden kesto sekä kaupungin kokonaisvakanssimäärät kaupungin johtoryhmän käsittelyssä. Vakanssit perustaa toimielin. Perustamisen tai palvelussuhteen muutoksen yhteydessä tulee selkeästi tuoda ilmi, millainen vaikutus perustamisella, lakkauttamisella tai muutoksella on koko taloussuunnitelmakauden kehukseen.

Uusia virkoja tai toimia ei perusteta, mikäli talousarvion ja -suunnitelmakauden määrärahakehys kasvaa pois lukien vakanssit, jotka on välttämättä perustettava kaupungin lakisääteisten velvoitteiden hoitamiseksi. Jokaisen henkilöstömuutoksen taloudellinen vaikutus tulee käydä ilmi päätöksestä. Projektista päätettäessä tulee ottaa kantaa myös projektissa tarvittaviin henkilöresursseihin tai -määrärahoihin, on kyseessä oman toiminnan projekti tai ulkopuolista rahoitusta hyödyntävä projekti.

Mikäli jo voimassa olevan palvelussuhteen määrärahasta osa kohdennetaan projektille, pitää palkkamäärärahojen kustannusten jako päivittää.

Koulutukset, virka- ja työmatkat

Henkilöstön osaamisen ja muutosvalmiuden kehittämistä tulee huolehtia. Toimielinten jäsenten ja henkilöstön koulutukset tulee järjestää ensisijaisesti joko Rovaniemellä tai etäyhteyksin, jotta karsitaan matkustus- ja majoituskustannuksia. Koulutusta myönnettäessä on huolellisesti arvioitava sen antama hyöty työtehtävien suorittamiselle esimerkiksi työn tuloksellisuuden tai taloudellisuuden näkökulmasta. Virka- ja työmatkojen suunnittelussa huomioidaan koko matkan aiheuttamat kustannukset ja valitaan taloudellisesti edullisin vaihtoehto sekä hyödynnetään mahdollisia sopimus- tai puitesopimuskumppaneita. Virkistysmäärärahoiksi varataan enintään 75 €/henkilö "työhyvinvointi- ja virkistyspäivä- ohje yksiköille" -ohjeen mukaisesti. Tarkemmat koulutus-, virka- ja työmatkojen sekä työterveyshuollon ja työnohjauksen sekä virkistystoiminnan budjetoitiohjeet antaa henkilöstö- ja talous- ja rahoituspalvelut.

Vapaaehtoisten säästövapaiden käyttö

Henkilöstöä kannustetaan vapaaehtoisten säästövapaiden käyttöön.

Palkat ja henkilösivukulut

Toimielinten tulee kokonaisraamin puitteissa kattaa kulloinkin voimassa olevien virka- ja työehtosopimusten mukaiset palkat korotuksineen. Talousarvioehdotukseen palkat budjetoidaan 1.6.2023 voimaan astuneet työehtosopimukset huomioiden. Palkkojen budjetoinnissa huomioidaan 1.6.2024 voimaan astuvien yleiskorotusten kesäkuun 2024 jaettavan järjestelyerän vaikutukset. Talousarviossa ja taloussuunnitelmassa palkankorotusprosentiksi on arvioitu 3 % vuosittainen kasvu ja lomarahaprocenttina käytetään 5 %. Muut henkilösivukuluprosentit määritellään KT:n, KEVA:n ja muiden viranomaistahojen budjetoitiohjeiden perusteella. Henkilösivukuluprosentit syötetään keskitetysti yhteistyössä henkilöstöhallinnon ja talousyksikön kesken.