

PORVOON KAUPUNGIN VUODEN 2026 TALOUSARVION JA VUOSIEN 2026–2028 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

Kaupunginvaltuuston vuonna 2022 hyväksymä strategia on voimassa vuosina 2022–2025 ja kaupunkistrategian päivitys tuleville vuosille on meneillään. Talousarviovalmistelussa huomioidaan strategian linjaukset sekä tavoitteet.

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

Muita talousarvion laatimisessa huomioon otettavia asiakirjoja ovat mm. hyvinvointikertomus, henkilöstöohjelma, hallintosääntö, 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 suoritteen 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 2026 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 palve-

lun 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 2026. 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 tavoiteloina, 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 toimenpitein, eivätkä ulkoiset palvelualueen toimenpiteistä riippumattomat tapahtumat saa vaikuttaa tavoitteen toteutumiseen. Tavoitteen tulee olla tavoitteellinen, mutta myös realistinen suhteessa tehtäväalueen toiminnallisiin mahdollisuuksiin.

(c) Henkilöstösuunnitelman laatiminen

Henkilöstösuunnitelman laatimisen tarkoituksena on kaupungin tarvitseman henkilöstön määrän, rakenteen ja kustannusten ennakointi ja suunnittelu. Keskeinen osa henkilöstösuunnittelua on uusien virkojen ja työsuhteiden tarpeen tunnistaminen ja henkilöstörakenteen muutosten suunnittelu. Henkilöstösuunnitelmaan merkitään kaikki vakituiset ja yhteensä yli 6 kuukautta kestävät määräaikaiset virat ja työsuhteiset tehtävät eli vakanssit. Vakanssit esitetään kokonaisina työsuhteina ja virkoina, elleivät ne ole pysyvästi osa-aikaisia. Yksittäisen työntekijän tai viranhaltijan tilapäinen osa-aikaisuus ei muuta vakanssia osa-aikaiseksi. Henkilöstösuunnitelman tulee sisältää myös avoimet ja täyttämättä olevat vakanssit.

Vakanssien lisäyksiä tehdään vain perustellusti esimerkiksi uusien lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi ja palvelukyvyn varmistamiseksi. Määrärahat käytetään ensisijaisesti lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Kaupunginvaltuusto perustaa talousarvion ja henkilöstösuunnitelman hyväksymisen yhteydessä siihen sisältyvät uudet virat. Lisäksi talousarvion yhteydessä hyväksytään uudet työsuhteiset tehtävät. Kaupunginhallitus lakkauttaa virat, jotka listataan erikseen talousarviokirjan tekstiin perustettavien virkojen lisäksi. Talousarviovuoden aikana kaupunginhallitus perustaa uudet virat lautakuntien esityksestä ja henkilöstöjohtaja myöntää luvan palkata työsuhteeseen tehtävään, jota henkilöstösuunnitelmassa ei ole mainittu. Henkilöstösuunnitelma tehdään toimialoille toimitettuun excel-pohjaan. Tarkemmat ohjeet löytyvät Intrasta.

Kaikkien 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 käyttötalousohjelmassa.

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. suoritelmäärät) sekä taloudellisuus- ja tuottavuusmittarit (esim. yksikkökustannukset)
7. vuosien 2024–2028 määräraha- ja tulotaulukot (TP 2024, TA 2025, TAe 2026, TS 2027 ja TS 2028)

(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 jaksotetaan kalenterivuosille arvioidun määrärahan käytön ja tulokertymän mukaan. Investointihankkeeksi merkitään 10 000 euron (alv 0 %) ja sen ylittävät hankkeet.

Investointimäärärahat esitetään ilman arvonlisäveroa. Investointisuunnitelmaehdotukset laaditaan seitsemäksi vuodeksi eli vuosiksi 2026–2033.

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 valmistele 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 määräraha 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 tallentaminen

Lautakuntien ja liikelaitosten talousarvio- ja suunnitelmaehdotusten määräaika on **30.9.2025**.

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

Liite

Talousarviokehys 2026