

Talousarvion laadintaohje

Kaupunginhallitus 20.6.2022



Sisällys

| | |
|--|----------|
| Talousarvion- ja suunnitelman 2023-2026 laadinnan aikataulu | 3 |
| 1. Lähtökohdat..... | 3 |
| Korona-pandemian ja Ukrainan sodan vaikutukset talouden ennakointiin | 3 |
| Edellisen ja kuluvan vuoden toteutumat..... | 4 |
| Arvioitu tulokehitys 2023 | 5 |
| Arvioitu menokehitys 2023 | 7 |
| Investoinnit ja velkaantuminen..... | 7 |
| 2. Toimialoille annettavat ohjeet laadintaa varten..... | 7 |
| Strategia ja toiminnalliset tavoitteet..... | 8 |
| Lautakunnassa käsiteltävän talousarvioehdotuksen sisältö muodostuu seuraavista tekijöistä: | 11 |
| Käyttötalousosa | 12 |
| Tuloslaskelmaosa | 13 |
| Investointiosa..... | 13 |
| Rahoitusosa | 13 |
| Muut erät..... | 13 |
| Alustava talousarviokehys..... | 13 |
| Laadinnan vastuut..... | 14 |
| Talouden tasapaino suunnittelukauden lähtökohtana | 14 |

Talousarvion- ja suunnitelman 2023–2026 laadinnan aikataulu

- Talousarvion laadinnan ohjeet kh 6.6.2022 (tarvittaessa täsmennykset 20.6.2022)
- Toimialojen johtoryhmien/talousohjelmat keskustelut kesäkuu
- Toimialojen talousarvioletiedot toimitettu talousohjelmoille 12.8.2022 mennessä
- Ta-luvut tallennettuna 26.8.2022 mennessä järjestelmään
- Ta-käsittelyt toimialojen johtoryhmissä 15.-26.8. 2022 välillä
- Toimialojen alustavat ehdotukset käsitellään KJ Joryssä 30.8.2022 ja 6.9.2022 (ml. toiminnalliset tavoitteet)
- Lautakuntien alustavat käsittelyt tämän jälkeen (haluttaessa)
- Valtuuston talousarvioseminaari 15.-16.9.2022 (toimialojen esitykset)
- Toimialojen esitykset lautakuntiin 12.10. mennessä
- Kaupunginhallituksen käsittely 31.10. ja tarvittaessa marraskuussa toinen kerta
- Valtuusto hyväksyy talousarvion 12.12.2022
- Kaupunginhallitus antaa täytäntöönpano-ohjeistuksen 19.12.2022

1. Lähtökohdat

Kuntalain (410/2015) 110 §:ssä säädetään kunnan talousarviosta. Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio ottaen huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös talousohjelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (suunnitelmakausi). Talousarviovuosi on talousohjelman ensimmäinen vuosi.

Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet. Talousohjelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen.

Talousarvion rakenteesta on säädetty, että talousarvion tulee sisältää käyttötalous- ja tuloslaskelmaosat sekä investointi- ja rahoitusosat.

Korona-pandemian ja Ukrainan sodan vaikutukset talouden ennakkointiin

Lähivuosien talouskasvu sisältää paljon epävarmuustekijöitä, jotka heijastuvat myös kuntien talouskehitykseen. Tuleva kehitys riippuu paljolti siitä, miten Venäjän sotatoimet etenevät ja miten kuluttajien ostovoima ja muu yleinen epävarmuus muuttuvat hintojen ja korkojen

nousupaineiden alla. Tulevaa talouskehitystä voi heiluttaa myös koronan vastainen taistelu, erityisesti Kiinassa.

Alkuvuonna talousennusteita on muuttanut eniten Venäjän aloittama sota Ukrainassa. OECD arvioi maaliskuussa, että maailmantalouden kasvusta leikkautuu Venäjän sotatoimien vuoksi kuluvana vuonna pois noin prosenttiyksikkö. Euroalueella leikkaus ylittäisi lähelle 1,5 prosenttiyksikköä.

Suhdannelaitosten keväällä päivitettyjen talousennusteiden mukaan Suomen BKT:n kasvuennusteiden lasku vuonna 2022 asettuisi tähän suuruusluokkaan. Tällä hetkellä Valtiovarainministeriön ja monen muun suhdannelaitoksen ennusteet asettuvat 1,5–2 prosenttiin. Myönteiset taloustilastot ensimmäiseltä vuosineljännekseltä virittävät odotuksia siitä, että isku bruttokansantuotteeseen saattaa hyvinkin olla Suomessa odotettua pienempi.

Venäjän hyökkäys ei siis näytä käynnistävän taloustaantumaa, mutta selvän inflaatiopiikin se on aiheuttanut jo ennestään korkeaksi nousseisiin energiahintoihin ja laajemmin yleiseen hintatasoon. Sodan vakavimmat talousvaikutukset voivat tulla viiveellä, jos ennestään laahanneita investointeja ryhdytään jarruttelemaan nousevien kustannusten, raaka-ainepulan ja kasvaneen epävarmuuden edessä.

Käytössä olevien ennusteiden mukaan arvioidaan, että Venäjän hyökkäys ei välity suurella voimalla enää vuoden 2023 kasvulukuihin. Konfliktin ennakoidaan kuitenkin jatkuvan ja luovan epävarmuutta ja alaspäin suuntaisia riskejä keskipitkän aikavälin talouskasvulle.

Valtiovarainministeriö ennakoii, että vuonna 2023 bruttokansantuotteen volyymi kasvaa 1,7 prosenttia. Myös muissa ennustelaitoksissa kansantuotteen kasvuennusteet sijoittuvat 1–2 prosentin haarukkaan.

Kunnat ja kuntayhtymät valmistautuvat ensi vuonna toteutuvaan sote-uudistuksen voimaantuloon poikkeuksellisissa oloissa. Keväällä 2020 alkanut koronaepidemia vaikuttaa edelleen kuntien talouteen ja toimintaan monin tavoin. Lisäksi Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja globaalien jännitteiden lisääntyminen luovat kustannuspaineita ja heikentävät talousnäkymiä sekä kasvattavat niihin liittyvää epävarmuutta. Kuntakentällä varaudutaan myös muihin sodan vaikutuksiin, kuten pakolaisvirtojen aiheuttamiin muutoksiin palvelutarpeessa. Myös kyberturvallisuuteen liittyvät kysymykset ovat nousseet entistä keskeisempään asemaan kuntien varautumisessa.

Äkillisten muutosten ohella kuntien toimintaympäristöön vaikuttavat edelleen vähitellen etenevät muutokset, kuten väestön ikääntyminen sekä työikäisen väestön määrän väheneminen ja sen vuoksi heikkenevä veropohja ja pahenevat työvoiman saatavuuteen liittyvät ongelmat. Myös ilmastonmuutoksen hillintä ja ilmastonmuutoksen vaikutuksiin varautuminen edellyttävät kunnilta uusien toimintatapojen käyttöönottoa sekä investointeja muun muassa vihreään siirtymään.

Lähde: www.kunnat.net, pääekonomistin palsta 24.5.2022, Kuntatalousohjelma 2023-2026

Edellisen ja kuluvan vuoden toteutumat

Vuosi 2021 toteutui n. 5 milj. euroa ylijäämäisenä, mikä oli selkeästi talousarviota parempi. Toteutumat muutoinkin olivat pääsääntöisesti talousarvion mukaisia. Toimintakate toteutui

kuitenkin edellisvuotta 4,8 milj. euroa heikompana eli nettomenot kasvoivat varsin paljon, 4,4 %.

Verotulot kasvoivat marginaalisesti, vain n. 129 t euroa (0,2 %). Valtionosuudet puolestaan vähenivät n. 2,9 milj. euroa eli n. 5,6 %. Verorahoitus väheni kokonaisuudessaan 2,8 milj. euroa (2,2%). Vero-rahoituksen heikko kehitys suhteessa kasvaneisiin nettomenoihin on huolestuttava.

Rahoitustuotot ja -kulut yhteensä toteutuivat 5,1 milj. euronä. Sijoitustuottojen hyvä toteutuma pelasti vuoden 2021 talouden, kun verorahoitus heikkeni ja nettomenojen kasvutahti oli kova.

Vuonna 2021 lainakanta nousi 108,3 milj. euroon ja asukaskohtainen lainamäärä 5 885 euroon. Pitkäaikaista lainaa ei kuitenkaan nostettu lisää, vuonna 2021 toimittiin pitkälti lyhytaikaisen lainan turvin.

Kuntataloutta tuettiin vuonna 2020 voimakkaasti ja myös vuoden 2021 tulos on sisältänyt edelleen ns. koronatukia, joiden avulla on kompensoitu kunnille koronan vaikutuksia.

Vuoden 2022 talousarvion toteutumasta on raportoitu kaupunginhallitukselle 9.5.2022. Tammi-maaliskuun talousarvion toteutuma toimialoittain on varsin tasainen.

Talousarviomuutospaineita on todettu kuitenkin sosiaali- ja terveystaloudissa, verotuloissa sekä sijoitustuotoissa. Tilinpäätösennuste on noin 1 milj. eur negatiivinen heikosta sijoituskehityksestä sekä sosiaali- ja terveysmenojen ylityspaineesta johtuen. Tilanne saattaa erityisesti sijoitustuottojen kehityksen osalta muuttua vuoden edetessä.

Ennustettavuus on heikentynyt selkeästi mm. Ukrainan sodasta johtuen. Samanaikaisesti olemassa olevat tekijät kuten väestön vähentyminen, väestörakenteen kehitys ja tulorahoituksen heikkeneminen tulevat heikentämään nyt ja tulevaisuudessa talouden tasapainoa. Myös korona vaikuttaa edelleen myös ennustettavuuteen.

Arvioitu tulokehitys 2023

Vuonna 2023 alkaa kuntien ja kuntatalouden uusi aikakausi, kun sosiaali- ja terveystaloudet poistuvat kuntien taloudesta ja järjestäminen ja kustannukset siirtyvät hyvinvointialueille. Uudistus mullistaa kuntien rahoitusjärjestelmän, kun yli puolet verotuloista ja kaksi kolmannesta valtionosuuksista siirretään hyvinvointialueiden rahoittamiseen.

Verotulojen kasvua vuodelle 2023 on arvioitu Kuntaliiton kuntakohtaisen veroennustekehikon ja taloustilanteen perusteella. Hyvinvointialueuudistuksen johdosta verotulot vähentyvät merkittävästi. Kuntien veroprosenteista vuonna 2023 leikattava prosenttiyksikkömäärä (12,64 %) saadaan erotuksena laskelmasta, jossa kunnista hyvinvointialueille siirtävistä sosiaali- ja terveystalouden ja pelastustalouden kustannuksista (21,2 mrd. €) vähennetään osuus kuntien yhteisöveron tuotosta (0,8 mrd. €) ja soteen liittyvä osuus kuntien valtionosuuksista (7,3 mrd. €). Erotuksena saatava kunnallisveroista leikattavaksi jäävä euromäärä (13,2 mrd. €) toteutuu, kun tämän hetken veropohjasta tehtävä leikkaus on 12,64 prosenttiyksikköä.

Heinolan verotuloarvio on Kuntaliiton alustavien arvioiden mukaan yhteensä v. 2023 n. 38,7 milj. euroa (v. 2022 yht. n. 74,4 milj. eur). Arvio on varsin epävarma yleisestä taloudellisesta tilanteesta johtuen. Raamilaskelmassa on tarkoituksenmukaista käyttää alustavaa arviointia alhaisempaa summaa.

Hyvinvointialueuudistus vaikuttaa merkittävästi myös valtionosuuksiin.



Valtionosuuksien osalta uusi arvio pohjautuu Valtiovarainministeriön ennakkolaskelmiin, joiden mukaan tämän hetken arvio valtionosuuksista on n. 12,4 milj. euroa (v. 2022 yht. n. 53,4 milj. eur) eli valtionosuuksien taso romahtaa kun soteen liittyvät toiminnot (joiden perusteella iso osa valtionosuuksista määräytyy) siirtyvät. Luvut ovat kuitenkin tässä vaiheessa vielä varsin epävarmoja, kun mm. hyvinvointialueelle siirtyvien kustannusten (jotka vaikuttavat valtionosuuksien tasoon) tiedot varmentuvat vasta myöhemmin.

Tuloslaskelman muutokset kaikkien kuntien laskelmissa vuoteen 2022 verrattuna on havainnollistettu oheisessa taulukossa. Muutos koskettaa siis nettomenoja ja verorahoitusta ja muuttavat merkittävästi myös vuosikatteen tasoa.

Kuntien tuloslaskelman muodostuminen

Nykytilanne verrattuna uudistuksen jälkeiseen tilanteeseen vuoden 2022 tasolla.

| Kunnan tuloslaskelman muodostuminen | Nykytilanne, milj. € | Uudistuksen jälkeen, milj. € | Muutos, milj. € |
|--|----------------------|------------------------------|-----------------|
| Toimintakate + poistot | -36 322 | -15 088 | 21 234 |
| Kunnallisvero (12,64 %-yksikön siirto) | 21 284 | 8 114 | -13 170 |
| Yhteisövero | 2 451 | 1 634 | -817 |
| Kiinteistövero | 2 089 | 2 089 | 0 |
| Peruspalvelujen valtionosuus (VM) | 7 947 | 2 609 | -5 338 |
| Vos-muutosrajoitin | 0 | -4 | -4 |
| Veromenetysten korvaus | 2 777 | 833 | -1 944 |
| Valtionosuus, OKM | 2 | 2 | 0 |
| Rahoituserät, netto | 343 | 343 | 0 |
| Verotuskust. alentuminen (kunnat) | 0 | 62 | 62 |
| Vos-järjestelmämuutoksen tasaus | 0 | 0 | 0 |
| Vuosikate – poistot (tasapainotila) | 571 | 595 | 23 |



Kunnista hyvinvointialueille siirtyvät kustannukset ja tulot

Siirtyvät kustannukset



Siirtyvät tulot



Hyvinvointialueuudistuksen johdosta myös toimintatulot muuttuvat. Toimintatuloista leikataan koko hyvinvointialueelle siirtyvään toimintaan liittyvät tulot, jotka muodostuvat sosiaali- ja terveyspalveluista, oppilashuollosta, ruoka- ja siivouspalveluista sekä osin muista

tukipalveluista. Ulkoisia vuokratuottoja kasvattavat kuitenkin mm. hyvinvointialueille vuokrattavista kiinteistöistä saatavat tulot, mikäli niitä ei myydä. Tulojen arviointia täsmennetään kesäkuussa kun vuokrasopimusneuvottelut on käyty hyvinvointialueen kanssa.

Rahoitustuottojen arviointi on haasteellista talouden epävarmuustekijöistä johtuen, mutta tämän hetken tilanteen pohjalta v. 2023 nettorahoitustuotto on arvioitu tasolle 2,4 milj. euroa.

Arvioitu menokehitys 2023 (päivitetty 20.6.)

Uusi palkkaratkaisu vaikuttaa sekä vuoden 2022 että 2023 henkilöstömenojen kasvuun. Henkilöstömenojen kasvuksi oli raamilaskelmassa vuodelle 2023 arvioitu alustavasti kasvuksi 2,5 % epävarmasta neuvottelutilanteesta johtuen. Palkkaratkaisusta saatiin kuitenkin tietoa 8.6.2022 ja kasvuarviota on nostettu tehdyn ratkaisun pohjalta vuodelle 2023 kolmeen prosenttiin. Huomioitavaa on myös ansiotasoindeksin muutos, joka vuonna 2022 on arvioitu 2-4% välille tuoreimmista ennusteista. Tämä kasvu kumuloituu myös vuodelle 2023.

Vuoden 2023 keskimääräinen palkkaperusteinen eläkemaksu on Kevan jäsenyhteisöillä arviolta 24,40 prosenttia palkoista ja valtion eläkejärjestelmässä 24,85 prosenttia palkoista. Vuonna 2023 keskimääräisen työkyvyttömyyseläkemaksun odotetaan pysyvän samalla tasolla kuin 2022 eli 1,10 prosenttia palkoista. Myös työansiopohjainen eläkemaksu pysyisi vuoden 2022 tasolla.

Kunnat ja hyvinvointialueet maksavat vuoden 2023 alusta tasausmaksua. Vuoden 2023 tasausmaksun työnantajakohdaiset arviot on julkaistu työnantajan verkkopalvelussa ja Heinolan osuus on arviolta n. 1,1 milj. euroa. Eläkemenoperusteinen maksu päättyy vuoden 2022 lopussa.

Menopaineita on tunnistettu lisäksi myös mm. yleiseen kustannustason nousuun liittyen. Esim. peruspalvelujen hintaindeksin kasvu on vuonna 2021 ollut 2,9 %. Nykyinen inflaatiokehitys, joka arvioitu vuodelle 2022 n. 5,7 %:ksi Suomessa (Euro-alue 7,5 %) ja henkilöstömenojen kasvupaineet huomioiden kustannusnousu näyttää väistämättömältä myös v. 2023.

Investoinnit ja velkaantuminen

Vuonna 2023 investointitaso on voimassa olevan taloussuunnitelman mukaan edelleen varsin korkea, n. 15 milj. euroa. Summa sisältää myös Kirkonkylän koulun, jonka on alustavasti linjattu toteutettavaksi kiinteistöleasing-ratkaisulla, mikä vähentää investointimenoa n. 3,7 milj. eurolla. Rakennuskustannusten nousu tulee kuitenkin nostamaan hankkeen lopullista toteutumiskustannusta.

2. Toimialoille annettavat ohjeet laadintaa varten

Edellä todetun pohjalta ja arvioitu kehitys huomioiden kaupunginhallitus antaa noudatettavat aikataulut ja ohjeet talousarvion laadintaan.

Toimialojen esitykset käsitellään kaupunginjohtajan johtoryhmässä (30.8. ja 6.9.) ennen niiden viemistä lautakuntien käsittelyyn.

Käyttösuunnitelmatason tavoitteet laaditaan, kun valtuusto on hyväksynyt talousarvion ja kaupunginhallitus antanut täytäntöönpano-ohjeet ja ohjeet käyttösuunnitelmien laadinnasta.

Strategia ja toiminnalliset tavoitteet

Kuntalaki edellyttää kunnan toiminnalta tavoitteellisuutta ja suunnitelmallisuutta. Valtuuston ja kunnan muiden toimielinten on talousarviossa ja -suunnitelmassa sekä niihin perustuvissa käyttösuunnitelmissa ja erillisbudjeteissa hyväksyttävä toimintaa ja taloutta koskevat tavoitteet.

Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään sekä kunnalle että kuntakonsernille toiminnan ja talouden tavoitteet siten, että talousarvio ja -suunnitelma toteuttavat kuntastrategiaa ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan ottaen huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet.

Kaupungin strategia on päivitetty (valtuusto 16.5.2022) ja linjaa vuoden 2023 tavoitteiden asettamista. Heinolan strategian toteuttamiseksi aiemmin hyväksytyt ohjelmat linjaavat myös soveltuvin osin tavoitteiden asettamista. Strategia valutetaan käytäntöön talousarvion kautta vuosittaisiin toiminnan ja talouden tavoitteisiin. Strategian toteuttamisessa ja arkeen viemisessä erityistä huomiota on syytä kiinnittää myös arvoihin, joita ovat välittäminen, uudistuminen sekä tuloksellisuus.



ARVOT

Välittäminen

Välitämme toisistamme. Kohtaamme, kysymme, kerromme ja kuuntelemme. Teemme yhdessä ja **arvostamme toisiamme.**

Uudistuminen

Haastamme itseämme ajattelemaan toisin. Kokeilemme, kehitämme ja kannustamme. Haluamme parempaa, emme roiku menneessä vaan **katsomme tulevaan.**

Tuloksellisuus

Toimimme tavoitteellisesti. Pohdimme, pistämme töpinäksi ja saamme asioita aikaan. Olemme johdonmukaisia.

Valtuusto hyväksyy talousarvion toimialatasolla ja lautakunnat käyttösuunnitelmat oman toimialansa osalta palvelualueatasolla. Vuoden 2023 toiminnalliset tavoitteet johdetaan strategiasta ja siinä hyväksytyistä arvoista.

Strategian päämäärät ja strategiset tavoitteet ovat seuraavat:



TAVOITTEET JA MITTARIT

HYVINVOINNIN KASVU

- » Hyvinvointi lisääntyy (hyvinvointi-indeksi, HYTE-kerroin)
- » Toimiva arki (asukkaan hyvinvointikokemus -kysely)
- » Hiilineutraali ja resurssiviisas Heinola (CO2-päästöt, kestävä kasvun indeksi)

UUDISTUVA TYÖ JA ASUMINEN

- » Muuttovoiton vahvistaminen (työikäisten nettomuutto)
- » Dynaaminen ja uudistuva elinkeinoelämä (työpaikkojen määrä, elinvoimaindeksi)
- » Monipaikkainen Heinola (yöpymiset, matkailun tulo- ja työllisyys selvitys, asukaskokemuskysely)

VAHVA KAUPUNKIYHTEISÖ

- » Laadukas päätöksenteko (valtuuston ja johtoryhmien päätöksenteon itsearviointi)
- » Osallisuuden vahvistaminen (asukaskokemuskysely)
- » Hyvinvoiva henkilöstö ja hyvä johtaminen (työtyytyväisyys, esihenkilöarvioinnit)

KESTÄVÄ TALOUS

- » Velkamäärän vähentäminen (konsernin velat ja vastuut per asukas)
- » Käyttötalouden tasapaino (vuosikate/investoinnit, toimintakate)
- » Kasvua tukevat tulevaisuusinvestoinnit (vipuvaikutus, investointilaskelmat)

Strategisia tavoitteita ja mittareita seurataan erikseen, mutta ne tulee huomioida soveltuvin osain myös kunkin toimialan omien tavoitteiden laadinnassa. Osa mittareista on siis kaupunkitasoisia, mutta esim. henkilöstöön ja johtamiseen liittyvät tavoitteet ja mittarit soveltuvat kullekin toimialalle talousarviotavoitteiksi.

Kunkin toimialan talousarviotavoitteiden tulee pohjautua ja linkittää strategisiin päämääriin. Pohjat toiminnallisten tavoitteiden laadintaa varten tehdään Targetoriin uusi päivitetty strategia huomioiden.

Konsernin tytäryhtiöiden osalta tavoitteet ja niiden laadinta määritellään ja ohjeistetaan erikseen.

Muut asiakirjat ja huomioitavat asiat talousarvion valmistelussa

Hyvinvointialueuudistuksen vaikutusten huomioiminen

Hyvinvointialueuudistus tarkoittaa sitä, että siirtyvien toimintojen osalta kaikki määrärahat ja tuloarviotkin siirtyvät. Näitä ovat sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut, oppilashuoltoon liittyvät palvelut sekä siirtyviin toimintoihin liittyvät tukipalvelut. Tämä tulee kunkin toimialan huomioida valmisteluissaan.

Raamilaskelmassa on vähennetty toimialoilta siirtyvien toimintojen laskennalliset tuotot ja kulut. Toimialojen tulee siis huomioida siirtyvien osuus myös omissa talousarvioesityksissään ja tuoda muutos selkeästi esiin osana talousarvion perustelutekstejä.

Lisäksi on hyvä varautua siihen, että syksyn aikana mahdollisesti koko talousarvion tulo- ja menoennusteita tullaan tarkastelemaan valtiolta ja Kuntaliitolta tulevien päivitettyjen laskelmien mukaisesti. Tämä voi tarkoittaa myös toimialoittaisten suunnitelmien tarkistamista

Digitiekartan huomioiminen suunnittelussa

Kaupunginhallitus on hyväksynyt digitiekartan kokouksessaan 25.4.2022 Heinolan kaupungin digitiekartan. Digitalisaatio on keskeinen väline kaupungin strategian toimeenpanoon sekä taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden saavuttamiseen.

Heinolan kaupungin digitiekartta on yksi kaupunkistrategiaa tukevista asiakirjoista. Digitiekartta tukee poikkileikkaavasti kaupunkistrategian tavoitteiden toteutumista esimerkiksi hyödyntäen strategiassa tunnistettuja mahdollisuuksia digitalisaation tarjoamista uusista tavoista tehdä työtä, hyödyntää palvelujen liikkuvuutta sekä uutta teknologiaa.

Digitiekartta ohjaa toimintaa ja toiminnan kehittämistä, nostaa esille digitalisaation mahdollisuuksia sekä lisää yhteistyötä ja yhdessä tekemistä. Digitiekartan toimenpiteillä pyritään myös täyttämään digitalisaatioon liittyvät lainsäädännön vaatimukset.

Digitiekartta on suunnitelma, miksi ja mitä digitalisoidaan, missä järjestyksessä ja millaisella aikataululla digitalisaatiota edistäviä toimenpiteitä toteutetaan. Digitiekartassa suunnitelmat on jaettu useammalle vuodelle ja suunnitelmat toimivat myös talousarvion laadinnan pohjana digitalisaation edistämiseen liittyvien toimintojen suunnittelussa. Kunkin toimialan tulee siis huomioida digitiekartan toteuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet osana talousarviovalmistelua. Vuoropuhelua tulee valmistelujen osalta käydä myös tietohallinto- ja digipalveluiden palvelualueen kanssa.

Talousarvion sitovuustasot

| Käyttötalousosa | Sitova taso |
|-------------------|--------------------|
| Yhteiset palvelut | toimintakate/netto |
| Elinvoima | toimintakate/netto |
| Hyvinvointi | toimintakate/netto |
| Tekniikka | toimintakate/netto |
| Lupa- ja valvonta | toimintakate/netto |

| Tuloslaskelmaosa | Sitova taso |
|-----------------------|-------------|
| Korot ja muu rahoitus | netto |
| Verotulot | brutto |
| Valtionsuudet | brutto |

| Rahoitusosa | Sitova taso |
|---------------------------|-------------|
| Antolainat | brutto |
| Lainanotto ja lyhennykset | brutto |

| Investointiosa | Sitova taso |
|---|-------------|
| Yhteiset palvelut | netto |
| Elinvoima | netto |
| Hyvinvointi | netto |
| Tekniikka | netto |
| Lupa- ja valvonta | netto |
| Kuntatekniikka, hankekohtaiset hli 1,5 milj. eur investoinnit | netto |
| Tilakeskus, hankekohtaiset yli 1,5 milj. euron investoinnit | netto |
| Vesilaitos | netto |

Lautakunnassa käsiteltävän talousarvioehdotuksen sisältö muodostuu seuraavista tekijöistä:**Käyttötalousosa**

- strategiasta johdetut toiminnalliset tavoitteet (Targetor ohjelmaan)
- tuloarviot ja määrärahat tileittäin ja kustannuspaikoittain, toimialan valtuuston sitovuustaso netto
- toiminnan ja palveluiden kuvaus toimintaympäristön muutokset huomioiden
- olennaiset talousarvioon vaikuttavat huomioidut ja keskeiset muutokset
- tarvittavat toimintaa kuvaavat tunnusluvut

Investointiosa

- investointisuunnitelma 2023 ja suunnitelmavuodet 2024-2026 + arvio vuoteen 2032 erit. infran ja kiinteistöjen osalta
- mahdolliset hankekohtaiset perustelut 2023

Henkilöstösuunnitelma

- henkilöstötiedot henkilötasolla toimitettujen palkkaluettelojen mukaisesti, (henkilöstöpalveluista tarvittaessa tarkemmat ohjeet)
- henkilöstö- ja koulutussuunnitelman ohjeet annetaan erikseen myöhemmin

Käyttötalousosa

Käyttötalouden laadinta tulee toteuttaa seuraavasti:

- toimialat valmistelevat talousarvioesityksensä kuluvan vuoden tapaan siten, että toimialan sitovana tavoitteena on *toimialan netto*.
- henkilöstökulut suunnitellaan toimialoille toimitettujen palkkatietojen mukaan
- henkilöstömenoissa (koko kaupunki) huomioidaan palkkaratkaisun arvioitu vaikutus, henkilöstömenojen kasvu voi olla maksimissaan koko kaupungin tasolla olla 3 %, lisäresurssitarpeet tulee perustella
- sivukulujen osalta prosentteina käytetään Kuntaliiton viimeisimpiä arvioita (tarkennetaan laadinnan aikana), tiedot keskitetysti järjestelmään
- sisäisistä eristä toimitetaan tieto toimialoille ja ne tallennetaan keskitetysti
- toimialan talousarvioesityksessä menojen ja tulojen muutokset kuluvaan vuoteen tulee eritellä ja perustella ja tarpeiden muutokset eritellä suhteessa esim. oppilasmäärään tai lainsäädännön muutoksiin tms. liittyen, talousarvion 2022 laadinnassa tulee kuitenkin lähtökohtaisesti välttää harkinnanvaraisia menoja sekä pidättäytyä määrärahakorotuksista
- riskien arviointi on osa talousarvion laadintaa, riskien arvioinnissa huomiota tulee kiinnittää erityisesti tavoitteiden saavuttamisen kannalta olennaisiin riskeihin

Toimialojen tulee huomioida, että taloussuunnittelussa toiminnalla ja taloudella on kiinteä yhteys. Tietyn toiminnallisen kokonaisuuden toteuttamiseksi tulee varata riittävät resurssit. Toimialojen tulee erityisesti kiinnittää huomiota siihen, että valtuustoon nähden sitovat tavoitteet esitetään täsmällisesti ja selkeästi. Toiminnalliset tavoitteet sekä toimialoittaiset talousarvion perustelutekstit laaditaan suoraan Targetor-ohjelmaan.

Perusteluissa selvitetään tarkemmin palvelutarpeisiin, tavoitteiden asettamiseen sekä niiden saavuttamiseen liittyviä haasteita ja epävarmuustekijöitä. Perusteluissa tehdään lisäksi selkoa toiminnan painopisteistä ja kehittämistarpeista sekä arvioidaan voimavarojen riittävyyttä muun muassa henkilöresurssien, toimitilojen ja muiden tuotannontekijöiden osalta.

Suomen hallituksen budjettiriihi on syyskuun alussa. Budjettiriihen päätöksistä aiheutuvat vaikutukset tulee huomioida toimialojen talousarvion laadinnassa mahdollisena kehityksen ylityksenä ja/tai alituksenä.

Tuloslaskelmaosa

Verotuloissa ja valtionosuuksissa käytetään Kuntaliiton ja valtiovarainministeriön ennakkolaskelmia. Verorahoitusarvioita muutetaan aina viimeisimmän ennusteen tai ennakkolaskelman mukaiseksi suunnitteluprosessin aikana.

Investointiosa

Investointimenojen suunnittelussa noudatetaan lähtökohtaisesti talousarviossa 2022 hyväksyttyä investointiohjelmaa, mutta investoinnit tulee arvioida vuoteen 2032 ja tarkentaa vuosien 2023-2026 suunnitelman lukuja dokumentoitujen arviointien pohjalta. Myös maanhankinnan ja tähän liittyvien kehittämisinvestointien tulee perustua suunnitelmallisiin tavoitteisiin.

Investointitaso tulisi saada lähelle vuosikatetta, jolloin lainamäärä ei kasvaisi. Tämä tarkoittaisi investointitason karsintaa.

Investointiosassa esitetään hankkeiden kustannusarviot ja niiden jaksottuminen investointimenoina suunnitteluvuosille sekä investointiin saatavat rahoitusosuudet ja muut tulot. Investointiosassa valtuusto hyväksyy kustannusarviot, määrärahat ja tuloarviot joko hankkeille tai hankeryhmille.

Rahoitusosa

Rahoitustarvetta tarkastellaan, kun toimialojen esitykset ja investoinnit on saatu koottua. Taloussuunnitelmassa on vuoden 2023 rahoitustarve (pitkäaikaisten lainojen lisäys) arvioitu olevan 19 milj. euroa, josta pitkäaikaisten lainojen vähentämiseen kuluu n. 15 milj. euroa. Suunnitelmavuosien tavoitteena tulee olla lainamäärän kasvun taittaminen.

Muut erät

Poistojen arvioidaan investointien valmistumisen myötä kasvavan. Poistot lasketaan ja tallennetaan keskitetysti eivätkä ne vaikuta toimialojen sitovuustasoihin.

Alustava talousarviokehys

Talousarviokehyksessä kaupunginhallitus määrittelee kehyslaskelman lautakuntien ja toimialojen talousarvion laadinnan ohjaamiseksi. Tiedot perustuvat edellä todettuihin arvioihin toiminnan ja talouden kehityksestä.

Edellisten taustaoletusten valossa ja täsmennettyjen palkka-arvioiden pohjalta vuoden 2023 kaupunkitasoinen tulos on n. n. 40 t eur alijäämäinen alla olevan laskelman mukaisesti. On huomattava, että laskelma sisältää aiempia vuosia enemmän epävarmuustekijöitä hyvinvointialueuudistuksesta johtuen. Kehyslaskelmaa tarkistetaan sitä mukaa kun saadaan päivitettyjä tietoja hyvinvointialueuudistukseen liittyvistä rahoituslaskelmista.

| | Tilinpäätös | Talousarvio +muutokset | Toteutunut touko.22 | Jäljellä | Tot% | RAAMI 2023 |
|---------------------------------|------------------------|---------------------------|------------------------|-----------------------|------------------|--------------------|
| SISÄINEN TULOSLASKELMA | | | | | | |
| TOIMINTATUOTOT | | | | | | |
| Myyntituotot | 15 443 769,79 | 13 717 100 | 5 112 137,72 | 8 604 962,28 | 37,30 | 9 716 943 |
| Maksutuotot | 7 000 638,85 | 6 209 600 | 2 844 098,09 | 3 365 501,91 | 45,80 | 2 008 493 |
| Tuet ja avustukset | 4 070 742,43 | 2 110 100 | 1 736 112,32 | 373 987,68 | 82,30 | 1 995 026 |
| Vuokratuotot | 13 641 590,65 | 13 568 800 | 5 469 416,54 | 8 099 383,46 | 40,30 | 12 837 267 |
| Muut toimintatuotot | 1 977 054,50 | 1 289 700 | 934 586,53 | 355 113,47 | 72,50 | 1 228 512 |
| TOIMINTATUOTOT | 42 133 796,22 | 36 895 300 | 16 096 351,20 | 20 798 948,80 | 43,60 | 27 786 241 |
| VALMISTUS OMAAN KÄYTTÖÖN | 1 445 385,42 | 1 933 000 | 136 591,68 | 1 796 408,32 | 7,10 | 1 933 000 |
| | 43 579 181,64 | 38 828 300 | 16 232 942,88 | 22 595 357,12 | 41,80 | 29 719 241 |
| TOIMINTAKULUT | | | | | | |
| Henkilöstökulut | -58 125 630,85 | -60 282 200 | -22 581 631,70 | -37 700 568,30 | 37,50 | -32 646 468 |
| Palvelujen ostot | -71 122 700,37 | -71 953 400 | -27 710 734,50 | -44 242 665,50 | 38,50 | -20 300 754 |
| Aineet,tarvikkeet ja tavarat | -8 211 836,29 | -8 282 400 | -2 921 659,80 | -5 360 740,20 | 35,30 | -5 451 696 |
| Avustukset | -4 774 337,24 | -4 786 200 | -1 560 747,45 | -3 225 452,55 | 32,60 | -2 971 974 |
| Vuokratulot | -12 872 182,08 | -13 032 500 | -5 472 405,18 | -7 560 094,82 | 42,00 | -9 928 986 |
| Muut toimintakulut | -265 717,10 | -329 900 | -109 053,88 | -220 846,12 | 33,10 | -237 252 |
| TOIMINTAKULUT | -155 372 403,93 | -158 666 600 | -60 356 232,51 | -98 310 367,49 | 38,00 | -71 537 130 |
| TOIMINTAKATE | -111 793 222,29 | -119 838 300 | -44 123 289,63 | -75 715 010,37 | 36,80 | -41 817 889 |
| VEROTULOT | 73 125 696,65 | 73 400 000 | 27 161 129,08 | 46 238 870,92 | 37,00 | 37 390 000 |
| VALTIONOSUUEDET | 49 109 154,00 | 53 400 000 | 22 263 015,00 | 31 136 985,00 | 41,70 | 12 780 648 |
| RAHOITUSTUOTOT JA -KULUT | 5 096 169,56 | 3 388 000 | 469 095,47 | 2 918 904,53 | 13,80 | 2 388 000 |
| VUOSIKATE | 15 537 797,92 | 10 349 700 | 5 769 949,92 | 4 579 750,08 | 55,70 | 10 740 759 |
| POISTOT JA ARVONALENTUMISET | -10 559 813,26 | -10 337 000 | -3 781 367,53 | -6 555 632,47 | 36,60 | -10 777 000 |
| TILIKAUDEN TULOS | 4 977 984,66 | 12 700 | 1 988 582,39 | -1 975 882,39 | 15 658,10 | -36 241 |

Laadinnan vastuut

Vastuu talousarvion laadinnassa toteutuu siten, että koko kaupungin talousarviokokonaisuudesta vastaa hallinto- ja kehitysjohtaja Hanna Hurmola-Remmi ja talousjohtaja Sanna Kekkonen.

Taloussuunnittelujärjestelmää ja lukujen operatiivista syöttämistä koskevat kysymykset voi osoittaa talousjohtaja Sanna Kekkoselle. Lukujen tallentaminen järjestelmään tehdään lähtökohtaisesti keskistetyksi talouspalveluiden toimesta.

Toimiala sekä toimialajohtajan johdolla toimialan palvelualueet ja palvelualuejohtajat ovat vastuussa talousarvion luvuista, sekä toimialan lukujen oikeellisuudesta. Vuoropuhelua käydään aktiivisesti talouspalveluiden kanssa ja toimialat toimittavat omat ta-lukehdotuksensa talouspalveluille 12.8. mennessä. Talouspalveluista annetaan tarvittaessa tapauskohtaisesti täsmällisemmät aikataulut.

Toimialojen johtajat ja palvelualuejohtajat vastaavat toiminnallisten ja muiden substanssia koskevien analyysitekstien valmistumisesta riittävän ajoissa ennen toimielinkäsittelyä, edellä todettujen aikataulujen mukaisesti.

Talouden tasapaino suunnittelukauden lähtökohtana

Suunnittelukauden tavoitteena on, että toimintakatteen alijäämän kasvua saadaan hillittyä ja tulos on mahdollista saada lähelle 0 euroa. Myös investointitasoa tulee saada madallettua ja velkamäärä tulee saada laskuun.

Toimialojen tulee suunnittelukaudelle laatia arvio palvelutarpeen kehittymisestä sekä esittää toimenpiteitä, joilla palvelutarpeen kasvua voidaan hillitä ja toimintaa tehostaa ja näin myös suunnitelmavuosien tulosta parantaa. Toimenpiteiden pääpaino tulee olla palvelurakenteiden ja toimintatapojen uudistamisessa, myös palveluverkkoa on tarkoituksenmukaista arvioida. Toimenpiteiden vaikutuksia on tarkasteltava aina kokonaistalouden näkökulmasta.

