

TALOUSARVION 2025 JA TALOUSSUUNNITELMAN 2025-2027 LAATIMISOHJE

1. YLEISTÄ

Talousarvion ja -suunnitelman valmistelusta, rakenteesta ja sisällöstä sekä sen hyväksymisestä, muuttamisesta ja sitovuudesta säädetään kuntalain 110 pykälässä. Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi vuodeksi talousarvio ottaen huomioon kuntakonsernin vastuut ja velvoitteet. Sen hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (suunnittelukausi). Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi.

Talousarvion valmistelusta vastaa kunnanhallitus sekä kukin toimielin omalla tehtäväalueellaan. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan ja kuntakonsernin toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talousarvio- ja suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarvioon tulee ottaa toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä tulee osoittaa, miten rahoitustarve muutoin katetaan.

Yksittäisen talousarviovuoden tulos voi olla alijäämäinen, mutta taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Kunnan taseeseen kertynyt kumulatiivinen alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien.

Taloussuunnitelman tehtävät

Talousarviossa ja -taloussuunnitelmassa tulee osoittaa riittävät resurssit asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi sekä osoittaa, miten toiminta ja investoinnit rahoitetaan.

Talousarvion ja -suunnitelman päätehtävät:

- asettaa palvelutoimintaa ja investointihankkeita koskevat tavoitteet,
- budjetoida menoja ja tuloja koskevat arviot eri tehtäville ja hankkeille,
- osoittaa, miten varsinainen toiminta ja investoinnit rahoitetaan.

Tavoitteiden asettaminen

Kuntalaki edellyttää kunnan toiminnalta tavoitteellisuutta ja suunnitelmallisuutta. Kuntastrategian, sitä toteuttavien ohjelmien, toiminta- ja taloussuunnitelman sekä talousarvion tavoitteiden tulee muodostaa yhtenäinen ja johdonmukainen kokonaisuus.

Talousarviossa ja -suunnitelmassa on hyväksyttävä toimintaa ja taloutta koskevat tavoitteet. Toiminnallinen tavoite liittyy toimintaprosessin ohjaamiseen ja taloudellisilla tavoitteilla ohjataan kunnan tulo- ja pääomarahoitusta sekä resurssien jakoa. Strategian ja talousarvion välisen yhteyden varmistamiseksi talousarviotavoitteista tulisi käydä ilmi, mistä strategisesta tavoitteesta ne on johdettu. Tavoitteet asetetaan siten, että ne kattavat tehtäväalueen perustehtävät ja ovat toteutettavissa niihin osoitetuilla voimavaroilla.

Tavoitteiden mitattavuusvaatimus ja niiden sitominen resursseihin

Talousarvioissa ja -suunnitelmassa asetettavien tavoitteiden tulee olla selkeitä, jotta niitä voidaan mitata mahdollisimman yksiselitteisillä ja konkreettisilla mittareilla ja menetelmillä. Mittarit voivat olla määrällisiä tai laadullisia. Määrällistä mittaamista sovelletaan silloin, kun mitataan toiminnan

lopputulosta eli tuotosta tai sen vaikutusta. Toimintaprosessien mittaamisessa sovelletaan laadullista mittaamista.

Kuntalain mukaisesti tavoitteet tulee sitoa niihin osoitettuihin voimavaroihin. Tämä tarkoittaa, että talousarviossa osoitetaan toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot. Määräraha on valtuuston toimielimelle antama, euromäärältään ja käyttötarkoitukseltaan rajattu valtuutus varojen käyttämiseen määrättyjen tavoitteiden toteutumiseksi. Tuloarvio on vastaavasti valtuuston toimielimelle asettama tulotavoite, joka on sidottu kunnan palvelutavoitteisiin ja niiden toteuttamiseen tarvittaviin menoihin.

2. ARVIO YLEISESTÄ TALOUSKEHITYKSESTÄ

Suomen kansantalous painui vuonna 2023 odotettua syvemmälle taantumaan. Tähän vaikutti investointien ja kotitalouksien kulutuksen väheneminen. Alkuvuoden 2024 aikana aiempaa korkeampi hinta- ja korkotaso on vähentänyt yksityistä kulutusta ja investointeja. Toteutunut talouskehitys on ollut ennustettua heikompaa, mutta tulevaisuudennäkymät ovat pysyneet ennallaan. Taantuman pohja on saavutettu ja kasvun odotetaan käynnistyvän kuluvan vuoden aikana, kun kotitalouksien ostovoima vahvistuu ja yleinen luottamus talouteen alkaa palata.

Hidastunut inflaatio on parantanut kuluttajien ostovoimaa ja jo vuonna 2023 palkansaajien reaaliensiot kasvoivat edellisvuodesta. Inflaatio hidastuu edelleen vuonna 2024, alla yhden prosentin vauhtiin, mutta sen odotetaan kiihtyvän hieman vuonna 2025, 2 prosenttiin. Arvonlisäveron korotus nostaa kuluttajahintoja syksystä 2024 alkaen. Vuonna 2026 inflaatio hidastuu 1,6 prosenttiin, kun veronkorotusten inflaatiota kiihdyttävä vaikutus pienenee.

Suomen Pankin ennusteen mukaan vuonna 2025 taantuma on ohi ja talouskasvu vahvistuu 1,2 prosenttiin. Vuonna 2026 bruttokansantuotteen ennustetaan kasvavan 1,7 %. Yksityinen kulutus elpyy vähitellen, kun kotitalouksien ostovoima vahvistuu. Viime vuosia on leimannut taloudellisen epävarmuuden voimakas lisääntyminen, joka on saanut kotitaloudet varovaisiksi. Myös julkisen talouden sopeustoimet, kuten verotuksen kiristyminen ja sosiaalietuuksien heikennykset, hidastavat ostovoiman kasvua.

Pitkään jatkunut heikko suhdannetilanne näkyy työmarkkinoilla. Vuoden 2024 aikana työllisyys heikkenee ja työttömyys lisääntyy. Työttömyys alkaa jälleen kohentua ja työttömyys vähentyä vuonna 2025 taantuman hellittäessä.

Julkinen talous pysyy lähivuosina selvästi alijäämäisenä. Julkinen velkasuhde kasvaa, vaikka hallitus on päättänyt laajoista sopeustoimista. Vielä jatkuva heikko suhdanne ja kasvavat korkomenot vaikeuttavat julkisen talouden tasapainottamista.

Kuntatalous voi verrattain hyvin vielä vuonna 2023 erityisesti hyvinvointialueiden aloitukseen liittyneiden ns. verohäntien kasvattaessa verotuloja ennakoitua suuremmiksi. Vuoden 2024 talousnäkymät ovat heikentyneet nopeasti kustannusten rajun nousun myötä. Osaksi menojen kasvu johtuu hyvistä talousvuosista 2020-2023, jolloin panostuksia lisättiin erityisesti hankkeisiin ja kehitystoimintaan. Myös koronavuosina supistunut toiminta on palautunut asteittain palvelutarvetta vastaavalle tasolle.

Kustannusten nousuun on myös vaikuttanut kunta-alan palkkaratkaisu, hankkeiden lisääntyminen, yleisen hintatason ja korkojen nousu, digitalisaation vaatimukset sekä investointipaineet. Nämä tunnistetaan yhdenmukaisena kaikissa suomalaisissa kunnissa.

Kuntatalouden ennuste suunnitelmakaudelle on haastava mm. valtionosuusrahoituksen sote-leikkausten, hyvinvointialueille vuokrattujen kiinteistöjen mahdollisen tyhjilleen jäämisen sekä valtionosuusjärjestelmän uudistuksen vuoksi. Julkisten työvoimapaalveluiden järjestämisvastuun siirto kunnille 1.1.2025 alkaen lisää valtionosuuksia, mutta myös palvelutuotannon kustannuksia, eikä näiden muutosten vaikutuksia pystytä vielä ennustamaan tarkasti.

3. ULVILAN KAUPUNKIKONSERNIN TALOUDEN TILA VUODEN 2023 TILINPÄÄTÖKSEN PERUSTEELLA JA NÄKYMÄT VUOSILLE 2024 JA 2025

Vuoden 2023 tilinpäätös

Tilikauden tuloksen perusteella vuosi 2023 toteutui Ulvilan kaupungin ja koko konsernin talouden näkökulmasta odotettua parempana. Kaupungin ja kaupunkikonsernin talouden tasapainon vähimmäisvaatimuksena voidaan pitää sitä, että vuosikate kattaa suunnitelman mukaiset poistot. Vuoden 2023 tilinpäätöksessä vuosikate kattoi poistoista kaupungin osalta 246,0 % ja konsernitasolla 206,1 %. Kaupungin tilinpäätös muodostui lopulta 4,9 miljoonaa euroa ylijäämäiseksi ja 0,8 miljoonaa euroa alkuperäistä talousarviota paremmaksi. Ennakoitua parempaan tulokseen vaikutti erityisesti vuoden 2023 ensimmäisinä kuukausina tilitetyt ns. verohännät, eli vuoden 2022 jako-osuuksien mukaan jaetut verotulot.

Talouden tunnusluvuilla mitaten Ulvilan kaupunkikonsernin suurin haaste on aiempien tappiollisten tilikausien tuloksena kertynyt konsernin alijäämä. Kuntalain mukaan kuntien talouden tilaa arvioidaan koko kuntakonsernin lukujen perusteella. Arviointimenettely voidaan käynnistää, mikäli konsernitaseen kertynyt alijäämä asukasta kohden on 1 000 euroa/asukas viimeisimmässä tilinpäätöksessä ja 500 euroa/asukas sitä edeltävässä tilinpäätöksessä. Kertynyttä alijäämää oli vuoden 2023 lopussa 0,8 miljoonaa euroa eli 64 euroa asukasta kohden. Kaupungin uusimmilla ylijäämäisillä tilinpäätöksillä on saatu korjattua konsernin tilannetta lyhyessä ajassa.

Talousarvio 2024 ja arvio talouden kehityksestä tilikaudella

Vuoden 2024 talousarvio on 1,3 miljoonaa euroa alijäämäinen. Talouden toteutuminen talousarvion mukaisena edellyttää, että toimielimet/tulosalueet pysyvät tarkasti niille osoitettujen määrärahojen puitteissa. Toimintatuottojen ennakoidaan jäävän alle talousarvion. Vuoden 2024 ensimmäisellä neljänneksellä toimintatuotot olivat 2,2 miljoonaa euroa (21,0 % talousarviosta), toimintakulut -10,2 miljoonaa euroa (24,0 %) ja toimintakate -8,0 miljoonaa euroa (25,0 %). Verotulot ovat uusimman arvion perusteella toteutumassa hieman ennakoitua suurempina.

Kaupungin vuoden 2024 alijäämäinen talousarvio sekä tilikauden aikana konsernissa tehtävät Kiinteistö Oy Ulvilan Vuokrakotien talouden sopeutusohjelman toimenpiteet lisäävät konsernialijäämää merkittävästi jo tilinpäätökseen 2024.

Verorahoituksen riittävyys vuodelle 2025

Ulvilan tuloveroprosentti vuonna 2024 on 8,9. Vuoden 2025 talousarviota lähdetään valmistelemaan siten, että päähuomio kiinnitetään kustannustason kehityksen leikkaamiseen ja tasapainossa olevaan suunnitelmakauteen talousarviovuoden 2025 jäädessä alijäämäiseksi. Talousarviovalmistelussa varaudutaan kunnallisveroprosentin korotukseen enintään yhdellä %-yksiköllä 9,9 prosenttiin. Kiinteistöveroprosentteihin ei huomioida muutoksia. Mahdollinen veronkorotus huomioiden ennakkollinen verokertymä vuonna 2025 olisi yhteensä enintään 32,5 miljoonaa euroa. Veroennuste tarkentuu syksyllä 2024.

Kuntaliiton ja valtiovarainministeriön alustavissa laskelmissa vuoden 2025 valtionosuuksien määräksi on arvioitu 8,1 miljoonaa euroa. Arvioon sisältyy sote-siirron tulojen ja menojen erotuksen perusteella määräytyvä muutosrajoitin, järjestelmämuutoksen tasaus ja pysyvä valtionosuuden vähennys sekä vuoden 2025 alusta valtiolta kunnille siirtyvien TE-palveluiden kustannuksien kattamiseksi tehtävä valtionosuusrahoituksen lisäys. Valtionosuuslaskelmia päivitetään vuoden 2024 kuluessa.

Kuntaliiton ja valtiovarainministeriön alustavien laskelmien perusteella Ulvilan kaupungin verorahoitus (verotulot ja valtionosuudet) vuonna 2025 olisi maksimissaan yhteensä noin 40,6 miljoonaa euroa. Ulvilan kaupungin järjestämistä kuuluville palveluiden kustannusten voidaan arvioida kasvavan vuoden 2024 tasosta sekä te-palveluiden aloituksen, yleisen hintakehityksen että tulevien palkkaratkaisujen vuoksi. Kustannuskehitys on ollut merkittävässä kasvussa kahden edellisen vuoden aikana. Tämä kehitys tulee saada hidastumaan ja suunnitelmakausien talous käännettyä kestäväälle tasolle. Kaupungin talousarviovalmistelussa tavoitteeksi asetetaan tasapainossa oleva taloussuunnitelma vuosille 2025-2027.

4. TALOUSARVION RAAMITUS

Lautakunnat valmistelevat vuoden 2025 talousarvioesityksensä siitä lähtökohdasta, että kaupungin järjestämistä kuuluville tehtävien riittävä palvelutaso pystytään säilyttämään huomioiden taloudellinen tilanne.

Lautakunnille annetaan seuraava raami sekä toimintatuotoille, toimintakuluille että toimintakatteelle. Poikkeamista tulee antaa yksityiskohtainen selvitys talousarviovalmistelussa.

KAUPUNGINHALLITUS	
Toimintatuotot	1 357 000
Toimintakulut	-6 769 620
Toimintakate	-5 412 620

SIVISTYSLAUTAKUNTA	
Toimintatuotot	2 065 000
Toimintakulut	-31 059 270
Toimintakate	-28 994 270

TEKNINEN LAUTAKUNTA	
Toimintatuotot	8 880 000
Toimintakulut	-10 671 210
Toimintakate	-1 791 210

Annetussa raamissa on varauduttu 3,6 %:n korotuksella henkilöstömäärärahoihin vuonna 2024 toteutuvien sopimuskorotusten ja vuodelle 2025 ennakoitujen palkkaratkaisujen huomioimiseksi sekä yleiseen kustannuskehitykseen 3,0 %:n korotuksella palveluiden ja tavaroiden hintoihin. Raamissa pysyminen ei ole mahdollista ilman toimialoilla tehtäviä palvelutuotannon kustannusten vähennyksiä.

Valtionosuuslaskelmia ja veroennustetta päivitetään kesän ja alkusyksyn aikana. Mikäli tulo-rahoituksen ennusteet muuttuvat olennaisesti, ohjeistusta ja/tai raamia tarkennetaan syksyllä.

5. TALOUSARVIOSSA ASETETTAVAT TAVOITTEET

Toiminnalliset tavoitteet

Talousarvion 2025 toiminnalliset tavoitteet asetetaan Kaupunkistrategian 2030 päätavoitteiden mukaisesti.

Ulvilan kaupunkistrategiassa 2030 on määritetty neljä strategista päätavoitetta:

- 13 000 ulvilalaista
- työpaikkojen ja yritysten määrän kasvu
- Satakunnan onnellisimmat ja osaavimmat lapset ja nuoret
- Satakunnan terveimmät ja liikkuvimmat kuntalaiset.

Konserniyhtiöiden tulee asettaa omat toiminnalliset tavoitteensa konserniohjauksen mukaisesti.

Toimintasuunnitelma

Tulosalue esittää talousarviossa toimintasuunnitelman talousarviovuodelle. Toimintasuunnitelmassa esitetään tärkeimmät toimenpiteet, mahdolliset toiminnan muutokset ja henkilöstöasiat.

Henkilöstösuunnitelma

Tulosalueen talousarvioon tulee sisällyttää henkilöstösuunnitelma, jossa näkyy nykyinen henkilöstö ja henkilötyövuodet sekä lisäksi henkilöstömuutokset (lisäys- ja vähennysesitykset sekä nimikemuutokset) talousarviovuonna ja suunnitelmavuosina. Suunnitelmassa tulee esittää perustelut henkilöstömuutosesityksille sekä muutosten taloudelliset vaikutukset talousarviovuodelle ja/tai suunnitelmavuosille.

Tulosalueille toimitetaan erilliset lomakepohjat toiminta- ja henkilöstösuunnitelmien laatimista varten.

6. VUODEN 2025 TALOUSARVION YKSITYISKOHTAISET LAATIMISOHJEET

Laatimistaso

Talousarvion rakenne noudattaa 23.9.2022 alkaen voimassa olevaa organisaatiota.

Organisaatio muodostuu seuraavista tasoista: toimielin / tulosalue / kustannuspaikka. Valtuustoon nähden sitova taso käyttötalouden osalta on tulosalue. Verorahoituksen osalta sitovuustasona on verotulojen ja valtionosuuksien yhteismäärä. Investointiosan osalta sitovuustaso on hankekohtainen.

Talousarvion tulot ja menot budjetoidaan FPM-järjestelmällä. Tiedot syötetään järjestelmään kustannuspaikkatasolla toiminnan mukaisille kirjanpidon tileille sekä talousarvio- että suunnitelmavuosien osalta. Talousarviovuoden 2025 tiedot eivät kopioidu FPM-järjestelmässä

pohjaksi suunnitelmavuosille, vaan kyseisten vuosien (2026–2027) osalta tulo- ja menomäärärahat syötetään järjestelmään samalla tavalla kuin vuoden 2025 luvut.

Tulosalueiden tulee tietoja syöttäessään erikseen arvioida suunnitelmavuosiin kohdistuvat merkittävät toiminnalliset muutokset ja huomioida niiden vaikutus kyseisten vuosien tulo- ja menomäärärahoihin.

Myös investoinnit tallennetaan FPM-järjestelmään erillisellä syöttöpohjalla sekä talousarvio- että suunnitelmavuosien osalta. Tekninen toimiala tallentaa talonrakennuksen, tie- ja ympäristörakentamisen sekä vesilaitoksen hankkeet ja keskushallinto kaupunginhallituksen alaiseen toimintaan kuuluvat hankkeet. Talousarviovuoden investoinnit tallennetaan järjestelmään hankekohtaisesti. Suunnitelmavuosien tiedot syötetään hyödykeryhmittäin erillisille budjetointikustannuspaikoille myöhemmin annettavan ohjeistuksen mukaisesti.

Aikataulu

Vuoden 2025 talousarviopohjat FPM-järjestelmässä avataan 24.6.2024. Lautakuntien tulee laatia talousarvioesityksensä FPM-järjestelmään sekä talousarvio- että suunnitelmavuosien osalta **16.9.2024** mennessä.

Talousarvion aikataulutus ja käsittely eri toimielimissä	
17.6.2024	Kaupunginhallitus antaa lautakunnille/toimialoille talousarvion laadintaohjeet ja talousarviokehityksen vuodelle 2025
Syyskuu	Lautakuntien talousarvioesitykset
Lokakuu	Valtuuston talousarvioseminaari ja evästyskeskustelu talousarvion jatkovalmistelusta
Marraskuu	Kaupunginjohtajan talousarvioehdotus kaupunginhallituksen käsittelyssä
4.11.2024	Valtuusto päättää vuoden 2025 tulo- ja kiinteistöveroprosenteista
13.12.2024	Valtuusto päättää vuoden 2025 talousarviosta ja vuosien 2025-2027 taloussuunnitelmasta

Sisäiset erät sekä suunnitelman mukaiset poistot

Sisäiset erät on tallennettava talousarviopohjaan viimeistään 21.8.2024. Keskushallinnon sisäiset erät tarkistetaan ja siirretään taloushallinnon toimesta talousarvioon. Kiinteistönhoidon sekä ateria- ja puhtauspalvelun sisäisten palvelumenojen osalta tulosalueet laativat talousarvionsa yhteistyössä ao. palveluntuottajan kanssa. Sisäiset erät tulee budjetoida myös suunnitelmavuosille. Suunnitelman mukaiset poistot siirretään talousarvioon taloushallinnon toimesta 21.8.2024 mennessä.

Henkilöstökustannukset

Henkilöstösuunnittelija toimittaa raportit nykyisen henkilöstön palkoista toimialoille 15.7.2024 mennessä. **Kaikki toimielimet vastaavat itse palkkamenojen syöttämisestä FPM-järjestelmään omien tulosalueidensa alaisille kustannuspaikoille sekä vakituisen että määräaikaisen henkilöstön osalta.**

Vuoden 2025 palkat lasketaan kesäkuun 2024 kustannustasossa lisätynä 3,6 %:n korotuksella.

Korotuksessa on huomioitu vuoden 2024 sopimuskorotukset sekä arvio vuoden 2025 palkkaratkaisusta. Vuodelle 2026 palkkoihin lasketaan 1,9 %:n korotus edelliseen vuoteen nähden. Sivukulut saadaan lasketettua keskitetysti talousarvio-ohjelmassa.

Maksut ja taksat

Talousarvioesitys tulee laatia siten, että kaikki kunnalliset maksut ja taksat tarkistetaan ja niitä korotetaan vähintään kustannustason nousun verran. Lautakunnat käsittelevät valtuuston päättämiä maksuja koskevat taksat erillisenä asiana ja laativat päätösesityksen valtuustolle vuoden 2025 taksojen osalta.

Investointihankkeet ja irtain omaisuus (koneet ja kalusto)

Yli 15 000 euron arvoiset investointihankkeet (myös irtaimisto) budjetoidaan talousarvion investointiosaan. Lautakuntien tulee tehdä yksilöity ehdotus investointihankkeista ja toimittaa se tiedoksi tekniselle toimialalle, joka laatii yhdistelmän kaikista investoinneista jatkokäsittelyä varten.

Investointiosaan merkittävän irtaimiston perushankinnan tulee täyttää seuraavat ehdot:

- hankittavan irtaimiston tulee kestää vähintään kolme (3) vuotta
- hankinnan arvon tulee olla vähintään 15 000 euroa.

Kaikki muu irtaimisto merkitään käyttötalouden menoksi asianomaiselle kustannuspaikalle.