



Siilinjärven kunnan

vuoden 2025 talousarvion ja  
vuosien 2026–2027 taloussuunnitelman  
laadintaohjeet

Kunnanhallitus 9.9.2024

## Sisältö

1	LAADINNAN LÄHTÖKOHDAT: YLEINEN TALOUDELLINEN TILANNE JA KUNTIEN TALOUSKEHITYS.....	3
1.1	Kansantalouden kehitysarvio 2024–2026.....	3
1.2	Kuntatalouden kokonaiskehitys 2024–2028.....	4
1.2.1	Kuntien verotulojen ja valtionapujen kehitys.....	4
1.2.2	Kuntatalouden menot ja tulot.....	5
2	SIILINJÄRVEN KUNNAN VUODEN 2025 TALOUSARVION KEHYS.....	6
2.1	Tulopohjan kehitys.....	6
2.1.1	Verotulot.....	6
2.1.2	Valtionosuudet.....	6
2.1.3	Maksu- ja myyntitulot sekä tuet ja avustukset .....	7
2.2	Menojen kehitys ja talouden reunaehdot.....	8
3	LAADINTAOHJEET PALVELUALUEILLE .....	9
3.1	Talousarvion ja -suunnitelman rakenne .....	9
3.2	Budjetointiperiaatteita .....	10
3.3	Toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden asettaminen.....	10
3.4	Talousarvioesitysten ohjeistus .....	11
3.4.1	Investoinnit .....	12
3.4.2	Taloussuunnitelman laadinta ja alijäämän kattamisvelvoite.....	12
4	TALOUSARVIOASIAKIRJA .....	12
5	AIKATAULU.....	13

# **1 LAADINNAN LÄHTÖKOHDAT: YLEINEN TALOUDELLINEN TILANNE JA KUNTIEN TALOUSKEHITYS**

## **1.1 Kansantalouden kehitysarvio 2024–2026**

Suomen talouskehitys on ollut vaatimatonta koronaelpymisen jälkeen. Yksityinen kulutus ja palvelut ovat kannatelleet kehitystä, ja työllisyys on pysynyt odotettua vahvempana jo muutaman vuoden ajan. Korkojen nousu ja asuinkustannusten kasvu on puolestaan johtanut rakennusalan ja investointien jyrkkään laskuun. Niinpä talouskasvu on ollut taantumassa.

Vuodelle 2024 odotetaan kuitenkin suhdannekäännettä ja taantuman hellittävän. Kasvua tukevia tekijöitä on useita: maailmantalouden kasvu ja viennin vähittäinen vauhdittuminen sekä inflaation madaltuminen ja korkotason maltillinen lasku. Kuluvana vuonna teollisuustoiminnalta odotetaan jo maltillista kasvua. Voimakkaimmin talous kehittyy Yhdysvalloissa ja nousevissa talouksissa, esimerkiksi Intiassa ja Kiinassa. Myös euroalueen BKT-kasvu vauhdittuu vähitellen. Yhteensä maailmantalouden kasvun ennakoidaan pysyvän vakaana noin 3 prosentin tuntumassa.

Suomen tavaraviennin kehitysnäkymät vuodelle 2024 ovat kuitenkin alavireiset, sillä viennin rakenne keskittyy voimakkaasti teollisuustuotantoon ja investointeihin ja Suomen tärkeimmissä vientimaissa, kuten Saksassa ja Ruotsissa, investoinnit kasvavat kehittyvät yhä heikosti. Euroalueen tuotantotilastot ja ostopääallikköindeksit ovat alavireiset ja yritykset raportoivat kasvun suurimmaksi esteeksi riittämättömän kysynnän. Myös kuluttajien luottamusindikaattorit Euroopassa jäävät nousujohteisuudestaan huolimatta pitkän aikavälin keskiarvojen alle. Myös Suomessa kuluttajien luottamus talouteen on ollut heikkoa, mutta käsitys oman talouden nykytilasta on alkanut kohentua.

Talouskasvun ennakoidaan nousevan plussalle vuosina 2025–2026, erityisesti yksityisten investointien ja kulutuksen ansiosta. Vuonna 2026 kasvu voi jopa vahvistua hieman. Työllisyyden odotetaan paranevan hitaasti, mutta työttömyys voi pysyä korkeammalla tasolla kuin ennen koronapandemiaa. Työmarkkinoiden kiristyminen ja ammattitaitoisen työvoiman pula ovat mahdollisia. Yksityisten investointien odotetaan kasvavan, erityisesti vihreän siirtymän, tekoälyn ja turvallisuuden vahvistamisen ansiosta. Investointien ennakoidaan lisääntyvän noin 4–5 prosenttia vuonna 2025. Inflaation arvioidaan pysyvän maltillisena vuosina 2025–2026, mikä tukee yksityisen kulutuksen kasvua.

Rankoista säästötoimista huolimatta julkisyhteisöjen alijäämäkehitystä ei ole saatu kuriin, mikä vaikuttaa myös velan määrään läpi ennustejakson. Heikko suhdannetilanne on vähentänyt verkertymiä ja hyödyt jo tehdyistä säästötoimista näkyvät vasta viiveellä. Erityisesti valtionhallinnon ja hyvinvointialueiden talouden kääntäminen edellyttää yhä menojen kasvun hidastamista ja tulojen kasvua. Koromenot ja puolustusinvestoinnit kasvattavat valtion menoja läpi ennustejakson ja näiden ohella palkkapaineet jatkuvat ja henkilöstöpula uhkaa kasvattaa ostopalveluja. Toisaalta hidastuva inflaatio ja laskevat korot tuovat helpotusta kustannusten kasvupaineeseen.

”Näköpiirissä oleva kehitys on erittäin vaimeaa ja sisältää myös huomattavia riskejä alaspäin. Heiveröisen talouskasvun yllä leijuu vielä pitkään myös paineita sopeuttaa julkista taloutta lisää. Koska kunnat ovat osa julkista taloutta, maan hallituksen paineet välittyvät myös paikallistasolle” sanoo Kuntaliiton pääekonomisti.

## Seuraavassa taulukossa on esitetty Valtiovarainministeriön kesän 2024 Taloudellisen katsauksen keskeiset tunnusluvut vuosilta 2022–2026.

Muuttuja	2022	2023	2024	2025	2026
(% muutos)					
Tuotanto (määrä)	1,3	-1,0	0,0	1,6	1,5
Työn tuottavuus	-0,6	0,3	0,7	0,9	0,5
Ansiotaso	2,4	4,2	2,9	3,4	3,1
Inflaatio	7,1	6,2	1,8	1,6	1,5
(%-yksikköä)					
Työttömyysaste	6,8	7,2	7,9	7,6	6,9
Vaihtotase/BKT	-2,4	-1,4	-1,1	-1,2	-1,1
Julkisyhteisöjen alijäämä/BKT	-0,4	-2,7	-3,7	-3,1	-2,6
Julkisyhteisöjen velka/BKT	73,5	75,8	81,0	83,1	84,0
10 vuoden korko, %	1,7	3,0	2,9	2,9	2,8
Euribor 3 kk, %	0,3	3,4	3,7	3,0	2,5

### 1.2 Kuntatalouden kokonaiskehitys 2024–2028

Alla olevat tekstiosuudet kuntatalouden kokonaiskehityksestä, verotuloista ja valtionosuudesta pohjautuvat pääosin Valtiovarainministeriön (VM) keväällä julkaisemaan Kuntatalousohjelma 2025–2028 julkaisuun sekä budjettipäätöksiin. Tietoja on päivitetty eri lähteistä niiltä osin kuin niitä on ollut saatavissa.

Kuntien kannalta valtion budjettipäätökset merkitsevät Kuntaliiton mukaan ”surutonta tulojen leikkausta ja luvatut kustannusten karsinnat laahaavat”. Uusi kuntataloutta ravisteleva muutos tapahtuu vuoden 2025 alusta, kun kunnille muodostuu työ- ja elinkeinopalveluiden järjestämisestä uusi valtionosuustehtävä. Tämän vuoksi valtionrahoitukseen kohdistuu iso lisäys, mikä peittää puolestaan alleen sen tosiasian, että rahoitus nykyisiin tehtäviin vähenee.

VM ennakoi koko tarkastelujaksolla menojen pysyvän tuloja suurempina. Vuosikatteet eivät tule riittämään poistoihin ja nettoinvestointeihin. Tämä merkitsee veronkorotuksia ja tiukkaa budjetiturgia kuntataloudessa. Palvelutarpeen ennakoiva suunnittelu ja investointien tarveharkinta korostuu merkittävästi. Lisäksi paine uusiin alueellisiin ratkaisuihin sekä tuottavuutta ja tehokkuutta lisääviin uudistuksiin kasvaa.

#### 1.2.1 Kuntien verotulojen ja valtionapujen kehitys

Kuntien verotulojen arvioidaan olevan vuonna 2024 yhteensä 13,8 mrd. euroa ja alenisivat edelliseen vuoteen verrattuna reilulla -5 %. Soten vaikutus näkyy täysimääräisenä sekä kunnallisverossa että yhteisöverossa vasta vuodesta 2024 alkaen kertymis- ja tilitysrytmin takia. Vuonna 2025 verotulojen kasvu yht. n. 5 %. Kunnallisveron tuottoon vaikuttavat hallitusohjelmaan ja julkisen talouden sopeutukseen liittyvät veromuutokset sekä tulo- ja työllisyyskehitys. Kunnallisverotuksen efektiivisyyttä parannetaan poistamalla ansiotulovähennys ja korottamalla vastaavasti työtulovähennystä. Suhdanneherkässä yhteisöverossa voivat muutokset yritysten tuloksissa ja talouskasvussa aiheuttaa merkittäviä muutoksia kertymään. Hallituksen tavoitteena on tuoda pitkään valmistella ollut kiinteistöverotuksen arvostamisuudistus syksyn 2024 aikana eduskunnan käsittelyyn. Voimaan tullut kaivosvero lisää kuntien verotuloja vuodesta 2025 alkaen.

## Kuntien verotulot vuosina 2023–2028 milj. euroa, kuntien kirjanpidon mukaan

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Kunnallisvero	10 326	9 698	10 311	10 786	11 195	11 649
Yhteisövero	2 067	1 712	1 729	1 809	1 926	1 999
Kiinteistövero	2 189	2 379	2 414	2 472	2 538	2 604
Kaivosvero			19	19	25	31
<b>Yhteensä</b>	<b>14 582</b>	<b>13 789</b>	<b>14 473</b>	<b>15 086</b>	<b>15 684</b>	<b>16 283</b>

Kuntien saamat valtionavut ovat 2025 yht. n. 5,5 mrd. euroa, josta peruspalvelujen valtionosuus on n. 3,2 mrd. euroa. Peruspalvelujen valtionosuuteen osoitetaan 277 milj. euron lisäys, jolla pehmennetään sote-siirtolaskelmien tarkistukseen liittyvää takaiskua (ns. black Friday), mutta laskelmiin liittyvä valtionosuusvähennys siitä huolimatta kasvaa takaisinperittävän osuuden vuoksi 150 milj. euroa. Rahoituksen tasoa nostaa TE-palvelu-uudistus ja 2,1 %:n indeksikorotus, mikä kuitenkin sisältää indeksileikkausta 1 %. Valtionosuuksiin on huomioitu lukuisia muita vähennyksiä: ns. norminpurkuun liittyen on vähennetty rahoitusta jo etukäteen (vaikka tehtäviä ja velvoitteita ei ole vähennetty!), kotouttamiskorvauksiin on tehty vähennys, Te-uudistuksen rahoitukseen on tehty vähennys (vaikka toiminta ei ole alkanut) ja kustannustenjaon tarkistuskin vaikuttaa rahoitusta vähentävästi. Verotulomenetysten kompensatiot vähenevät, kun valtioon toimenpiteet lisäävät verotuloja. Keskimääräinen valtionosuusprosentti nousee 24,58 prosenttiin (ed. 21,92) pääosin TE-uudistuksen vuoksi. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet pysyvät koko kehyskauden n. 1,2 mrd. eurossa.

Alla on kevään Kuntatalousohjelmassa julkaistut luvut valtionavuista. Niistä voi huomata, että valtionosuudet peruspalveluihin ovat vuodesta 2025 alkaen lähes samalla tasolla.

### Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut, milj. euroa

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
<b>Laskennall. vos</b>	<b>4 021</b>	<b>3 701</b>	<b>4 485</b>	<b>4 383</b>	<b>4 348</b>	<b>4 549</b>
VM, peruspalvelut	2 772	2 490	3 180	3 172	3 141	3 342
OKM	1 249	1 211	1 305	1 211	1 207	1 207
-siitä kuntayhtymät	1 095	1 112	1 098	1 096	1 095	1 095
<b>Veromenetysten kompensaatio</b>	<b>851</b>	<b>848</b>	<b>541</b>	<b>569</b>	<b>610</b>	<b>643</b>
<b>Valtionavustukset</b>	<b>588</b>	<b>631</b>	<b>511</b>	<b>512</b>	<b>492</b>	<b>430</b>
<b>Valtionavut yhteensä</b>	<b>5 460</b>	<b>5 180</b>	<b>5 537</b>	<b>5 465</b>	<b>5 450</b>	<b>5 622</b>

#### 1.2.2 Kuntatalouden menot ja tulot

Vuosina 2025–2028 kuntatalouden toimintamenojen ennakoidaan kasvavan keskimäärin n. 3,1 % vuodessa. Kasvu aiheutuu hintojen noususta ja kunta-alan sopimuskorotuksista, joilla on suuri merkitys kuntien kustannuskehitykseen. Kustannuksista suurin osa syntyy varhaiskasvatuksen ja opetuspalveluiden järjestämisestä. Syntyvyyden lasku ja ikäluokkien pienentyminen laskee palvelutarvetta, mutta palvelujen tuottaminen niukoilla resursseilla kohtuullisin kustannuksin on entistä haastavampaa. Toimintatuloihin ennakoidaan noin prosentin kasvua vuodessa ja verotulojen kehityksen arvioidaan normalisoituvan noin 4,2 % vuotuisen kasvuun 2025–2028. Tulojen kasvusta huolimatta tulojen ja menojen välille ennakoidaan merkittävää epätasapainoa. Vuosikatteet eivät riitä poistoihin ja nettoinvestointeihin. Tämä merkitsee veronkorotuksia ja tiukkaa budjettikuria tulevina vuosina.

## 2 SIILINJÄRVEN KUNNAN VUODEN 2025 TALOUSARVION KEHYS

### 2.1 Tulopohjan kehitys

#### 2.1.1 Verotulot

Kunnan verotuloennuste vuosille 2023–2027 perustuu Kuntaliiton kehysarvioihin ja kunnan omiin ennusteisiin mm. yhteisöverosta. Luvuissa on huomioitu viimeisimmät kuntien verotuloja muuttavat tekijät. Edelleen kunnan verotuloennusteen lähtötasona on verohallinnon julkaisema ennakkotieto vuoden 2023 kunnallisverosta.

Vuoden 2024 muutostalousarvioon budjetoitu verotulokertymä on yhteensä 58,7 milj. euroa. Kuluva vuoden verotulototeuman arvio olisi muodostumassa n. 0,5 milj. euroa paremmaksi kunnallisveron ja kiinteistöveron ansiosta. Tämän toteutuessa kuluva vuosi olisi niukasti vuotta 2023 parempi.

Vuoden 2025 verotuloja on arvioitu Kuntaliiton toimittaman elokuun verokehityksen pohjalta. Kunnan tulovero muodostuisi n. 2,4 milj. kuluvaan vuoteen paremmaksi. Kasvuun vaikuttaa pääosin ansiotulovähennyksen poistuminen (n. 1,5 milj.) ja muu verotulokehitys. Yhteisövero puolestaan notkahtaa yhden kunnan yhteisöveroa maksavan yrityksen tuloskehityksen hiivuttua. Kiinteistöveron odotetaan pysyvän nykyisellä tasolla. Kaivosveron ensimmäinen tilitysvuosi on 2025. Tiedot tarkennetaan myöhemmin syksyllä samoin kuin verotulopohjaan mahdolliset talouden vaikuttamisen näkökulmasta tarvittavat toimenpiteet.

Verohallinnon tilitysjärjestelmä kunnille perustuu jako-osuusarvioihin, joita verohallinto tarkistaa vuosittain verotustietojen valmistuttua kuntakohtaisesti ja veronsaajaryhmittäin (valtio, kunnat, seurakunnat). Lopulliset verotustiedot valmistuvat noin kahden vuoden viiveellä, jonka jälkeen kunnat saavat oikaisutilitykset. Maksuunpantavat oikaisutilitykset vaikeuttavat tilitysjärjestelmän ennustettavuutta.

#### **Verotulojen kehitysarvio on verolajeittain seuraava (milj. euroa):**

	<b>TP 2023</b>	<b>MB2024</b>	<b>TP2024 ennuste</b>	<b>TA 2025</b>
Kunnan tulovero	46,1	43,9	44,2	<b>46,6</b>
Yhteisövero	6,1	8,0	8,0	<b>6,7</b>
Kiinteistövero	6,8	6,8	7,0	<b>7,0</b>
Kaivosvero				<b>1,2</b>
<b>Yhteensä</b>	<b>59,0</b>	<b>58,7</b>	<b>59,2</b>	<b>61,6</b>

#### 2.1.2 Valtionosuudet

Voimassa oleva laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta tuli voimaan 1.1.2015 alkaen. Siirtymäsäännösten myötä kunnassa siirryttiin täysimääräisesti voimassa olevan valtionosuuden piiriin 2017. Nykyiset laskennalliset kustannukset muodostuvat asukasluvun, vuosittain vahvistettavien perushintojen ja kriteerien kertoimien avulla. Ikärakenteessa painottuvat perushinnat erityisesti 13–15-vuotiaissa. Hyvinvointialueiden aloitettua toimintansa 2023, valtionosuuksien ikärakenteesta poistuivat kaikki ikävuodesta 19 alkaen ja perushinnat alenivat sosiaali- ja terveyspalveluiden osuudella. Myös veromenetysten kompensatiosta leikattiin merkittävä osuus hyvinvointialueelle.

Siilinjärven kunnassa laskennallisia kustannuksia ikärakenteessa kerryttää edelleen eniten 7–12 – vuotiaiden osuus. Laskennallisissa kustannuksissa huomioidaan edelleen myös työttömyysaste, vieraskielisyys, asukastiheys ja koulutustausta. Lisäosana valtionosuutta tuo työpaikkaomavaraisuus ja ns. hyte-kerroin (hyvinvointitekijät). Muutosrajoitin tasaa siirtyvien sosiaali- ja terveyspalveluiden menojen ja niihin kohdistetun tulopohjan välistä epäsuhtaa 40 %:in omavastuuosuu-teen. Tämä muutos jää pysyväksi. Siirtymätasaus puolestaan tasaa kunnan kokonaisuutosta, jonka (kunta – valtio muutos neutraaliksi) kunnittaiset vaikutukset rajoitetaan +/- 60 euroon per asukas. Tämä tasaus jää pysyväksi siirtymäajan jälkeen 2027. Yksittäisissä kunnissa sote-siirto ei toteudu neutraalisti, sillä kunnan sote-kustannukset ja leikattavan rahoituksen suhde harvoin osuvat edes samaan ilmatilaan, arvioi Kuntaliiton pääekonomisti. Erinäisten tarkastusten jälkeen kunnilta peritään ja siirretään vuosien 2023-2024 rahoitusta hyvinvointialueille vuoteen 2027 asti.

Yhteenlasketusta laskennallisten kustannusten summasta kunnan rahoitusosuus vuonna 2025 on ennakkotiedon mukaisesti n. 1 422 euroa/asukas. TE-uudistus on huomioitu 18-64 vuotiaiden ikärakenteessa, erillisessä työttömien ja palveluissa olevien kriteerissä sekä vieraskielisten kriteerissä. Veromenetyksen kompensatio pienenee kunnallisveron ansiotulovähennyksen poistussa (kunta-valtio neutraliteetti).

Peruspalvelujen valtionosuusprosentin ennakkotieto on 24,58 % ja vastaava osuus Siilinjärven kunnassa olisi 28,66 %. Opetus- ja kulttuuriministeriön osuus koulutuksen ylläpitäjille vähentää valtionosuuksien kokonaismäärää. Summan suuruus selviää vasta loppuvuodesta.

Syksyn kuluessa täsmentyneet tiedot huomioidaan mahdollisuuksien mukaan talousarvion edessä. Päätös saatavasta valtionosuudesta tulee joulukuussa, joten laskelman luvut ovat viitteellisiä. Viimeistään syksyn lausuntokierroksen yhteydessä tulevat julki myös 1.1.2026 voimaan tulevan valtionosuusuudistuksen mukaiset luvut.

#### Arvio valtionosuuksista on seuraava (1000 euroa):

	TP 2023	TA 2024	arvio 2024	TA 2025
<b>Laskennalliset kustannukset yht.</b>	40 418	41 048	41 028	<b>42 450</b>
<b>Kunnan rahoitusosuus</b>	-28 957	-29 486	-29 485	<b>-30 284</b>
<i>- 1 422,47 euroa/asukas</i>				
<b>Lisäosat</b>	625	638	635	<b>679</b>
<b>Verotulotasaus</b>	4 633	5 021	5 011	<b>3 508</b>
<b>Veromenetyksen kompensatio</b>	3 085	3 085	3 020	<b>1 394</b>
<b>Valtionos. tehtävät vähenn. ja lis.</b>	-1 416	-1 433	-1 397	<b>-1 083</b>
<b>Sote takaisinperinnät (v.23-24)</b>		-1 182	-1 186	<b>-883</b>
<b>Muutosrajoitin</b>	- 2 397	-1 837	-1 994	<b>-1 994</b>
<b>Siirtymätasaus</b>	-2 652	-2 040	-2 152	<b>-1 887</b>
<b>Ylläpitäjän valtionosuus OKM</b>	- 2 244	-2 056	-1 976	<b>-1 976</b>
<b>VALTIONOSUUS YHTEENSÄ</b>	11 096	11 764	11 504	<b>9 925</b>

#### 2.1.3 Maksu- ja myyntitulot sekä tuet ja avustukset

Maksu- myynti- ja muiden tulojen arviointi suoritetaan mahdollisimman tarkasti tämän vuoden toteutumia ja toteutuma-arvioita hyväksikäyttäen ja mahdolliset taksan ja maksuperusteiden tarkistukset huomioon ottaen. Maksu- ja myyntitulot budjetoidaan arvonlisäverottomina.

Jokainen lautakunta pitää huolta asiakasmaksuihin tehtävistä indeksitarkistuksista ja mahdollisista maksutaksojen korotuksista.

Saatavat tuet ja avustukset tulee hyödyntää täysimääräisesti ja huolehtia niiden budjetoimisesta (myös investointien osalta).

## **2.2 Menojen kehitys ja talouden reunaehdot**

Toimintakate on useana vuotena kasvanut ts. heikentynyt enemmän kuin kunnissa keskimäärin. Vuonna 2023 toimintakatteen pienentyivät (vahvistuivat) sote-uudistuksesta johtuen keskimäärin -59 %:lla, mutta kunnassa vahvistuminen jäi kolme prosenttia heikommaksi (-56 %). Eryityisesti vuosikate on ollut heikko verrattuna kuntien keskimääräiseen vuosikatteeseen, esim. viimeisimmässä tilinpäätöksessä asukaskohtainen vuosikate jäi kunnassa 381 euroon, kun se kunnissa keskimäärin oli 761 euroa. Palvelualueiden tekemän ennusteen mukaan kuluvan vuoden toimintakate kasvaisi 1,3 % enemmän kuin muutostalousarvioon on laadittu. Kuluvan vuoden vuosikate riittää ehkä juuri ja juuri poistoihin. Vuoden tulos jäisi tällöin niukasti positiiviseksi ja samalla kumulatiivinen ylijäämä säilyisi.

Ensi vuodelle palvelualueet ovat listanneet toiminnallisia muutoksia, joista kertyisi voimassa olevaan talousarvioon nähden n. 0,6 milj. euroa. Raamissa näistä voitaisiin hyväksyä n. 0,5 milj. Isoin toiminnallinen muutos tapahtuu kuitenkin työllisyyspalveluissa, jotka siirtyvät TE-uudistuksen myötä perustetulle Kuopion työllistämisalueelle. Maksuosuus työllistämisalueelle ja Kelalle on n. 1,6 milj. euroa ja kunnan omiin työllistämissatsauksiin n. 0,230 milj., näistä muodostuu samalla yksinomaan työllistämiseen tehtävä toimintakatteen lisäys. Näiden lisäksi palkkojen sopimuskorotuksiin on arvioitu 2,5 %, jossa on 1 % varaus uudelle sopimuskaudelle. Vuoden 2024 vapaaehtoisten henkilöstösäästöjen osuus n. 0,4 milj. euroa on palautettu talousarviopohjaan, mutta vastaavan suuruinen summa muodostuu ko. vuonna toteutetuista pysyvistä, henkilöstöön kohdistuvista tasapainottamistoimenpiteistä, joiden vaikutus vähentää toimintakatteen kasvua tulevana vuonna. Lisäksi palvelualueilta on ilmoitettu muita pysyviä toimenpiteitä, yhteisvaikutukseltaan toimintakatetta vahvistavina n. 0,150 milj. euroa. Oletuksena on, että pelastuslaitoksen eri oikeusasteissa olevat riita-asiat ratkeavat kuluvan vuoden aikana ja niihin varatut määrärahat poistuvat. Jotta toimintakatteen kasvu saadaan pidettyä n. 3 % tuntumassa, on kaikkien em. muutosten jälkeen toimintakatteen kasvua leikattava pysyvästi n. 0,8 milj. eurolla. Tämä edellyttää tasapainottamisohjelmaan yhä uusia toimenpiteitä.

Menokehitys edellyttäisi myös tulopohjaennusteen toteutumista. Verotuloissa ja valtionosuuksissa on huomioitu Valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton viimeisimmät tiedot. Edellä mainitut seikat mahdollistaisivat niukasti positiivisen tuloksen talousarviovuodelle ja sitä seuraavien suunnitelmavuosien tappiolliset tulokset vuoden 2027 lopussa olisivat kenties vielä hallittavissa. Tämän vuoksi vuoden 2025 toimintakatetason asetantaan ja sieltä kumuloiutuviin vaikutuksiin tulee suhtautua kriittisesti. On huomattava, että valmistuvat kouluinvestoinnit lisäävät merkittävästi kustannuksia vuodesta 2026 alkaen siitä huolimatta, että väistötiloja voidaan poistaa. Tätä vaikutusta kompensoimaan tulee myös löytää keinoja.

Tulopohjaennusteet suunnitelmavuosille on jouduttu tekemään sillä oletuksella, että mikään ei muutu, koska muutosvaikutuksista ei ole olemassa arvioita. Suunnitelmavuosien osalta on valmisteilla valtionosuusuudistus, mikä muuttaa verotulotasauksen määräytymisperusteita ja koko valtionosuuden muodostumista. TE-uudistuskin on vasta alkamassa.

Palvelualueiden investointiesitykset olivat vuodelle 2025 yht. 6,9 milj. euroa, vuodelle 2026 yht. 5,8 milj. euroa ja 2027 yht. 5,4 milj. euroa. Kunnan lainakannan hillitsemiseksi investointien



suunnitteluun ja niiden jaksottumisen kautta investointitasoon tulee kiinnittää jatkuvasti huomiota. Kriisikuntakriteerien vuoksi lainanhoitokatteen tunnusluku tulisi pitää kunnassakin yli 0,8 ja vuosikatteen ja poistojen suhde yli 80 %. Nämä tavoitteet eivät täyty, mikäli esityksiä lisätään. Taseeseen esitettävien investointien lisäksi toimitiloihin on toimitilaohjelman mukaisesti esitetty leasingkohteina toteutettavia kohteita vuodelle 2025 yht. 29,0 milj. eurolla, vuodelle 2026 yht. 5,0 milj. ja samoin viimeiselle taloussuunnitelmavuodelle yht. 5,0 milj. euroa.

Vuoden 2023 tilinpäätöksen mukainen lainamäärä oli 3 132 euroa / asukas (Kuntien ka. 3 356 €/asukas) ja kuluvan vuoden ennakoidun väestökehityksen, tuloksen ja investointien mukaan vuoden lopun lainamäärä ei muuttuisi. On huomattava, että talouden seuranta on kuntalain mukaan siirtynyt konsernitason, jonka myötä taloutta tulisi tarkastella kokonaisuutena ja myös verrata valtakunnan konsernitason keskimääräisiin toteumiin. Konsernitason Siilinjärven kunnan vuosikate oli tilinpäätöksessä 9,8 milj. euroa eli 460 euroa per asukas. Valtakunnallinen kuntien keskiarvo oli 1 194 euroa per asukas, vahvistui n. 3,8 %. Asukaskohtainen lainamäärä Siilinjärven kuntakonsernissa oli 5 632 euroa ja valtakunnallinen keskiarvo 6 931 euroa.

Kunnanhallitus päättää talousarvion laadintaohjeita ja raamia käsitellessään tarkemmin ne talouden reunaehdot, joilla talousarviovuoden ja taloussuunnitelmavuosien raami muodostetaan. Palvelualueiden keskinäistä raamia käsitellään tarvittaessa erikseen kunnan johtoryhmässä.

Palvelualueilla on velvoite löytää keinot raamitavoitteen saavuttamiseksi. Kustannustietoisuus, eri ratkaisuvaihtoehtojen puntarointi ja tietoisuus ratkaisujen pitkäaikaisista vaikutuksista kunnan talouteen tulee tehdä aina ennen toimenpiteitä. Menojen lisäykset katetaan tulolisäyksillä tai menoleikkauksilla. Henkilöstölisäyksistä tulee pidättäytyä. Mahdollisten uusien toimintojen tulee toteutua kustannustehokkaasti ja vähintään kustannusneutraalisti, eli muutoksesta tai toimenpiteestä aiheutuvien tulovaikutusten tai menojen pientymisen tulee olla vähintäänkin aiheutuvien menojen suuruisia.

### 3 LAADINTAOHJEET PALVELUALUEILLE

#### 3.1 Talousarvion ja -suunnitelman rakenne

Siilinjärven kunta noudattaa pääsääntöisesti uutta, Kuntaliiton keväällä 2022 julkaisemaa, Kuntien ja kuntayhtymien talousarvio ja -suunnitelma – suositusta.

Kuntalain mukaan talousarviossa on käyttötalous-, tuloslaskelma-, investointi- ja rahoitusosa.

**Käyttötalousosa** sisältää toiminnan kokonaisuutta kuvaavan tuloslaskelman (sisäinen) sekä organisaatiorakenteen mukaiset neljä palvelualueita. Palvelualueiden sisällä on eri toimielinten hallinnoimia tulosaluekokonaisuuksia. Näistä kokonaisuuksista esitetään sitovuustasojen mukaiset, tuloslaskelman muotoiset talousarviot. Mukana ovat myös toiminnalliset tavoitteet, niiden perustelut ja tarvittavat tunnuslukutaulukot sekä talousarviovuoden että taloussuunnitelmavuosien osalta. Sitovuustasot on päätetty talousarvion 2024 hyväksymisen yhteydessä (organisaatiomuutos).

**Tuloslaskelmaosana** laaditaan toiminnan sitovuutta osoittava tuloslaskelma ja tunnusluvut, jossa sitovia eriä valtuustoon nähden ovat verotulot, valtionosuudet ja nettona rahoitustulot ja -menot.

**Investointiosassa** esitetään investointeja koskevat tavoitteet, hankkeiden kustannusarviot ja niiden jaksottuminen investointimenoina suunnitteluvuosille sekä investointiin saatavat rahoitusosuudet ja muut tulot. Sitovuustasot valtuustoon nähden ovat toimielinakohtaiset hankeryhmät: aineettomat hyödykkeet, maa- ja vesialueet, koneet ja kalusto, osakkeet ja osuudet, elinkeinonkehittäminen, liikuntapaikat, toimitilat, kuntatekniikan investoinnit. Hankekohtaisissa tavoitemäärittelyissä selvitetään, tavoitellaanko investoinnilla palvelutuotannon määrän lisäystä, palvelukyvyn parantamista vai tuotannon tehostamista.

**Rahoitusosana** laaditaan rahoituslaskelma, jossa valtuustoon nähden sitovia eriä ovat antolainojen lisäys / vähennys ja pitkäaikaisten lainojen lisäys / vähennys. Rahoituslaskelmaan tiedot kerätään tuloslaskelman lisäksi investointiosasta ja rahoitusosan taulukoista. Laskelma sisältää tunnusluvut.

### 3.2 Budjetointiperiaatteita

Budjetointiperiaatteita suosituksen mukaan ovat mm. suorite- ja realisointiperiaate, vuotuisperiaate, tasapainoperiaate, brutto- ja nettoperiaate ja täydellisyyseriaate. Näistä talousarvion laadinnassa tärkeimpiä ovat:

**Vuotuisperiaate**, joka tarkoittaa, että talousarvio sisältää vain yhden varainhoitovuoden suoriteperusteiset menot ja tulot. Varaukset ja rahastosiirrot ovat tilikauden tuloksen käsittelyeriä, jotka esitetään talousarvion tuloslaskelmaosassa. Edellisten vuosien yli- tai alijäämä liitetään kunnan omaan pääomaan.

**Tasapainoperiaate** tarkoittaa, että tulojen on suunnitelmakaudella katettava menot ja että kunnan maksuvalmiuden tulee aina olla riittävä. Talousarvion rahoituslaskelmaosassa osoitetaan, kuinka rahoitustarve katetaan ja kuinka rahoitusylijäämä käytetään. Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen enintään neljän vuoden pituisena suunnittelukautena, ellei laatimisvuoden taseeseen kerry tai ole aiemmin kertynyt ylijäämää. Tasapainoperiaate sisältää myös sen, etteivät kunnan sitoumukset ja niihin liittyvät riskit saa ylittää kunnan voimavaroja.

**Bruttoperiaatteella** tarkoitetaan sitä, että menot ja tulot päätetään talousarviossa ja -suunnitelmassa bruttomääräisinä eli tuloja ei vähennetä menoista. **Nettoperiaate** puolestaan tarkoittaa, että tulojen ja menojen erotus eli toimintakate voidaan valtuuston päätöksellä ottaa talousarvion sitovaksi tuloarvioksi tai määrärahaksi.

**Täydellisyyseriaate** tarkoittaa kaikkien tiedossa olevien menojen ja tulojen ottamista mukaan talousarvioon, mukaan lukien eri tehtävien sisäiset ostot ja myynnit.

### 3.3 Toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden asettaminen

Kuntalain 110 §:n mukaan talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että se toteuttaa kuntastrategiaa. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan ja kuntakonsernin toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Käytännössä kuntastrategiaan määritellään koko kunnan tason strategiset toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Näistä johdetaan edelleen sitovuustasoille valtuustoon nähden sitovat tavoitteet ja niistä edelleen strategiaa tukevat lautakuntien toiminnalliset tavoitteet. Strategian ja tavoitteiden välinen yhteys eli mistä kuntastrategian tavoitteista talousarviotavoite on johdettu, esitetään talousarviossa. Kunnan strategia on uusittu ja käsitelty kunnanvaltuustossa 16.6.2022.

Kunnan toiminnassa ja taloudessa on noudatettava talousarviota. Siihen otetaan toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Määräraha voidaan ottaa talousarvioon brutto- tai nettomääräisesti sitovana. Nettobudjetoitujen yksiköiden määrärahan korottamista tai tuloarvion alentamista koskeva talousarvion muutos on hyväksyttävä valtuustossa riippumatta siitä, johtuuko poikkeama arvioitujen bruttomenojen ylitymisestä tai bruttotulojen alittumisesta. Nettoperiaatetta käytetään sitovuustasona kunnanvaltuustoon nähden Ympäristöterveyspalveluissa ja Maaseutuhallinnossa. Eriytetyssä Toimitilapalveluiden taseyksikössä sitovuustasona on tilikauden tulos. Kaikki muut yksiköt ovat valtuustoon nähden bruttomääräisesti sitovia.

Sitovuuden tarkoitus on ennen kaikkea kunnallispoliittinen ja -oikeudellinen. Sillä turvataan valtuuston valta ohjata kunnan taloutta ja asettaa tavoitteita ja rajoja alempien toimielinten ja henkilöstön toiminnalle. Käyttötalouden talousarvio on valtuustoon nähden sitova pääsääntöisesti lautakuntatasoisena tai tulosaluetasoisena. Sen sijaan taloussuunnitelmaa ei hyväksytä sitovana vaan ohjeellisena. Tästä on kuitenkin kuntalain 110 § 3 mukaan poikkeuksena alijäämän kattamiseen tähtäävät toimenpiteet. Kunnanvaltuusto on lakkauttanut 10.6.2024 aiemmin tehdyn pitkän tähtäimen suunnitelman (14.12.2020 § 42) ja valmistelelee vuoden 2025 talousarvioon sisältyvän uuden tasapainottamisohjelman.

Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Kunnan tulee taloussuunnitelmassa päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan.

Tavoitteet jaetaan kunnan talousarvioasiakirjassa selkeästi ryhmiteltynä valtuustoon nähden sitoviin tavoitteisiin ja lautakunnan omiin tavoitteisiin. Molempien tavoiteasettelujen esittämistä asiakirjassa puoltaa se, että lautakunnan toimivaltaan kuuluvilla tavoitteilla saattaa olla merkittävää informaatioarvoa myös valtuustotason tavoitteita päätettäessä. Tavoitteena tämänkin suunnitelmakerroksen yhteydessä on, että valtuustoon nähden sitovien tavoitteiden määrä rajataan 1–2 tavoitteeseen sitovuustasoa kohden. Tavoitteiden/toimenpiteiden/mittareiden toteutumisesta seurataan talousarviovuoden aikana tammi-kesäkuulta laadittavan puolivuosisikatsauksen yhteydessä ja lopullinen toteutuma esitetään tilinpäätöksen yhteydessä. Neljännesvuosisikatsaukset raportoidaan kevennetyssä muodossa valtuustolle tiedoksi. Raportointirytmä vastaa Valtiokonttorille tapahtuvaa valtakunnallisen raportoinnin rytmiä.

Muut kuin tavoitteisiin sidotut tunnusluvut esitetään talousarvioasiakirjassa informatiivisina ja niiden toteutumista seurataan ainoastaan tilinpäätöksen yhteydessä.

Myös investointiosassa esitetään sekä toiminnalliset että taloudelliset tavoitteet.

### **3.4 Talousarvioesitysten ohjeistus**

Palvelualueet valmistelevat talousarvio- ja taloussuunnitelmaesityksensä tässä ohjeessa aikaisemmin menoja ja tuloja koskevaa ohjeistusta noudattaen. Vuoden 2025 talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotus vuosille 2026–2027 käsitellään samanaikaisesti.

Lautakunnat käsittelevät talousarvion 31.10.2024 mennessä. Esityksestä poikkeavat lautakuntien tekemät muutokset käsitellään pääsääntöisesti kunnanhallituksen talousarviokokouksessa, jonka jälkeen päätetyt muutokset sisällytetään valtuustolle esitettävään talousarvioon.

Palvelualueiden yksityiskohtaisempi ohjeistus aikatauluineen on laadittu kunnan Intraan.

### 3.4.1 Investoinnit

Varsinaisiin investointiesityksiin sisällytetään poistonalaiset yli 10 000 euron suuriset hankkeet ja kalustohankinnat. Alle 10 000 euron hankkeet ja hankinnat sisällytetään käyttötalouden määrärahoihin.

Investoinneissa valtuuston päätösvaltaan kuuluu toimitilainvestointien uudisrakentamisessa ja saneerauskohteissa 1 000 000 euroa suuremmat yksittäiset hankkeet. Kuntatekniikan maa- ja vesirakenteiden kohdalla valtuuston hyväksymä hankeraja on 500 000 euroa. Lisäksi valtuusto päättää uusien alueiden käyttöönotossa 500 000 euroa ylittävät hankkeet sekä yli 200 000 euron yksittäiset kone- ja kalustohankinnat.

Vuosien 2025–2027 investointiohjelman valmistelu perustuu kunnanvaltuuston käsittelemään taloussuunnitelmaan. Kunnan velkaantumisesta johtuen investointien määrää tarkastellaan vuosittain kriittisesti.

### 3.4.2 Taloussuunnitelman laadinta ja alijäämän kattamisvelvoite

Vuonna 2015 voimaan tulleet Kuntalain muutokset edellyttävät taloussuunnitelmassa päätettäväksi yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä katetaan viimeistään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Taloussuunnitelmaan otetut toimenpiteet ovat tältä osin sitovat. Alijäämän kattamista ei voi siirtää vuodesta toiseen. Vuodelle 2024 on tehty muutostalousarvio, jonka mukaan tilikauden tulos pitäisi muodostua positiiviseksi. palvelualueiden ennusteet vuodesta 2024 tukevat myös niukasti positiivisen tuloksen muodostumisesta. Myös tuleva talousarviovuosi tulisi päätymään niukasti positiiviseksi, mikäli laadittu raaimitavoite saavutetaan myös talousarviossa. Kumulatiivista ylijäämää jäisi palvelualueiden kesäkuun ennusteen toteutuessa vuoden 2024 lopussa n. 3,9 milj. euroa. Pakollista alijäämän kattamisvelvoitetta ei näin ollen ole, mutta näkymä suunnitelmavuosista on alijäämäinen. Taloussuunnitelmavuosien ennustaminen on hyvin vaikeaa ja se on toteutettu oletuksella, että tulopohjassa ei ole muutoksia. Näin siksi, että tulevasta valtiosuusuudistuksesta ei ole laskelmia eikä päätöksiä. Oletus kuitenkin on, että taloustilanne ei uudistuksen myötä tule ainakaan paranemaan.

## 4 TALOUSARVIOASIAKIRJA

Talousarvioasiakirjan käyttötalous kootaan palvelualueittain, sitovuustasoittain ja tulosalueittain. Tekstirakenne sisältää seuraavat otsikot:

*Toiminta-ajatus*

*Toiminnan painopisteet ja keskeiset muutokset*

*Henkilöstö*

*Riskien hallinnan ja sisäisen valvonnan painopisteet ja menettelyt*

*Kuntastrategian 2025 / vaikutukset toimintaan ja tavoitteisiin*

*Tavoitteet 2022–2025 ja toimenpiteet 2025*

*Keskeiset talouden muutokset*

*Informatiiviset tunnusluvut*

*Tuloslaskelma*

## **5 AIKATAULU**

Kunnan johtoryhmä on käsitellyt talousarviovalmistelun käynnistämistä ja sopinut kunnanhallitukselle esitettävistä kehyksen reunaehdoista. Asiasta on keskusteltu myös edellisessä kunnanhallituksen kokouksessa puolivuositarkastuksen yhteydessä. Kunnanhallitus käsittelee kehystä 9.9.2024.

Talousarvio on kunnanhallituksen käsittelyssä 25.11.2024 ja valtuustossa 16.12.2024.

Talousohjelmat 30.8.2024