KEURUU

Talousarvion 2027 laadintaperiaatteet

Kh 15.6.2026 §

Sisällys 1

1. Talousarvion lainsäädännöllinen perusta 2
2. Talousarvion laatimisen aikataulu 2
3. Talousarvion osat ja sitovuustasot 2
4. Tavoitteiden asettaminen 4
5. Kaupunkistrategia ja sen ohjausvaikutus talousarvioon 5
6. Henkilöstö- ja koulutussuunnittelu 5
7. Tietohallinnon ja muiden hallinnon kustannusten kohdistaminen 5
8. Investointien suunnittelu ja koordinointi 6
9. Hyvinvointijohtaminen osana talousarviota ja tilinpäätöstä 7

1. Talousarvion lainsäädännöllinen perusta

Kuntalain § 110 mukaan ”valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio ottaen huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (suunnitelmakausi). Talousarviovuosi on taloussuunnitelman 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.

Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Taloussuunnitelman tasapainossa voidaan ottaa huomioon talousarvion laadintavuoden taseeseen kertyväksi arvioitu ylijäämä. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Tässä määräajassa tulee kattaa myös talousarvion laadintavuonna tai sen jälkeen kertynyt alijäämä. Kuntarakennelaissa tarkoitetun uuden kunnan alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa kuntajaon muutoksen voimaantulosta. Kunnan tulee taloussuunnitelmassa päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan. (21.5.2021/419)

Talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Määräraha ja tuloarvio voidaan ottaa brutto- tai nettomääräisenä. Talousarviossa ja -suunnitelmassa on käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa.

Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota.”

2. Talousarvion laatimisen aikataulu

Kaupunginhallitus antaa alustavan talousarviokehyksen ennen kesälomia. Kehystä tarkennetaan alkusyksystä. Kehyksen antamisen jälkeen kaupunginhallitus ja kaupunginvaltuusto käsittelevät talousarviota syyskuussa. Lautakunnat käsittelevät talousarviota lokakuun kokouksissaan. Kaupunginhallitus käsittelee talousarviota marraskuussa ja kaupunginvaltuusto hyväksyy talousarvion joulukuussa.

Talousarvion laatimisen tueksi laaditaan tarkennettu aikataulusuunnitelma, joka käsitellään ensin johtoryhmässä, ja esitellään sen jälkeen kaupunginhallitukselle ja viestitään henkilökunnalle.

Aikataulun puitteissa on myös henkilökunnalle mahdollisuus esittää talousarvioehdotuksensa esihenkilöiden johdolla. Talousarvion valmistelun etenemisestä tiedotetaan myös yhteistyötoimikuntaa, jossa asiaa käsitellään yhteistoimintalain edellyttämällä tavalla.

3. Talousarvion osat ja sitovuustasot

Talousarviossa on käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa. Talousarviossa asetetaan toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan.

Investoinnit esitetään talousarvion investointiosassa, kun taas toimintamenot ja toimintatulot esitetään käyttötalousosassa. Investoinnin ja käyttötalousmenon keskeinen ero on se, tuottaako hankinta hyötyä useamman vuoden ajan vai kuluuko se pääosin saman tilikauden aikana.

Kunnan investoinniksi kirjataan yleensä
- rakennusten rakentaminen tai perusparantaminen
- katujen, puistojen ja vesihuoltoverkostojen rakentaminen
- maa-alueiden hankinta
- merkittävät kone- ja laitehankinnat
- eräät ohjelmisto- ja järjestelmähankinnat.

Käyttötalouteen kuuluvat esimerkiksi
- henkilöstömenot
- palvelujen ostot
- aineet, tarvikkeet ja tavarat
- avustukset
- rakennusten ja laitteiden normaalit huolto- ja korjausmenot.

Käyttötalousosa

Budjettirahoitteisen tehtävän määrärahat ja tuloarviot sidotaan toiminnallisiin tavoitteisiin. Valtuusto osoittaa toimielimelle määrärahan tai asettaa tuloarvion määrätyn tehtävän tai tehtävien hoitamiseksi siten, että tehtävälle asetetut tavoitteet voivat toteutua.

Käyttötalousosassa asetetaan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toimielimittäin, toimialoittain ja tulosalueittain. Toimielimet ovat luottamushenkilöistä koostuvia päätöksentekotahoja; toimialat ja tulosalueet muodostuvat henkilökunnasta. Kaupungin laskentatunnisterakenteessa toimialat jakautuvat edelleen tulosyksiköihin ja kustannuspaikkoihin.

Käyttötalousosassa määrärahojen ja tuloarvioiden sitovuustaso toimintakate (määrärahan ja tuloarvion erotus eli netto). Tavoitteiden sitovuus määräytyy organisaatiotason mukaisesti ja on todettu talousarviokirjassa toimialueen kohdalla kohdassa Toimielin / sitovuus. Valtuustoon nähden sitovat toiminnalliset tavoitteet merkitään ’sitova valtuuston nähden’.

Käyttötalousosassa esitetään palvelusuunnitelmat tulosaluetasolla. Palvelusuunnitelmassa kuvataan, mitä palveluita määrärahoilla on suunniteltu saatavan aikaiseksi, sekä esitetään kuntalaisten hyvinvointia koskevat tavoitteet. Valtuusto hyväksyy palvelusuunnitelmat talousarvion ja -suunnitelman yhteydessä tulosalueiden käyttötalousosiin sisältyvinä. Riippumatta toimielinkohtaisesta sitovuustasosta ovat kaupunkistrategiaan pohjautuvat tavoitteet ovat sitovia aina valtuustoon nähden.

Käyttötalousosassa toimintakate (tulojen ja menojen erotus) on sitova seuraavasti:

Valtuustoon nähden sitova taso on toimielin- ja toimialataso.

Lautakuntaan nähden sitova taso on tulosaluealuetaso.

Toimialajohtoon nähden sitova taso on tulosyksikkötaso, joihin tulosalueet jakautuvat. Tulosyksikkötason tavoitteita ei esitetä talousarviokirjassa.

Investointiosa

Investointiosassa määrärahat ja tuloarviot ovat bruttositovia (määräraha ja tuloarvio molemmat erikseen) hankeryhmäkohtaisesti valtuustoon nähden. Investointiosassa valtuusto hyväksyy määrärahat ja tuloarviot hankkeille tai hankeryhmille, ja niitä voidaan muuttaa vain valtuuston päätöksellä. Investointiosassa esitetään myös kokonaiskustannusarvio koko suunnittelukaudelle, jonka valtuusto hyväksyy taloussuunnitelmassa. Jos hankkeen tai hankkeen osan toteutuminen viivästyy talousarvioon arvioidusta, on investoinnin rahoitustarve jaksotettava ja hyväksytettävä valtuustolla uudelleen.

Pysyvien vastaavien omaisuushankinnan arvonlisäveroton euroraja on 10 000 euroa (pienhankintaraja). Tätä pienemmät yksittäiset hankinnat tulee pääsääntöisesti hankkia käyttötalouden määrärahoilla.

Tuloslaskelmaosa

Tuloslaskelmaosassa valtuustoon nähden sitovia määrärahoja ja tuloarvioita ovat verotulot, valtionosuudet sekä rahoitustulojen ja menojen yhteismäärä (netto).

Kunnan liikelaitoksia sitova meno- ja tuloerä on liikelaitoksen yli-/alijäämä.

Rahoitusosa

Rahoitusosassa valtuuston nähden sitovia eriä ovat lainakannanmuutos sekä antolainasaamisten lisäysten ja vähennysten erotus eli antolainausten muutokset yhteensä (netto).

4. Tavoitteiden asettaminen

Talousarviossa vahvistetaan valtuuston hyväksymät tavoitteet. Kuntien talousarviokäytäntö on yleisesti muotoutunut siihen suuntaan, että tehtävän käyttötalousosan tavoiteasettelu on valtuuston asettamia tavoitteita laajempi. Toisin sanoen talousarviossa esitetään perustelutietona tavoitteita, joiden ei katsota olevan valtuustoon nähden sitovia. Laajempaa tavoiteasettelua puoltaa se, että lautakunnan toimivaltaan kuuluvilla tavoitteilla saattaa olla merkittävä informaatioarvo myös valtuuston tavoitteista päättämisessä.

Kaikkien toimialojen ja vastuualueiden tavoitteiden tulee tukea kaupunkistrategian toteutumista. Kaupunkistrategiaan pohjautuvat tavoitteet (sitovia valtuustoon nähden) on kirjattu toimielin-, toimiala- ja tulosaluekohtaisesti.

Kaupunkistrategiaan pohjautuvat tavoitteet ovat sitovia valtuustoon nähden. Valtuuston toimialoille ja tulosalueille asettamat palvelutavoitteet ovat ensisijaisesti vaikuttavuustavoitteita, joissa näkökulmana on palvelun vaikutus asiakkaaseen. Vaikuttavuustavoitteet määrittävät joko palvelun aikaansaamaa muutosta asiakkaan hyvinvoinnissa tai palvelun laatua, jota arvioidaan sen saatavuutena, riittävyytenä, kohdentuvuutena tai asiakastyytyväisyytenä.

Käyttötalousosassa tulee käydä selkeästi ilmi, mitkä ovat valtuuston tehtävälle hyväksymät tavoitteet ja mitkä ovat muita lautakunnan hyväksymiä tavoitteita. Tätä tarkoittaen edellä esitettyyn talousarviorakenteeseen on ryhmitelty erikseen valtuustoon hyväksymät tavoitteet ja muiden toimielinten hyväksymät muut tavoitteet.

Talousarviossa asetettavien tavoitteiden tulee olla mitattavia, realistisia ja käytettävissä oleviin resursseihin suhteutettuja. Tavoitteet tulee kohdistaa vastuualueen perustehtävään ja kattaa siitä pääosan.

Valtuusto voi hyväksyä sitovina tavoitteina myös määrällisiä tavoitteita tärkeissä toiminnan kehittämistä, tuloksellisuuden parantamista tai henkilöstöpolitiikkaa koskevissa asioissa. Pääsääntöisesti tehtäväkohtaisista tuotantotavoitteista päättää kuitenkin tehtävästä vastaava toimielin.

Huomiota tavoiteasettelussa tulee kiinnittää myös siihen, etteivät tehtäväkohtaiset tavoitteet ole ristiriidassa koko kuntaa koskevien tavoitteiden kanssa tai että eri tehtävien tavoitteet eivät ole ristiriidassa keskenään. Tavoitteiden tai tavoitekokonaisuuksien tulee myös olla olennaisia kunkin vastuualueen perustehtävän kannalta.

5. Kaupunkistrategia ja sen ohjausvaikutus talousarvioon

Valtuusto on hyväksynyt Keuruun Oppiva yrityskaupunki -strategian 8.12.2025 § 94. Talousarvioon laaditaan toiminnallisia kehittämistavoitteita, jotka sidotaan strategian tavoitteisiin ja painopisteisiin. Talousarvioon 2027 on vahvistettu myös Keuruun kaupungin tytäryhtiöille asetetut tavoitteita, jotka pohjautuvat kaupunkistrategiaan.

Kaupunkistrategiaan pohjautuvat tavoitteet ovat sitovia valtuustoon nähden. Valtuuston toimialoille ja tulosalueille asettamat palvelutavoitteet ovat ensisijaisesti vaikuttavuustavoitteita, joissa näkökulmana on palvelun vaikutus asiakkaaseen. Vaikuttavuustavoitteet määrittävät joko palvelun aikaansaamaa muutosta asiakkaan hyvinvoinnissa tai palvelun laatua, jota arvioidaan sen saatavuutena, riittävyytenä, kohdentuvuutena tai asiakastyytyväisyytenä.

6. Henkilöstö- ja koulutussuunnittelu

Kuntalain mukaan valtuuston on hyväksyttävä talousarvio siten, että kunnan toimintaedellytykset turvataan. Henkilöstö on kunnan tärkein tuotannontekijä, joten henkilöstösuunnittelun tulee olla osa talousarvion valmistelua. Henkilöstökertomus vuodelta 2025 osoittaa edelliseltä vuodelta sairauspoissaolojen kasvua, mihin on kiinnitettävä henkilöstösuunnittelussa erityinen huomio. Myös eläköityminen ja sen kasvu on otettava painopisteeksi.

Keuruun Oppiva yrityskaupunki 2026–2032 -strategian näkökulmasta henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaa ei tule käsitellä vain henkilöstöhallinnon asiakirjana, vaan strategian toimeenpanosuunnitelmana. Talousarviossa tulee osoittaa, millä osaamisella strategian tavoitteet saavutetaan.

Kaupunginhallitus on päättänyt 16.02.2026 § 53 edellyttää, että henkilöstö- ja taloussuunnittelu pohjautuu ajantasaiseen vakanssiluetteloon. Vakanssiluettelo tukee esihenkilöitä henkilöstösuunnittelussa etenkin talousarviota tehtäessä ja se tulee jatkossa olemaan osa Keuruun kaupungin henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaa. Henkilöstö- ja koulutussuunnitelma käsitellään vuosittain kaupungin yhteistyötoimikunnassa ja hyväksytään kaupunginhallituksessa talousarvion hyväksymisen yhteydessä.

7. Tietohallinnon ja muiden hallinnon kustannusten kohdistaminen

Kaupungin taloudesta raportoidaan Valtionkonttorille erillisen aikataulun ja AURA-käsikirjan mukaisesti. AURA-käsikirjan keskeinen periaate on aiheuttamisperiaate: kustannukset kohdistetaan sille palveluluokalle, joka käyttää palvelua tai aiheuttaa

kustannuksen. Tietohallinnon tai muun hallinnon kustannuksia ei saa jättää pysyvästi tukipalveluluokille, vaan ne tulee kohdentaa varsinaisille palveluluokille. Keskushallinnon, toimialahallinnon, taloushallinnon, henkilöstöhallinnon ja muun hallinnon kulut tulee vyöryttää niille palveluluokille, joita hallinto palvelee.

Tästä syystä vuoden 2025–2026 aikana on kiinnitetty erityishuomio tietohallinnon kustannuksiin, joita on pyritty kohdistamaan mahdollisimman suoraan niille palveluille, joille ne kuuluvat. Tietohallinnossa on tunnistettu toimialariippuvaisia (toimialasidonnaisia, TOSI) kustannuksia ja toimialariippumattomia (TORI) kustannuksia. Käytännössä tämä ilmenee ostolaskujen kohdistamisessa entistä huolellisemmin suoraan kyseistä palvelua käyttävälle toimialalle, tulosalueelle ja tulosyksikölle.

Tarkoituksena on, että tilivelvolliset tulevat entistä tietoisemmiksi kustannuksista, joita heidän tuottamansa palvelut vaativat. Tavoitteena on, että päällekkäisistä ja turhista kustannuksista päästään eroon.

8. Investointien suunnittelu ja koordinointi

Kuntalaki edellyttää, että valtuusto hyväksyy talousarvion ja vähintään kolmea vuotta koskevan taloussuunnitelman. Investoinnit sisältyvät talousarvion investointiosaan, ja niiden tulee perustua kunnan strategisiin tavoitteisiin ja talouden kantokykyyn. Kuntalain 110 §:n mukaan taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Tämän vuoksi investointeja ei voida tarkastella erillään käyttötaloudesta, velkaantumisesta ja tulevista käyttökustannuksista.

Investointien suunnittelun tulisi tapahtua vähintään kolmella tasolla:

1. Strateginen investointiohjelma (5–10 vuotta)

Kunnan strategian pohjalta muodostetaan pitkän aikavälin investointiohjelma, jossa arvioidaan:

- palveluverkon kehittämistarpeet
- väestökehityksen vaikutukset
- elinvoima- ja yritysalueinvestoinnit
- infra- ja kunnallistekniikan tarpeet
- korjausvelka
- digitalisaatio- ja turvallisuusinvestoinnit

Keuruun näkökulmasta investointien tulisi tukea erityisesti Oppiva yrityskaupunki -strategian tavoitteita sekä palveluverkkoselvityksessä tunnistettuja ratkaisuja.

2. Taloussuunnitelmakauden investointiohjelma (3–4 vuotta)

Investoinnit priorisoidaan ja aikataulutetaan, jolloin arvioidaan

- investointien välttämättömyys
- toteuttamisjärjestys
- vaikutus lainamäärään
- vaikutus poistojen määrään
- vaikutus käyttötalouteen

3. Vuosittainen talousarvio

Talousarviossa määritellään

- hankekohtaiset investointimenot ja -tulot
- sitovuustasot
- toteutusvastuut
- mahdolliset hankkeiden vaiheistukset

Investointien koordinoinnista vastaa kaupungin johtoryhmä ja kaupunginhallitus.

Investointiesitykset talousarvioon edellyttävät riittäviä perusteluja. Investointien sitovuus on määritelty kohdassa Talousarvion osat ja sitovuus.

9. Hyvinvointijohtaminen osana talousarviota ja tilinpäätöstä

Kunnan tehtävänä on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan (Kuntalaki 410/2015 §1). Kunnalla on ensisijainen vastuu hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä siltä osin kuin tämä tehtävä kytkeytyy kunnan muihin lakisääteisiin tehtäviin. Lisäksi kunnalla on velvollisuus laatia hyvinvointikertomus ja -suunnitelma. (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021 §6).

Keuruun kaupungin hyvinvointitavoitteet ja toimenpiteet pohjautuvat laajaan hyvinvointisuunnitelmaan, joka on hyväksytty kaupunginvaltuustossa 6.5.2024 § 24. Suunnitelma on voimassa vuosille 2021–2026 ja se päivitetään valtuustokausittain.

Hyvinvointitavoitteet kirjataan talousarvioon. Tavoitteiden toteutumista seurataan osana talousarviota. Sen lisäksi Keuruun hyvinvoinnin tilannetta seurataan ja raportoidaan erillisessä hyvinvointikertomuksessa (kvalt 20.04.2026 § 28).