

PUDASJÄRVEN KAUPUNKI

**VUODEN 2023 TALOUSARVION
JA VUOSIEN 2024 – 2025 TALOUS-
SUUNNITELMAN LAADINTAOHJE**

Kaupunginhallitus 14/06/2022

SISÄLLYS

1. Johdanto	3
2. Taloussuunnittelua koskevat säännökset	6
Talousarvio ja –suunnitelma sekä siihen liittyvät kuntalain pykälät	6
Talousarvion yhteys kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sekä taloustietojen raportointiin	6
3. Taloussuunnittelun tavoitteet ja periaatteet	7
Taloussuunnitelman tehtävät	7
Taloussuunnittelun periaatteet	11
4. Kunnan talousarvion ja –suunnitelman valmistelu ja hyväksyminen	11
Suunnittelukehikset	11
Laadintaohjeet	12
Toiminta-alueiden talousarvio- ja -suunnitelmaehdotukset	12
Keskushallinnon yhdistely ja tasapainotus	12
Talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksen hyväksyminen	13
Käyttösuunnitelman ja erillisbudjettien hyväksyminen	13
Pudasjärven kaupungin talousarvion raami vuodelle 2023	14
Raamin jakaminen toiminta-alueille	15
Talousarvion käsittelyn aikataulu	16
5. Talousarvion ja muiden taloussuunnitelmien sitovuus	17
Talousarvion sitovuus	17
Taloussuunnitelman sitovuus	18
Käyttö- ja hankesuunnitelman sekä osabudjettien sitovuus	18
Talousarvion muuttaminen	19
6. Kunnan talousarvion ja –suunnitelman rakenne ja sisältö	19
Talousarvioasetelman osat ja rakenne	19
Talousarvion yleisperustelut	20
Käyttötalousosa kunnan talousarviossa	22
Tuloslaskelmaosa kunnan talousarviossa	27
Investointiosa kunnan talousarviossa	29
Rahoitusosa kunnan talousarviossa	30
Tuloslaskelma- ja investointiosan sekä taseyksikön rahoitusosan yhdistely kunnan rahoitusosaan	32
7. Taseyksikön budjetointi ja käsittely kunnan talousarviossa	33
8. Taloussuunnittelu kuntien välisessä yhteistoiminnassa	33
9. Ilmiöpohjainen budjetointi ja osallistuva budjetointi	33
Liitteet	
Pudasjärven kaupungin talousarvion 2023 ja vuosien 2024-2025 taloussuunnitelman asetelmapohjat	34

TALOUSARVION 2023 JA TALOUSSUUNNITELMAN 2024–2025 LAADINTAOHJE

1. Johdanto

Kaupunginhallitus antaa vuosittain valmisteltavien toimintaa ja taloutta koskevien suunnitelmien laatimista koskevat ohjeet, hallintosääntö II OSA Talous ja valvonta.

Talousarvion ja -suunnitelman rakenteen tulee noudattaa Kuntaliiton vuonna 2022 antamaa Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio ja -suunnitelma suositusta. Suosituksen lainsäädäntöperusta on kuntalain 110 §:ssä, jossa säädetään kunnan ja kuntayhtymän talousarviosta ja -suunnitelmasta.

Vuosittain hyväksyttävä talousarvio ja -suunnitelma on valtuuston keskeinen kunnan toiminnan ja talouden ohjausväline. Kunnan ja kuntayhtymän talousarvion ja -suunnitelman tulisi olla selkeä ja tiivis, ja sen pitäisi antaa käyttäjälleen (päättöksentekijä, kuntalainen) riittävät tiedot kunnan menoista, tuloista ja rahoituksesta. Lähtökohdana on kuntastrategia tai kuntayhtymävaltuuston tai yhtymäkokouksen päättämät pitkän tähtäimen tavoitteet, joihin perusteluosan tavoitteet kiinnitetään.

Yleinen talouskehitys

Valtiovarainministeriön julkaisun 2022:31 ”Taloudellinen katsaus Kevät 2022” mukaan bruttokansantuotteen (BKT) arvioidaan kasvavan 1,5 % v. 2022. Reaktiona Venäjän hyökkäykselle Ukrainaan EU, Yhdysvallat sekä muut länsimaat ovat asettaneet talouspakotteita Venäjälle. Asetettujen pakotteiden seurauksena Suomen ulkomaankauppa Venäjän kanssa käytännöllisesti katsoen loppuu, mikä leikkaa Suomen talouskasvua eniten viennin ja teollisuustuotannon kautta. Maailmanmarkkina- sekä kuluttajahintojen nousun seurauksena BKT:n kasvu hidastuu kotitalouksien ostovoiman heiketessä ja yksityisen kulutuksen kasvun hidastuessa. Lisääntynyt epävarmuus siirtää investointeja tulevaisuuteen. BKT kasvaa 1,7 % v. 2023 ja 1,5 % v. 2024.

Suomen talous oli toipumassa hyvää vauhtia Covid-19-kriisin negatiivista talousvaikutuksista. BKT:n määrä oli saavuttanut kriisiä edeltävän tasonsa jo vuoden 2021 puolivälissä. Vuoden 2021 loppua kohden nousseet tuottaja- ja kuluttajahinnat hidastivat talouden kasvua.

Ennusteessa oletetaan, että nyt olemassa olevat pakotteet jäävät voimaan puolin ja toisin. Keskeinen oletus talouden kannalta on, että raaka-aineiden ja energian saavuus Venäjältä Eurooppaan häiriintyy, mutta ei keskeydy. Koronavirus ei ole poistumassa ja tartuntamäärien nousua voi tapahtua myös tulevaisuudessa. Ennusteessa oletetaan, että Covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi ei tehdä uusia rajoituksia, joilla olisi talousvaikutuksia.

Kun arvioidaan sodan ja pakotteiden taloudellisia vaikutuksia Suomeen, täytyy arvioida, mitkä ovat niiden vaikutukset Venäjään. Vaikka Venäjä ja Ukraina ovat tuotannon suhteen suhteellisen pieniä, ne ovat eräiden keskeisten elintarvikkeiden, mineraalien ja energian merkittäviä tuottajia ja vientimaita. Sota on jo aiheuttanut huomattavia taloudellisia ja rahoituksellisia shokkeja erityisesti hyödykemarkkinoilla öljyn, kaasun ja vehnän hintojen noustessa jyrkästi.

Koronakriisin helpotettua julkisen talouden rahoitusasema on kohentunut ripeästi suotuisan taloustilanteen vetämänä ja julkinen talous jatkaa kohenemistaan lähivuosina. Sota Ukrainassa heijastuu myös Suomen julkiseen talouteen taloudellisen aktiivisuuden hidastuessa ja varautumis- ja tukitoimien johdosta. Julkisen talouden rahoitusasema alkaa heiketä uudelleen keskipitkällä aikavälillä. Viime vuonna merkittävästi supistunut velkasuhde alkaa jälleen kasvaa yhtäältä varautumis- ja tukitoimien mutta myös talouskasvun hiipumisen johdosta. Pitkällä aikavälillä menojen ja tulojen välillä on edelleen merkittävä epätasapaino.

Valtiovarainministeriön julkaisun 2022:26 ”Kuntatalousohjelma 2023-2026 Kevät 2022” mukaan Kuntatalouden tilinpäätösarvioiden tunnusluvut näyttävät jo toista vuotta perättäin poikkeuksellisen hyviltä. Koronaepidemia ei ole heikentänyt kuntataloutta, sillä valtio on tukenut kuntia ja kuntayhtymiä koronaepidemian aikana erilaisilla tukitoimilla vuosina 2020 ja 2021 yhteensä noin 5 mrd. eurolla ja vastaanottanut koronakriisin aiheuttamat suurimmat iskut julkiseen talouteen. Kuntatalouden toimintakate kuitenkin heikkeni 3,7 prosenttia vuonna 2021, vaikka myyntituotot kasvoivat kertaluonteisten myyntivoittojen vuoksi jopa 14,6 prosenttia. Toimintamenojen kasvu kiihtyi kuitenkin 7,6 prosenttiin, mikä selittyy muun muassa koronaviruksen testauksen, jäljittämisen, rokottamisen ja hoidon kustannusten kasvulla ja hoito- ja palveluvelan purkamisella. Suurinta toimintamenojen kasvu oli palvelujen ostoissa, jotka kasvoivat 21,2 prosenttia eli noin 2,3 mrd. eurolla, mutta merkittävää kasvua selittää osin palveluseteleiden siirtäminen kirjanpidossa avustuksista ostoihin. Kuntatalouden vuosikate laski vuoden 2020 ennätyslukemasta 350 milj. eurolla 4,4 mrd. euroon vuonna 2021. Tilikauden tulos päättyi noin 1,4 mrd. euroa positiiviseksi. Kuntatalouden lainanottotarvetta heijasteleva tunnusluku, toiminnan ja investointien rahavirta, vahvistui vuonna 2021 noin 100 milj. eurolla kuntien ja kuntayhtymien investointien pienenemisen vuoksi jääden noin 300 milj. euroa negatiiviseksi. Toiminnan ja investointien rahavirralla mitattuna voidaan todeta kuntatalouden olleen tilinpäätösarvioiden perusteella lähellä tasapainoa vuonna 2021. Toiminnan ja investointien rahavirran vahvistuminen heijastui myös kuntatalouden lainakannan kehitykseen, jonka kasvu maltillis-tui. Lainakanta nousi noin 800 milj. eurolla 24,2 mrd. euroon.

Tilinpäätösarvioiden tilikauden tulos ja toiminnan ja investointien rahavirta ovat lähellä viime syksyn kuntatalousohjelman kehitysarviossa esitettyjä vastaavia lukuja. Kuntatalouteen kohdistuu viime syksyn kehitysarvioon nähden kuitenkin alasuuntaisia riskejä muun muassa kunta-alan vaikeiden palkkaneuvotteluiden vuoksi. Lisäksi talouteen kohdistuu epävarmuutta sodan, siihen liittyvien pakotteiden ja koronaepidemian jatkumisen vuoksi.

Koronaepidemian vuoksi kuntatalouteen kohdennetut mittavat tukitoimet ovat peittä-neet hetkeksi alleen kuntatalouden rakenteelliset ongelmat. Vuosi 2022 näyttää kuntataloudessa jälleen vaikealta, vaikka yhteisöverotuloennustetta kuluvalle vuodelle onkin nostettu merkittävästi vuoden 2021 lisäennakoiden ja alkuvuoden 2022 vahvan kertymän vuoksi. Kuntatalouden toimintamenojen kasvun arvioidaan hidastuvan noin 1,8 prosenttiin vuonna 2022.

Vuosi 2023 on hyvin poikkeuksellinen kuntataloudessa niin menojen kuin tulojenkin kehityksen osalta, sillä sote-uudistuksen seurauksena kuntien toiminnan kustannukset vähenevät ja käyttötalousmenoista siirtyy pois noin puolet. Siirtyvät kustannukset ja kunnista siirrettävät tulot ovat kasvaneet kevään 2021 laskelmista. Toimintamenojen arvioidaan alenevan 54 prosenttia vuonna 2023. Vuosina 2024–2026 kuntatalouden toimintamenot kasvavat keskimäärin 2,3 prosenttia vuodessa.

Vuonna 2023 sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelujen siirtyminen hyvinvointialueiden vastuulle vaikuttaa myös kuntatalouden rahoitukseen. Kuntien tuloja vähennetään koko maan tasolla niiltä pois siirtyvän rahoitusvastuun verran. Kuntatalouden toimintatulojen arvioidaan laskevan noin 30 prosenttia vuonna 2023.

Jotta kokonaisveroaste ei kasvaisi, kunnallisveroprosentteja alennetaan kaikissa kunnissa yhtä suurella prosenttiyksiköllä sote-uudistuksen voimaantulovuonna. Lisäksi yhteisöverotulojen jako-osuutta pienennetään kolmanneksella ja valtion jako-osuutta kasvatetaan vastaavasti. Koska kunnat ovat jatkossakin ainoa kiinteistöveron saaja, sen painoarvo kuntien tulonlähteenä kasvaa.

Kuntien verotulojen arvioidaan laskevan 48 prosenttia vuonna 2023. Kuntien verotulokertymä jää vuonna 2023 poikkeuksellisesti normaalia korkeammalle tasolle, sillä osa aiempien vuosien kunnallis- ja yhteisöverotuloista tilittyy vuodelle 2023 vanhojen kunnallisveroprosenttien ja yhteisöverotulojen jako-osuuksien mukaisesti.

Myös kuntien valtionosuuksista vähennetään hyvinvointialueille siirtyvien tehtävien rahoitus. Hyvinvointialueille siirtyvän rahoituksen lisäksi kuntien valtionosuuksia pienentää 24 milj. euron pysyvä sopeutus vuodesta 2023 alkaen, joka oli osa hallituksen puoliväliriihipäätöstä kehysmenojen alentamiseksi. Kuntien valtionosuuksien arvioidaan laskevan 65 prosenttia vuonna 2023. Kuntien valtionosuudet kasvavat 2024–2026 keskimäärin 1,7 prosenttia vuodessa, mikä selittyy suurimmaksi osaksi indeksitarkistuksilla.

Toimintatulot kasvavat keskimäärin 1,5 prosenttia vuodessa vuosina 2024–2026. Verotulot laskevat 5,6 prosenttia vuonna 2024, mikä on seurausta siitä, että sote-uudistuksen vaikutus näkyy kuntien verotuloissa viiveellä verovuoden verojen kertyessä useamman kalenterivuoden aikana. Verorahoitus kasvaa keskimäärin 2,1 prosenttia vuodessa vuosina 2025–2026.

2. Taloussuunnittelua koskevat säännökset

Talousarvio ja –suunnitelma sekä siihen liittyvät kuntalain pykälät

Kuntaliitto on antanut vuonna 2022 suosituksen kunnan ja kuntayhtymän talousarvion ja -suunnitelman laatimisesta, suositus löytyy osoitteesta [Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio ja -suunnitelma | Kuntaliitto.fi](#).

Valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuuston tulee päättää kuntastrategiasta, talousarviosta ja taloussuunnitelmasta, omistajaohjauksen periaatteista, varallisuuden hoidon ja sekä rahoitus- ja sijoitustoiminnan perusteista, takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta toisen velasta sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Valtuuston tulee päättää myös kunnan liikelaitokselle asetettavista toiminnan ja talouden tavoitteista (KuntaL 14 §).

Valtuusto hyväksyy hallintosäännön, jossa annetaan tarpeelliset määräykset muun muassa kunnan taloudenhoidosta (KuntaL 90 §).

Talousarvion valmistelusta vastaa kunnanhallitus sekä kukin toimielin omalla tehtäväalueellaan. Kunnallisessa liikelaitoksessa valmistelusta vastaa johtokunta (KuntaL 39 ja 67 §). Kunnan ja kuntayhtymän talousarviosta ja -suunnitelmasta säädetään kuntalain 110 §:ssä.

Hallintosääntö

Valtuuston hyväksymässä hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset muun muassa kunnan taloudenhoidosta. Valtuuston 27.05.2021 § 29 hyväksymä uusi päivitetty Pudasjärven kaupungin hallintosääntö tuli voimaan 1.8.2021, valtuusto päivitti 21.4.2022 § 26 hallintosäännön pykälää 40.

Muut ohjeet:

- Pudasjärven päivitetty kuntastrategia 2022–2030 (kvsto 17.06.2021 § 38)
- Sisäisen valvonnan ohje (kh 13.5.2014 § 218)
- Talousarvio 2022 (kvsto 15.12.2021 § 82)
- Poistosuunnitelma (kvsto 24.1.2013 § 10 ja kh 15.10.2013 § 366)
- Pudasjärven kaupungin projektiohje (kh 22.3.2016 § 92)
- Pudasjärven kaupungin hankintaohje (kh 23.6.2021 § 231)
- Pudasjärven kaupungin konserniohje (kvsto 7.9.2017 § 51)

Talousarvion yhteys kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sekä taloustietojen raportointiin

Talousarvion toteutumisvertailu ja osavuosikatsaukset

Talousarvio ja kirjanpito ovat tiiviissä yhteydessä toisiinsa. Kirjanpito tulee järjestää siten, että sen avulla voidaan seurata talousarvion toteutumista ja laatia tilinpäätökseen sisältyvä talousarvion toteutumisvertailu (KuntaL 113 §).

Taloussuunnitelman ja tilinpäätöksen laatimisessa noudatetaan pääosin samoja periaatteita. Talousarvioon ja tilinpäätöksen talousarvion toteutumisvertailuun sisällytetään sisäiset erät, jotka on kuitenkin eliminoitava tuloslaskelmasta ja taseesta kunnan tilinpäätöksessä. Lisäksi eroja on liikelaitoksen käsittelyssä.

Talousarvion toteutumisvertailu on tärkeä osa kunnan tilinpäätöstä. Toteutumisvertailussa esitetään erikseen käyttötalouden ja investointien toteutuminen sekä tuloslaskelma- ja rahoitusosien toteutuminen. Talousarvion toteutumisvertailussa seurataan sekä tavoitteiden että määrärahojen ja tuloarvioiden toteutumista. Talousarvion toteutumista on perusteltua seurata mainitun toteutumisvertailun mukaisella asetelmalla myös talousarviovuoden aikana esimerkiksi kolmen kuukauden välein.

Taloustietojen raportointi

Kunnan on tuotettava tietoja kunnan toiminnasta ja taloudesta kunnan toiminnan, hallinnon ja talouden ohjausta, johtamista ja seurantaan varten sekä kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi. Valtioneuvoston asetuksella (524/2020) on säädetty kunnan taloutta koskevien tietojen toimittamisesta. Kunnan on toimitettava tiedot määräajassa Valtiokonttorin taloustietovarantoon sen ylläpitämän tietojärjestelmän edellyttämässä muodossa (2 §). Kalenterivuoden talousarviota koskevat tiedot on toimitettava viimeistään kalenterivuoden tammikuun 15 päivään mennessä (3 §).

Taloustietojen raportointia ohjaa Automatisoidun raportoinnin käsikirja (AURA), jonka ajantasainen versio löytyy Valtiokonttorin internet-sivuilta (<https://www.valtiokonttori.fi/maaraykset-ja-ohjeet/kuntien-ja-kuntayhtymien-automaattisen-talousraportoinnin-kasikirja-aura/>).

Raportointikokonaisuus KTAS sisältää kuntien ja kuntayhtymien kuntalain mukaiset talousarvio- ja suunnitelmätiedot kokonaistalouden tasolla. Kokonaistaloudella tarkoitetaan ulkoista talousarviota liikelaitokset ja muut eriytetyt yksiköt yhdisteltynä kuten tilinpäätöksessä, sisäiset erät eliminoidaan.

3. Taloussuunnittelun tavoitteet ja periaatteet

Taloussuunnitelman tehtävät

Kunnan taloussuunnittelussa toiminnalla ja taloudella on kiinteä yhteys. Talousarviossa ja -suunnitelmassa tulee osoittaa riittävät resurssit asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi sekä osoittaa, miten toiminta ja investoinnit rahoitetaan. Suunnitelmien tulee turvata kunnan tehtävien hoitaminen. Toisaalta suunnitelmien on oltava realistisia siten, että kunnan talouden tasapaino voidaan säilyttää tai saavuttaa suunnittelu-kaudella. Talousarvion laadinnassa on otettava huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet.

Talousarviolla ja -suunnitelmalla on kunnassa kolme päätehtävää. Ensiksi niissä asetetaan palvelutoimintaa ja investointihankkeita koskevat tavoitteet; on myös kuvattava palvelutoiminnan ja investointien kokonaisuuden laajuus. Toiseksi talousarvioon ja -suunnitelmaan budjetoidaan menoja ja tuloja koskevat arviot eri tehtäville ja hankkeille. Talousarviovuoden arviot ovat sitovia määrärahoja ja tuloarvioita. Kolmanneksi talousarviossa ja -suunnitelmassa osoitetaan, miten varsinainen toiminta ja investoinnit rahoitetaan.

Tavoitteiden asettaminen

Kuntalaki edellyttää kunnan toiminnalta tavoitteellisuutta ja suunnitelmallisuutta. 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.

Tavoitteisiin kuuluvat muun muassa kunnan taloudellista tilaa, investointeja, taseen kertynyttä yli-/alijäämäisyyttä, velkaantumista, veroprosentin tasoa ja rahoituksen riittävyyttä kuvaavat sekä erilaiset tuloksellisuutta kuvaavat mittarit. Kunnan toiminnalle asetettavien tavoitteiden tulee olla mahdollisimman konkreettisia ja yksiselitteisiä. Tavoitteiden tulee kuvata kunnan aikaansaannoskykyä ja positiivisia vaikutuksia kuntalaisten hyvinvointiin sekä kunnan elinvoimaisuuteen.

Riskienarviointi tavoitteiden asettamisessa

Taloussuunnitteluprosessi tulee kytkeä osaksi riskienarviointia. Talousarvion laadinnan yhteydessä tulee analysoida toimintaympäristön muutoksia, tunnistaa kunnan ja kuntakonsernin tavoitteita uhkaavia riskejä, arvioida niiden vaikutuksia ja toteutumisen todennäköisyyttä sekä laatia tarvittavat suunnitelmat ja toimenpiteet riskien hallitsemiseksi.

Kuntastrategiassa asetetut tavoitteet

Tavoitteita kunnan ja kuntakonsernin toiminnalle ja taloudelle asetetaan eri tasoilla. Kuntastrategian, sitä toteuttavien ohjelmien, toiminta- ja taloussuunnitelman sekä talousarvion tavoitteiden tulee muodostaa yhtenäinen ja johdonmukainen kokonaisuus, joka tulee käsitellä kunnan tulosityksiköiden ja tytäryhtiöiden kanssa.

Kunnan tai tehtäväalueen aluetta, asemaa, väestöä ja kokonaistaloutta koskevat tavoitteet

Kunnan asemaa ja alueellista kehittämistä koskevat tavoitteet ovat usein visiotyyppejä tavoitetiloja; esimerkiksi kunta nähdään määrätyllä elinkeino- tai koulutusalueella maakunnallisena tai valtakunnallisena keskuksena. Väestövaikutuksia koskevia tavoitteita ovat kuntalaisten hyvinvoinnin tasoa ylläpitävät tai kohottavat palvelutavoitteet sekä terveydellisten, sosiaalisten tai koulutukseen liittyvien ongelmien poistamiseen tähtäävät tavoitteet. Kokonaistaloudelliset tavoitteet voidaan ryhmitellä tulorahoituksen riittävyyttä, vakavaraisuutta ja maksuvalmiutta koskeviin tavoitteisiin.

Kuntakonserni taloussuunnittelussa

Kuntalaki korostaa kunnan ja konsernin ohjaamista kokonaisuutena. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet ja talousarviossa tulee ottaa myös huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. (Kuntalaki 110 §). Tarkoituksena on esittää omana kokonaisuutena kuntakonsernin kannalta olennaisia tulevia tapahtumia, vastuita ja velkoja.

Tarkoituksena ei kuitenkaan ole laatia konsernin talousarviota. Sen sijaan kunnan talousarvion liitteenä voi olla keskeisimpien tytäryhteisöjen talousarviot.

Kuntalaki edellyttää, että talousarviossa asetetaan tavoitteita kuntakonsernille. Valtuusto asettaa tavoitteet kuntakonsernissa samaan tapaan kuin se määrittelee ne kunnassa. Tavoitteilla ohjataan konsernijohtoa, kuntaa eri yhteisöissä edustavia henkilöitä sekä tytäryhteisöjä.

Pudasjärven kaupungin kuntakonserniin kuuluvat vuodesta 2023 alkaen:

Tytäryhteisöt

Pudasjärven Vuokratalot Oy (100 %), Keskinäinen Kiinteistö Oy Harjus (63,55 %), Kiinteistö Oy Pudasjärven Teurastamo (57 %), Kiinteistö Oy Pudasjärven Hirsikunnas (100 %), Kairan Kuitu Oy (65 %), Pudasjärven Kyläverkot Oy (100 %), Pudasjärven Lämpö Oy (100 %) ja Pudasjärven Kehitys Oy (100 %).

Kuntayhtymät

Pohjois-Pohjanmaan liitto (2,49 %)

Osakkuusyhteisöt

Tunturi Travel Oy (40 %)

Oulunkaaren Työterveys Oy (36,73 %)

	TP 2021	TA 2022	TA 2023	TS 2024	TS 2025
Konsernijohtolle asetetut tavoitteet					
Konsernijohtoon raportoitava valtuustolle krt/v					
Konsernin toimintatuotot %:a toimintakuluista					
Konsernin vuosikate %:a poistoista					
Konsernin omavaraisuusaste, %					
Konsernin suhteellinen velkaantuneisuus, %					
Konsernin lainakanta, €/asukas					
Kunnan edustajille asetetut tavoitteet					
Edustajien raportoitava tytäryhteisöstä kunnanhallitukselle, krt/v					

Konsernijohtolle ja kunnan edustajille asetettavat tavoitteet -taulukon asetelmapohja

Tavoitteiden mitattavuusvaatimus

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. Määrällinen tilastoihin perustuva mittari on usein yksiselitteinen mutta laadullista arviointia suppeampi. Ylemmän tason kokonaistavoite voidaan jalkauttaa toimintayksiköiden tasolle ja asettaa alemman tason tavoitteet siten, että ne toteuttavat kokonaistavoitetta.

Resurssien jako tehtäville ja hankkeille

Kuntalain 110 §:n mukaan tavoitteet tulee sitoa niihin osoitettuihin voimavaroihin. Tämä tarkoittaa, että talousarviossa osoitetaan toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot. Tavoitteiden tehtävänä on osoittaa, mitä vaikutuksia varojen käytöllä on tarkoitus saada aikaan.

Määräraha on valtuuston toimielimelle antama, euromäärältään ja käyttötarkoituksestaan rajattu valtuutus varojen käyttämiseen määrättyjen tavoitteiden toteutumiseksi. Tuloarvio on vastaavasti valtuuston toimielimelle asettama tulotavoite, joka on sidottu kunnan palvelutavoitteisiin ja niiden toteuttamiseen tarvittaviin menoihin.

Resurssien osoittamisen pakollisuudessa kuntien tehtävät voidaan jakaa kolmeen ryhmään:

- Subjektiiviset oikeudet ovat asiakkaan oikeuksia palveluihin, jotka kunnan on ehdottomasti järjestettävä. Perustuslain nojalla subjektiivisia oikeuksia ovat mm. maksuton perusopetus. Erillisellä lailla säädettyjä subjektiivisia oikeuksia on muun muassa esiopetus. Määrärahaa on osoitettava tarvetta vastaava määrä, eikä palvelua voi evätä sillä perusteella, ettei siihen ole varattu määrärahaa.
- Yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvat lukio- ja ammatillisen peruskoulutuksen opetuspalvelut. Kulttuuritoimessa lakisääteisiin palveluihin kuuluvat kirjaston, kulttuuritoimen ja liikuntatoimen palvelut. Lakisääteisiä perusrakenteen ylläpitämis- ja kehittämistehtäviä ovat muun muassa kaavoitus, rakennusvalvonta, vesihuolto, jätevedenpuhdistus ja ympäristönsuojelu.
- Vapaaehtoisia tehtäviä kunta voi ottaa hoidettavakseen harkintansa mukaan. Näitä vapaaehtoisia tehtäviä ovat muun muassa elinkeinoelämän edistäminen, vapaa-aikatoimintaan liittyvät palvelut, ammatillinen lisäkoulutus, oppisopimuskoulutus ja vapaa sivistystyö. Vapaaehtoisia perusrakennepalveluja ovat esimerkiksi asuntotoimi ja joukkoliikenne.

Varsinaisen toiminnan ja investointien rahoitus

Talousarvion ja –suunnitelman tehtävänä on tavoitteiden asettamisen ja voimavarojen jakamisen lisäksi osoittaa, miten varsinainen toiminta ja investoinnit rahoitetaan. Tuloslaskelmassa esitetään tulo-rahoituksen riittävyys käyttötalouden menoihin ja poistoihin. Rahoitusosassa esitetään, miten investoinnit, muut sijoitukset pysyviin vastaaviin ja pääoman palautukset tulo-rahoituksen lisäksi muutoin rahoitetaan.

Taloussuunnittelun periaatteet

Taloussuunnittelun periaatteita ovat:

- Tasapainoperiaate
Kuntalaki velvoittaa kuntaa huolehtimaan tulorahoituksen riittävydestä ja maksuvalmiuden säilyttämisestä. Suunnitellun toiminnan ja hankkeiden on oltava realistisia suhteessa käytettäviin varoihin.
- Brutto- ja nettoperiaate
Bruttoperiaate tarkoittaa, että menot ja tulot budjetoidaan erikseen määrärahoina ja tuloarvioina. Nettoperiaate tarkoittaa, että sitovuus määrätään nettomääräisesti tulojen ja menojen erotuksena.
- Suorite- ja realisointiperiaate
Menojen suoriteperiaate tarkoittaa, että talousarvioon ja -suunnitelmaan otetaan varainhoitovuoden aikana vastaanotetuista tuotannontekijöistä aiheutuvat tulot ja muut sellaiset menot, joiden suorittamiseen kunta on varainhoitovuoden aikana sitoutunut. Tulojen realisointiperiaate tarkoittaa, että talousarvioon ja -suunnitelmaan otetaan varainhoitovuoden aikana suoritteiden luovuttamisesta aiheutuvat ja muut lopullisesti kunnalle kuuluvat tulot.
- Täydellisyysperiaate
Täydellisyysperiaatteen mukaan talousarvioon on otettava kunnan rahan käyttö ja rahan lähteet kokonaisuudessaan.
- Kehysbudjetointiperiaate
Valtuustolla on laaja harkintavalta päättää talousarvion määrärahakokonaisuuksista. Pääsääntöisesti määräraha asetetaan tehtäväkohtaisena siten, että toiminnan tavoitteet ja niiden saavuttamiseen varatut varat ovat yhdistettävissä talousarviossa.

4. Kunnan talousarvion ja -suunnitelman valmistelu ja hyväksyminen

Talousarvion ja -suunnitelman valmistelu on vuosittain toistuva prosessi, johon osallistuvat kunnan toimielimet, viranhaltijat ja työntekijät, joilla on tulosvastuuta tavoitteiden toteutumisessa ja jotka ovat tilivelvollisia varojen käytöstä.

Suunnittelukehykset

Talousarvio ja -suunnitelma laaditaan samanaikaisesti. Laadintaprosessin aloittaa valtuuston tavoite- ja kehysseminaari, jossa käydään läpi kunnan toiminnan kehittämistarpeet ja -tavoitteet sekä taloudellinen tilanne.

Tavoiteasettelun ja resurssien budjetoinnin pohjana ovat valtuuston hyväksymä kuntastrategia ja siihen perustuvat tehtäväkohtaiset palvelusuunnitelmat. Niissä esitetään, miten kunnan palvelut tullaan suunnittelukaudella kuntalaisille eri toimialoilla järjestämään.

Kuntastrategiassa ja palvelusuunnitelmissa otetaan huomioon palvelutarpeiden kehitys, kunnan voimavarojen riittävyys sekä yhteistyö muiden kuntien ja yritysten kanssa.

Konserninäkökulma on tärkeä tavoiteasettelussa. Kuntakonsernia koskevilla tavoitteilla valtuusto ohjaa konsernijohtoa lisäksi kuntaa eri yhteisöissä edustavia henkilöitä. Valtuuston tavoitteet ohjaavat myös tytäryhteisöjä niiden tavoiteasettelussa, vaikka ne eivät ole oikeudellisesti sitovia.

Meno- ja tulokehysten perusteina ovat kuntastrategian ja palvelusuunnitelmien lisäksi talousarvion laadintavuoden tilinpäätösarvio ja sitä edeltävän vuoden tilinpäätös ja voimassa oleva taloussuunnitelma. Kunnassa tärkeän tulokehysten muodostaa verorahoituksen kehitysarvio ja kuntayhtymässä maksuosuuksia koskevat sopimukset.

Kehyspäätöksessään kunnanhallitus asettaa budjettirahoitteisille tehtäville bruttomääräiset meno- ja tulokehykset sekä kohderahoitteisille tehtäville nettomääräiset tulokehykset, jotka sidotaan kuntastrategiassa ja tehtäväkohtaisissa palvelusuunnitelmissa asetettuihin tavoitteisiin.

Laadintaohjeet

Talousarvion laadintaohjeella tarkoitetaan kunnanhallituksen menettelyohjetta laadinta-aikataulusta, tehtäväkohtaisista käyttö-, investointi-, tuloslaskelma- ja rahoitusosien asetelmista, kunnassa sovellettavasta tavoiteluokituksesta sekä sitovien erien yhtenäisestä esittämistavasta. Laadintaohjeessa voidaan ohjeistaa myös palvelu- ja tuotantosopimusten tekemistä ja sopimushinnoittelua kunnan tilaaja- ja tuottajatehtävien kesken.

Toiminta-alueiden talousarvio- ja suunnitelmaehdotukset

Toiminta-alueet valmistelevat tehtävä- ja hankekohtaiset talousarvio- ja -suunnitelmaehdotuksensa kaupunginhallituksen antamien kehysten ja ohjeiden pohjalta.

Yhteistoiminnan talousarvion ja suunnitelman valmistelussa on sopimuskunnille varattava tilaisuus esityksen tekemiseen yhteistoiminnan tavoitteista ja rahoituksesta. Esitys yhteistoimintatehtävän talousarvioksi ja -suunnitelmaksi on annettava sopimuskunnille tiedoksi ennen vastuukunnan valtuuston talousarviokokousta.

Keskushallinnon yhdistely ja tasapainotus

Keskushallinto yhdistelee toimielinten ehdotukset talousarvioksi ja -suunnitelmaksi. Jos toimielimet eivät ole pysyneet annetuissa kehyksissä tai jos toiminnan ja talouden perusteet ovat olennaisesti muuttuneet kehyksen antamisesta, hallintotoimi valmistelee tasapainotusehdotuksen kaupunginhallitukselle. Tätä ehdotusta nimitetään kunnanjohtajan budjettiesitykseksi.

Talousarvion tasapainotukseen vaikuttavat olennaisesti ratkaisut, jotka valtion budjetissä tehdään muun muassa kuntien valtionosuuksista ja verotuksesta.

Talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksen hyväksyminen

Kaupunginhallitus valmistelee talousarvio- ja suunnitelmaehdotuksen valtuustolle. Kuntalaissa ei ole erikseen säädetty, mihin mennessä hallituksen on annettava oma esityksensä.

Seuraavan vuoden veroprosentit on annettava verohallinnolle 17. marraskuuta mennessä, joten ennen sitä hallituksen esitys talousarvioksi tulee käytännössä olla selvillä.

Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kaupungille talousarvio ja sen yhteydessä laadittu taloussuunnitelma.

Jos valtuusto ei ensimmäisessä käsittelyssä hyväksy talousarviota tai vaatii siihen muutoksia, ehdotus palautuu hallitukselle uudelleen valmisteltavaksi. Valtuuston talousarviokäsittelyjen lukumäärää ei laissa rajoiteta. Talousarvion kaikki erät hyväksytään yksinkertaisella enemmistöllä.

Jos talousarviota ei saada hyväksyttyä vuoden loppuun mennessä, on kaupungin tulot kuitenkin kannettava ja välttämättömät menot suoritettava, kunnes talousarvio on hyväksytty.

Käyttösuunnitelmien ja erillisbudjettien hyväksyminen

Valtuuston hyväksyttyä talousarvion saattaa kaupunginhallitus sen täytäntöönpano-ohjeineen lautakuntien ja toiminta-alueiden noudatettavaksi.

Kaupunginhallitus ja lautakunnat hyväksyvät sen jälkeen bruttobudjetoitavien tehtävien käyttö- ja hankesuunnitelmat ja nettobudjetoitavien tehtävien tulos-, investointi- ja rahoitusbudjetit.

Käyttösuunnitelmalla tarkoitetaan tehtävän käyttötalousosan jakamista osatehtäville osatavoitteiksi, osamäärärahoiksi ja osatuloarvioiksi. Käyttösuunnitelman hyväksyy toimielin, joka on tulosvastuussa tavoitteiden toteutumisesta ja joka on tilivelvollinen tehtävän taloudesta. Hankesuunnitelmalla tarkoitetaan toimielimen toimivaltaan kuuluvan investointiosan jakamista eri hankkeille ja kohteille. Hankesuunnitelman hyväksyminen on tarpeen silloin, kun valtuusto siirtää toimivallan toimielimelle osoittamansa investointimäärärahan jakamisesta eri hankkeille ja edelleen eri kohteille. Muutoin erillisen hankesuunnitelman laatiminen ei liene tarpeen. Käyttö- ja hankesuunnitelmat laaditaan pääsääntöisesti vain talousarviovuodeksi.

Pudasjärven kaupungin talouden liikkumavara

Pudasjärven kaupungin talouden liikkumavara on heikko. Vuoden 2021 tilinpäätöksessä alkuperäinen valtuuston hyväksymä toimintakate ylittyi 1 757 751 euroa ja muutetun talousarvion toimintakate ylittyi 776 751 euroa. Tilikauden varsinainen tulos oli -709 497 euroa alijäämäinen ja varausten ja rahastojen muutoksen jälkeen tilikauden alijäämäksi muodostui -254 423 euroa.

Tilinpäätöksessä edellisten tilikausien ylijäämä on 3 038 360 euroa, vuoden 2021 tilikauden alijäämä -254 423 € huomioiden ylijäämäksi muodostuu 2 783 937 euroa.

Vuonna 2021 nettoinvestoinnit olivat n. 2,329 milj. euroa. Kokonaismenojen (2 746 871 e) osalta investointiohjelma alittui 143 129 euroa, investointituloja kirjattiin 417 782 euroa. Vuodelle 2022 on varauduttu 3,146 milj. euron bruttoinvestointeihin. Kaupungin lainakanta oli vuoden 2021 tilinpäätöksessä 4 698 €/asukas.

Valtuusto hyväksyi 10.12.2020 § 50 Pudasjärven kaupungin talouden sopeutusohjelman vuosille 2021 – 2023. Talousarvio 2023 ja TS 2024-2025 laadinnassa huomioidaan talouden sopeutusohjelman säästötavoitteet vuodelle 2023.

Pudasjärven kaupungin talousarvion raami vuodelle 2023

Toiminta-alueiden toimintakateramat on laskettu ulkoisilla tuotoilla ja kuluilla.

Eduskunta hyväksyi 23.6.2021 hallituksen esityksen koskien hyvinvointialueiden perustamista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistamista. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille 1.1.2023. Tuleva uudistus on huomioitu talousarviovuoden ja taloussuunnitelmavuosien **Kunnan yhteistyötoiminnan** raamiluvuissa.

Hallintotoiminnan talousarviovuoden ja taloussuunnitelmavuosien raamiluvuissa on huomioitu ict-, talous- ja henkilöstöpalvelujen siirtyminen inhouse-yhtiölle (aiemmin kunnan yhteistyötoiminnan raamiluvussa).

Hallintotoiminnan raamiluvuissa on huomioitu myös uusi tasausmaksu, joka jaetaan kunnille verorahoituksen suhteessa ja sen kohdistamisperusteita ei ole vielä tiedossa (aiemmin eläkemenoperusteinen maksu jakaantui kaikille toiminta-alueille). Kunnat ja hyvinvointialueet maksavat tasausmaksua vuoden 2023 alusta alkaen eläkemenoperusteisen maksun poistuttua vuoden 2022 loppuun mennessä.

Raamiluvuissa on huomioitu myös uuden resurssipäällikön viran määrärahan tarve sekä henkilöstömuutosten vuoksi tarvittava määräraikainen lisämääräraha päällekkäisten palkkakustannusten vuoksi.

Raamiluvuissa on huomioitu myös kuntouttavan työtoiminnan ja työpajatoiminnan siirtyminen hyvinvointialueelle.

Hyvinvointi- ja sivistystoiminnan talousarviovuoden ja taloussuunnitelmavuosien raamiluvuissa on huomioitu tasausmaksun siirtyminen hallintotoiminnalle. Raamiluvuissa on huomioitu myös ateriapalvelujen tuottamisen siirtyminen inhouse -yhtiölle (aiemmin sisäinen meno ei sisällynyt raamiin).

Raamiluvuissa on huomioitu myös sopeutusohjelman säästötavoitteet vuodelle 2023.

Tekninen ja ympäristötoiminnan talousarviovuoden ja taloussuunnitelmavuosien raamiluvuissa on huomioitu tasausmaksun siirtyminen hallintotoiminnalle. Raamiluvuissa on huomioitu myös ateriapalvelujen tuottamisen siirtyminen inhouse -yhtiölle (aiemmin ulkoinen toimintakate sisältyi raamiin).

Lakiluonnos TE-palvelut 2024 -uudistuksesta on lausuntokierroksella. Uudistuksessa palvelut siirtyvät kunnille vuoden 2024 aikana. TE-palvelujen siirtoa ei ole huomioitu taloussuunnitelmavuosien raamiluvuissa valmistelevien tietojen perusteella.

Raamin jakaminen toiminta-alueille

PUDASJÄRVEN KAUPUNKI			Ulk. toim.kulu-	Raami			
Ulkoinen toimintakate			jen tot. 01-04	Esitys	Muutos %		
Toiminta-alue	TP 2021	TA 2022	TA 2022	TA 2023	TA 2022/	TS 2024	TS 2025
	€	€	%	€	TA 2023	€	€
Hallintotoiminta	-3 517 434	-3 538 268	36,5	-4 758 429	34,5	-4 892 617	-4 990 469
Sivistys- ja hyvinvointit.	-15 574 648	-14 295 780	36,3	-15 068 862	5,4	-15 493 804	-15 803 680
Tekninen ja ympäristöt.	-3 024 079	-4 125 957	34,4	-3 455 847	-16,2	-3 553 302	-3 624 368
Kunnan yhteistyötoim.	-38 407 636	-38 765 504	33,8	-619 794	-98,4	-637 272	-650 018
PUDASJÄRVEN KAUPUNKI	-60 523 795	-60 725 509	34,6	-23 902 932	-60,6	-24 576 995	-25 068 535

Talousarvioehdotuksen valmistelussa huomioon otettavaa

Toiminta-alueiden edellytetään talousarvioehdotuksissaan ja erityisesti määrärahoja kohdentaessaan ottavan huomioon kaupunginhallituksen valmistelua ohjaavat kannanotot.

Kaupungin talousarvioprosessi etenee seuraavasti:

- 1) Kaupunginhallitus hyväksyy toiminta-alueiden talousarvion raamin
- 2) Toiminta-aluejohtaja laatii toiminta-alueensa talousarvioesityksen
- 3) Sopimuksen tuotettavat palvelut ja ostopalvelut ovat osa kunnan talousarviota
- 4) Toiminta-alueen talousarvioesitys esitellään ja käsitellään syksyn valtuustoseminaarissa
- 5) Kaupunginhallitus/kaupunginjohtaja/hallintojohtaja valmistelee valtuustoseminaarin jälkeen lopullisen talousarvioesityksen
- 6) Valtuusto päättää lopullisen talousarvion ja sen sitovuudesta
- 7) Toiminta-aluejohtajat päättävät toiminta-alueen talousarvion täytäntöönpanosta kaupunginhallituksen talousarvion täytäntöönpano-ohjeistuksen mukaisesti ja laativat käyttösuunnitelman
- 8) Kaupunginhallitus hyväksyy lopulliset käyttösuunnitelmat
- 9) Toiminta-aluejohtajalla on oikeus päättää muutoksista kululajien välillä käyttösuunnitelman puitteissa.

Vuoden 2023 talousarvioehdotuksen raami valmistelutyötä ohjaavine kannanottoineen sekä laatimisohjeet annetaan tiedoksi toiminta-alueille. Jokaisen toiminta-alueen on esitettävä vuoden 2023 talousarvioehdotuksessa sitovat toiminnalliset tavoitteet. Lisäksi on korostettava toiminnallisten tavoitteiden ja niiden seurannan merkitystä talouden ohjauksessa sekä niiden kytkemistä määrärahoihin ja tuloarvioihin.

Toiminta-alueen tulee ottaa huomioon valtuuston 17.6.2021 § 38 hyväksymä päivitetty kuntastrategia 2022-2030 talousarvioehdotuksen 2023 valmistelussa ja käsittelyssä.

Hankinnat tulee pääsääntöisesti aina kilpailuttaa. Hankinnoissa tulee noudattaa julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä ja kaupungin hankintaohjeita. Kaupunginhallitus päättää vuosittain talousarvion täytäntöönpanon yhteydessä euromääräiset hankintarajat. Hankintarajat noudattavat yleisiä kansallisia kynnysarvoja.

Talousarvion käsittelyn aikataulu:

- 02.06. Valtuustoseminaari; Talousarviovalmistelun aloitus
- 14.06. Kaupunginhallitus; Talousarvioehdotuksen raami, kannanotot ja laadintamateriaalit
- 17.08. Johtoryhmä; Toiminta-alueiden talousarviosuunnitelmat, käyttötalous ja investointiesitykset
- 11.10. Kaupunginhallitus; Talousarviovalmistelun tilannekatsaus
- 27.10. Valtuustoseminaari; Talousarvion valmistelu
- 14.11. Valtuustoseminaari; Talousarvion tilanne
- 22.11. Kaupunginhallitus; Talousarvion esitys valtuustolle
- 15.12. Valtuusto; Talousarvion käsittely

Talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotukset:

Toiminta-alueen käyttötalousosan ehdotukset sisältävät tekstiosan ja suoritetaulukko-osan. Perustelutekstissä esitetään vain toiminta-alueen toiminnan kannalta tärkeimmät asiat.

Talousarvion 2023 ja suunnitelman 2024 - 2025 laadintaohjeiden käsittely on kaupunginhallituksessa 14.6.2022.

- **Numero-osa** syötetään *Opiferus Taloussuunnittelu –järjestelmään* 30.9.2022 mennessä.
- Talousarviokirjan **tekstit, toiminnalliset tavoitteet ja riskienhallinta** –esitykset tallennetaan *Opiferus Johdon työpöytä –sovellukseen* 30.9.2022 mennessä.
- **Investointihankkeet** tallennetaan *Opiferus Taloussuunnittelujärjestelmään* Investointien suunnittelu –moduuliin 30.9.2022 mennessä.
- **Henkilöstösuunnitelma** tallennetaan *Thereforen talousarvion erilliseen kansioon*.
- **Sisäiset palvelujen ostot ja sisäiset vuokrat** määrärahatarpeet tallennetaan *Thereforen talousarvion erillisiin kansioihin*.

5. Talousarvion ja muiden taloussuunnitelmien sitovuus

Talousarvion sitovuus

Talousarvion sitovia eriä ovat *kuntalain 110 §:n* mukaisesti valtuuston hyväksymät toiminnan ja talouden tavoitteet ja niiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot.

Tavoitteen sitovuus

Tavoitteet ovat osa talousarviota, jota kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava. Lähtökohtaisesti kaikki valtuuston talousarviossa asettamat tavoitteet ovat sitovia siten, että ne on tarkoitettu toteutettavaksi. Toiminnan ja talouden yhteen kytkenään korostamisesta seuraa, että määrärahan tai tuloarvioiden muutosten vaikutukset toiminnallisiin tavoitteisiin selvitetään. Jos tavoitteet eivät ole saavutettavissa talouden perusteissa tapahtuneiden muutosten takia, on valtuuston hyväksyttävä myös tavoitteita koskevat muutokset.

Rahamääräisten erien sitovuus

Kuntalain mukaan talousarvioon otetaan toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat. Määräraha on valtuuston toimielimelle antama euromäärältään ja käyttötarkoitukseltaan rajattu valtuutus varojen käyttämiseen.

Toimielimellä on valtuutus käyttää sille talousarviossa osoitettu määräraha määrättyyn käyttötarkoitukseen tai määrätyn tavoitteen toteuttamiseen. Toimielin ei saa ylittää sille talousarviossa osoitettua määrärahaa. Jos määräraha osoittautuu riittämättömäksi, on talousarviota muutettava.

Muutoksen yhteydessä on osoitettava, miten rahoitustarve katetaan. Toisaalta toimielin ei ole velvollinen käyttämään määrärahaa kokonaisuudessaan, jos toiminnalle asetetut tavoitteet muutoin saavutetaan tai määrärahan käyttötarkoitus muutoin toteutuu.

Valtuuston myöntämä määräraha (tai menojen pysyminen määrärahan puitteissa) ei ole kuntalain tarkoittama talouden tavoite. Myöskään pysyminen tietyn palvelun suunniteltujen kustannusten puitteissa ei ole kuntalain tarkoittama talouden tavoite.

Kunnan tuloarviot ovat paitsi tavoitteellisia myös velvoittavia. Tuloarvio on valtuuston asettama tulotavoite, jonka olennainen alittuminen todennäköisesti vaikuttaa rahoituksen perusteisiin talousarviossa. Jos esimerkiksi merkittävä tuloerä kuten verotulo, valtionosuus tai pysyvien vastaavien hyödykkeen myynti on jäämässä olennaisilta osin toteutumatta, on rahoitustarpeen kattamiseen osoitettava kate muulla tulo- tai pääomarahoituksella taikka menojen karsimisella.

Tuloarvioiden noudattamista voidaan perustella myös tavoitteista käsin; jos tavoitteiden toteutuminen riippuu tuloarvion toteutumisesta, joudutaan tavoitteita tarkistamaan tulojen alittumisen takia.

Pudasjärven kaupungin käyttötalousosan määrärahat ja tuloarviot ovat sitovia toiminta-alueella (netto).

Toiminta-alueet ovat:

- Hallintotoiminta, vastuuviranhaltija hallintojohtaja
- Sivistys- ja hyvinvointitoiminta, vastuuviranhaltija opetus- ja sivistysjohtaja
- Tekninen toiminta, vastuuviranhaltija tekninen johtaja
- Kaupungin yhteistoiminta, vastuuviranhaltija kaupunginjohtaja

Kaupungin yhteistyötoiminta jakaantuu:

- Maaseututoimi, Oulun kaupunki (vastuuviranhaltija kaupunginjohtaja)
- Oulunkaaren ympäristöpalvelut (vastuuviranhaltija ympäristöjohtaja ja hallintojohtaja)
- Kuntaosuudet: Pohjois-Pohjanmaan liitto, Suomen kuntaliitto (vastuuviranhaltija kaupunginjohtaja)

Määrärahojen ja tuloarvioiden yhteenvetolaskelma

Talousarvion määrärahoista ja tuloarvioista voidaan esittää talousarviossa yhteenvetolaskelma, johon on koottu käyttötalousosan, investointiosan, tuloslaskelmaosan ja rahoitusosan valtuuston sitoviksi hyväksymät erät. Taulukosta tulisi käydä ilmi, onko määräraha tai tuloarvio brutto- vai nettomääräinen.

Talousarvion sitovista määrärahoista ja tuloarvioista ilman liikelaitoksia on tilinpäätöksessä esitettävä yhteenvetotaulukko, johon on koottu käyttötalousosan, investointiosan, tuloslaskelmaosan ja rahoitusosan valtuuston sitoviksi hyväksymien erien talousarvio, toteutuma, poikkeama, talousarvion muutos ja poikkeama talousarviomuutoksen jälkeen (Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta).

Taloussuunnitelman sitovuus

Talousarvion sitovuus on oikeudellisesti vahvempi kuin taloussuunnitelman. Taloussuunnitelma on kuitenkin kunnan viranomaisia ja viranhaltijoita toiminnallisesti velvoittava asiakirja.

Voimassa oleva taloussuunnitelma ohjaa talousarviovalmistelua. Siitä saa poiketa vain perustellusta syystä. Taloussuunnitelman velvoittavuus korostuu myös alijäämän kattamissäädösten myötä.

Käyttö- ja hankesuunnitelman sekä osabudjettien sitovuus

Lakisääteinen talousarviositovuus koskee valtuuston hyväksymiä toiminnan tavoitteita sekä määrärahoja ja tuloarvioita. Muun toimielimen käyttösuunnitelmassa asettamat osatavoitteet, osamäärärahat ja osatuloarviot sitovat toimielimen alaista viranhaltijaa ja työntekijää samalla tavoin kuin muukin toimielimen tekemä päätös.

Talousarvion muuttaminen

Talousarvioon tehtävistä muutoksista päättää valtuusto. Talousarvion muutosten esittämisvelvoite koskee sekä tavoitteita että niiden edellyttämiä määrärahoja ja tuloarvioita. Esimerkiksi määrärahan korottamisen tai alentamisen yhteydessä on arvioitava, ovatko asetetut tavoitteet oikeassa suhteessa muutettuihin määrärahoihin ja tuloarvioihin.

Myös nettomäärärahan korottamista tai nettotuloarvion alittamista koskeva muutospäätös on tehtävä valtuustossa riippumatta siitä, aiheutuuko poikkeama arvioitua suuremmista bruttomenoista vai arvioitua pienemmistä bruttotuloista.

Kuntien yhteistoimintatehtävissä talousarvioon tehtävistä muutoksista päättää vastuukunnan valtuusto. Esitys talousarvion muuttamiseksi annetaan sopimuskunnille tiedoksi ennen valtuuston kokousta, jossa muutoksesta on tarkoitus päättää. Menetelystä on sovittava tarkemmin yhteistyösopimuksessa.

Suomen Kuntaliiton hallintosääntömallissa on lähdetty siitä, että talousarvioon tehtävät muutokset on esitettävä valtuustolle talousarviovuoden aikana (*Hallintosääntömalli 8. luku, 64 §*).

Talousarviopoikkeamista, joita ei ole hyväksytty talousarviomuutoksina valtuustossa, on annettava selvitys toimintakertomuksessa.

6. Kunnan talousarvion ja –suunnitelman rakenne ja sisältö

Talousarvioasetelman osat ja rakenne

Talousarvioasetelma muodostuu *käyttötalous- ja tuloslaskelmaosasta* sekä *investointi- ja rahoitusosasta*. Samaa rakennetta noudatetaan taloussuunnitelmassa ja tilinpäätökseen sisältyvässä talousarvion toteutumisvertailussa.

Toimintaa ja taloutta suunnitellaan ja seurataan käyttötalouden, investointien, tuloslaskennan ja rahoituksen näkökulmista. Käyttötalousosassa asetetaan palvelutavoitteet ja budjetoidaan niiden järjestämisen vaatimat menot ja tulot. Investointiosassa budjetoidaan pitkävaikutteisten tuotantovälineiden kuten rakennusten, kiinteiden rakenteiden ja kaluston hankinta, rahoitusosuudet ja omaisuuden myynti. Tuloslaskelmaosassa osoitetaan tulorahoituksen riittävyys käyttömenoihin ja poistoihin. Rahoitusosassa osoitetaan yhteenvetona rahan lähteet ja käyttö.



Kuvio: Kunnan talousarvio- ja suunnitelmarakenne (lähde: Kuntaliitto/Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio ja -suunnitelmasuositus 2022)

Talousarvion yleisperustelut

Talousarvion alussa ennen varsinaisia yleisperusteluja voidaan esittää kunnanjohtajan tai pormestarin katsaus. Katsauksessa tavallisesti esitetään tiivistetysti kunnan ylimmän johdon näkemys kunnan toiminnan ja talouden kehityksestä tulevalla tilikaudella. Yleisperusteluissa on suositeltavaa käsitellä ainakin kuntastrategiaa, toimintaympäristöä ja taloudellista kehitystä, riskienhallintaa, kuntakonsernin toimintaa ja taloutta, alijäämän kattamista sekä talousarvion rakennetta, sitovuutta, seurantaa ja tili-velvollisia koskevia asioita.

Kuntastrategia

Kuntastrategiassa päätetään kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista (KuntaL 37 §). Talousarvio ja -suunnitelma tulee laatia niin, että ne toteuttavat kuntastrategiaa (KuntaL 110 §). Tästä syystä talousarviossa esitetään kuntastrategiassa asetetut tavoitteet ja erityisesti kyseiselle talousarviovuodelle asetetut välitavoitteet. Kuntastrategian yhteydessä tai muualla yleisperusteluissa voidaan esittää tarpeellisessa laajuudessa kuntastrategiaa toteuttavien asiakirjojen kuten palvelusuunnitelmien, henkilöstö-, elinkeino-, ympäristö- ja omistajapolitiikkojen ja muiden keskeisten ohjelmien sisältö.

Pudasjärven päivitetyn kuntastrategian 2022–2030 mukaan Pudasjärvi on aito luonnonläheinen kyliensä kaupunki, joka perustaa menestyksensä omiin vahvuuksiinsa (kaupunginhallitus 8.6.2021 § 210 ja valtuusto 17.6.2021 § 38).

Toimintaympäristö ja taloudellinen kehitys

Talousarvion ja -suunnitelman yleisperusteluissa esitetään suunnitelmien yleiset perusteet. Yleisiä perusteita tarkastellaan kansantalouden, kuntatalouden sekä alueellisen ja oman kunnan kehityksen näkökulmista.

Riskienhallinta ja keskeisimmät riskit

Talousarviossa kuvataan, miten taloussuunnitteluprosessi on kytketty osaksi riskienhallintaa, toimintaa ja taloutta uhkaavat keskeisimmät riskit ja niiden hallintakeinot osana yleisperusteluja tai omassa luvussaan.

Pudasjärven kaupungin sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta määrätään kaupunginvaltuuston hyväksymissä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteissa, hallintosäännössä ja kaupunginhallituksen hyväksymissä näitä koskevissa ohjeissa. Kaupunginhallituksen alaisten toiminta-alueitten ja konserniyhteisöjen tulee talousarvion laadinnan yhteydessä analysoida toimintaympäristön muutoksia, tunnistaa tavoitteita uhkaavia riskejä, arvioida niiden vaikutuksia ja toteutumisen todennäköisyyttä sekä laatia tarvittavat suunnitelmat ja toimenpiteet riskien hallitsemiseksi. Kaupunginhallitus kokoaa näiden perusteella koko kuntakonsernia koskevan riskianalyysin ja menettelytavat merkittävimpien riskien hallitsemiseksi. Toiminta-alueet raportoivat sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta toiminta-aluekohtaisesti.

Ympäristöasioiden hallinta ja seuranta

Pudasjärven kaupungin toiminta-alueet antavat arvion merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä ja ympäristöasioiden hallinnasta ja seurannasta koskevat se-lonteot vuosille 2023 -2025 erillisellä liitteellä.

Kuntakonsernin toiminta ja talous

Talousarviossa tulee kuvata kuntakonsernin toimintaa ja taloutta ja keskeisimpiä riskejä joko osana muita yleisperusteluja tai omana kohtanaan. Talousarviossa esitetään kuntakonsernille asetetut tavoitteet ja kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet.

Alijäämän kattamista koskevat toimenpiteet

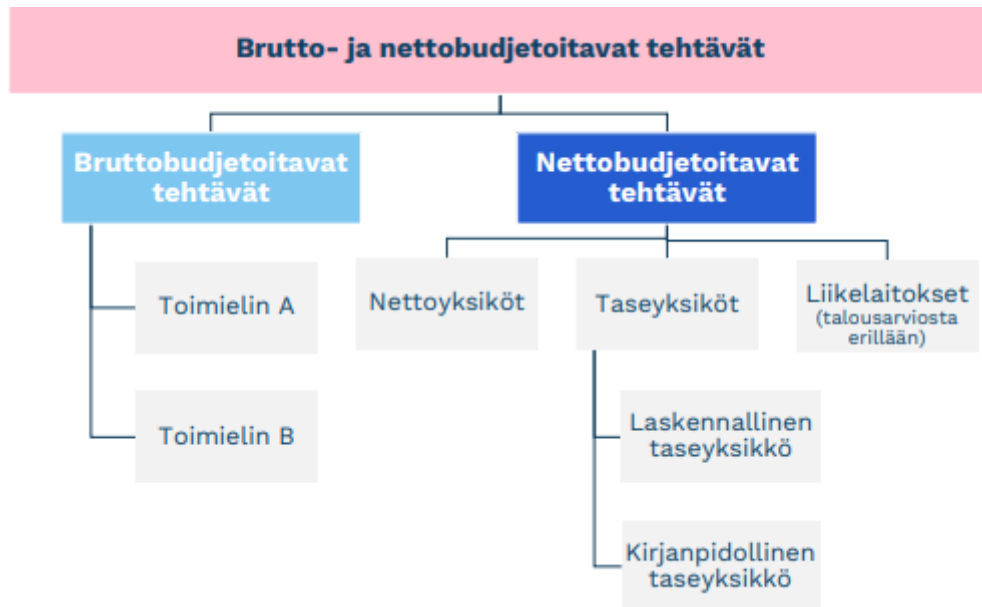
Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Alijäämän kattamista koskevista yksilöidyistä toimenpiteistä päätetään ja ne esitetään taloussuunnitelmasa.

Talousarvion rakenne, sitovuus ja seuranta sekä tilivelvolliset

Talousarvion tehtävärakennetta sekä tavoitteiden, määrärahojen ja tuloarvioiden sitovuutta ja muuta talousarvion laadintaa ja täytäntöönpanoa sekä seurantaa koskeva ohjeistus voidaan sijoittaa omaksi luvukseksi talousarviossa tai yleisperusteluihin. Talousarviossa on suositeltavaa esittää kunnan määrittelemät tilivelvolliset.

Käyttötaloulososa kunnan talousarviossa

Käyttötalouden budjetointikäytäntö määräytyy tehtäväkohtaisesti. Tehtävän budjetointikäytäntö riippuu siitä, rahoitetaanko sen tulot määrärahoihin vai tuloilla, jotka tehtävä saa luovuttamistaan palvelusuoritteista. Rahoitustavan perustella kunnan tehtävät voidaan jakaa brutto- ja nettobudjetoitaviin tehtäviin.



Kuvio: Brutto- ja nettobudjetoitavat tehtävät (lähde: Kuntaliitto/Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio ja -suunnitelmasuositus 2022)

	TP 202X-2	TA 202X-1	TA 202X	TS 202X+1	TS 202X+2
Tehtävän nimi					
Palvelusuunnitelman kuvaus					
Tavoitteet ja tunnusluvut					
Valtuuston hyväksymät tavoitteet					
Vaikuttavuustavoitteet					
Palvelutavoitteet					
Lautakunnan hyväksymät muut tavoitteet					
Vaikuttavuustavoitteet					
Palvelutavoitteet					
Perustelut					
	TP 202X-2	TA 202X-1	TA 202X	TS 202X+1	TS 202X+2
Tuloarviot ja määrärahat (1000 €)					
Toimintatulot					
Toimintamenot					
- Valmistus omaan käyttöön					
Toimintakate (Netto)					
Laskennalliset kustannukset					
Poistot ja arvonalentumiset					
Korko sitoutuneelle pääomalle					
Muut laskennalliset kustannukset					
Tehtävän kokonaiskustannukset					
= valtuustoon nähden sitovat erät					

Asetelma: Bruttobudjetoitavan tehtävän käyttötalousosa (lähde: Kuntaliitto/Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio ja -suunnitelmasuositus 2022)

Käyttötalouden perustelut

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

Käyttötalouden määrärahat ja tuloarviot

Määrärahat ja tuloarviot sidotaan tavoitteisiin. Valtuusto osoittaa toimielimelle määrärahan tai asettaa tuloarvion määrätyn tehtävän tai tehtävien hoitamiseksi siten, että tehtävälle asetetut tavoitteet toteutuvat.

Tulojen ja menojen budjetointi lajeittain

Tulo- ja menolajien luokituksessa sekä tietosisällöissä noudatetaan Automatisoidun talousraportoinnin (Aura) käsikirjan liitteenä olevaa tililuetteloa ja kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeita.

Pudasjärven kaupungin toiminta-alueille on annettu kokonaisraamiluvut, joita toiminta-alueet eivät voi ylittää laatiessaan vuoden 2023 talousarvioehdotusta, talousarvio ja –suunnitelma laaditaan vuoden 2022 rahanarvoon.

Kustannustason nousupaineista huolimatta toiminta-alueen tulee pysyä annetun kokonaisraamin puitteissa.

Palkat ja palkkiot

Toiminta-alueiden tulee kokonaisraamin puitteissa varata kulloinkin voimassa olevien virka- ja työehtosopimusten mukaiset palkat korotuksineen talousarvioehdotukseen. Henkilöstömenoina budjetoidaan ennakonpidätyksen alaiset palkat, palkkiot ja niihin verrattavat menot.

Kunta-alalle saavutettiin 8.6.2022 kolmivuotinen sopimusratkaisu ajalle 1.5.2022 - 30.4.2025.

Talousarvioehdotukseen palkat lasketaan voimassa olevien palkkojen perusteella huomioiden 3 %:n kasvu sopimuksiin liittyen. Henkilöstökorvaukset käsitellään palkkojen oikaisuerinä. Palkkamenot lasketaan vain tarvittavan henkilöstön osalta. Henkilöstön palkkojen laskentaan tarvittavat listaukset saadaan henkilöstöpalveluista. Palkkamenot sisältävät lomarahat ja sopimuskorotukset.

Keskeisiä indeksilukuja ja niiden ennusteita, lähde: Tilastokeskus, ennusteet VM 16.2.2022.

Palkansaaajien ansiotasoindeksi, kuntasektori, vuosimuutos %

- vuonna 2021 2,6%
- vuonna 2022 3,0%
- vuonna 2023 2,5%
- vuonna 2024 2,6%
- vuonna 2025 2,7%

Henkilöstösivukulut

Henkilösivukuluissa esitettäviä eläkekuluja ovat eläkevakuutusmaksut ja tasausmaksu sekä muita henkilösivukuluja sosiaaliturvamaksut ja lakisääteiset ja vapaaehtoiset henkilövakuutusmaksut.

Kuntatyönantajan sosiaalivakuutusmaksut ovat vielä tässä vaiheessa avoinna ja lopulliset prosentit varmistuvat loppuvuodesta.

Arvioidut henkilösivukulut ovat vuonna 2023 (lukuja tarkistetaan syksyn kuluessa):

- Sairausvakuutusmaksu 1,43%, (2022/1,34%)
- Tapaturmavakuutusmaksu 0,30%, (2022/0,36%)
- Työttömyysvakuutusmaksu 1,79%, (2022/1,78%)
- KuEL-maksut, palkkaperusteinen 17,19%, (2022/16,96%)
(sis. työkyvyttömyyseläkemaksun)
- Opettajien eläkemaksu, VaEL –maksut 16,42%, (2022/16,49%)
(sis. työkyvyttömyyseläkemaksun)
- Eläkemenoperusteinen maksu poistuu vuoden 2022 loppuun mennessä. Kunnat ja hyvinvointialueet maksavat tasausmaksua vuoden 2023 alusta alkaen. Kevan 2.5.2022 julkaiseman arvion mukaan Pudasjärven kaupungin tasausmaksun määrä on 612 503,16 e vuonna 2023. Tasausmaksu budjetoidaan keskitetysti.

Työnantajan henkilöstösivukulujen laskennassa käytettäviä prosentteja päivitetään keskitetysti Opiferus Taloussuunnittelujärjestelmään ja erilliseen taulukkoon, joka löytyy talousarvion 2023 kansiosista (P: Yksiköidenväliset – Talousarvio).

Sisäisten palvelujen budjetointi

Sisäiset menot ja tulot sisällytetään talousarvioon ja talousarvion toteutumisvertailuihin. Toiminta-alueet ovat vastuussa sisäisten palveluiden käyttöarvioista. Sisäiset erät budjetoidaan keskitetysti. *Sisäisten palveluiden menoarviot toiminta-alueelta tallennetaan Thereforeen sisäiset palvelut erilliseen kansioon.*

Sisäiset vuokrat

Sisäiset vuokrat esitetään erikseen toiminta-alueittain talousarvioehdotuksissa. Sisäisten vuokrien tiedot tallennetaan Thereforeen sisäiset vuokrat kansioon, josta ne budjetoidaan keskitetysti.

Vyörytyserät

Vyörytetyt menot ja tulot ovat kustannuslaskennallisia eriä, jotka on keskitetysti kohdistettu kunnan eri tehtäville laskennallisen jakoperusteen mukaan.

Vyörytettävät menot tai tulot eivät sisälly talousarvion määrärahaan tai tuloarvioon, kohdistetaan tehtäville jälkilaskennalla toteutuneiden kustannusten perusteella.

Luottotappiot

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston mukaan saamisten luottotappioita ei voida kirjata tulon vähennyksenä. Tästä syystä toimialat varaavat talousarvioehdotuksessaan määrärahan luottotappioita varten, mikäli talousarviovuonna arvioidaan syntyvän luottotappioita. Saamisten luottotappiot budjetoidaan muihin menoihin.

Valtionavustukset ja –tuet

Toiminta-alueen arvioimat sekä talousarvio että –suunnitelmavuosina saatavat käyttötalouden valtionavustukset ja –tuet merkitään toimialojen käyttötalouden tuloarvioihin.

Investointimenoilla suoritettavia töitä ja hankintoja varten saatavat valtionosuudet ja –avustukset, jotka esitetään talousarvioehdotuksen yhteydessä, merkitään investointiosaan.

Valmistus omaan käyttöön

Jos käyttötalouden määrärahoihin sisältyy menoja, jotka kohdistetaan edelleen investointeihin, kohdistus merkitään toiminta-alueen käyttötalouden talousarvioehdotuksessa tuloksi tulolajille Valmistus omaan käyttöön.

Suunnitelmapoistot

Poistot käsitellään tuloslaskelmissa määrärahan ulkopuolisena eränä, josta ne siirtyvät koko kaupungin tuloslaskelmaan. Kaupunginhallituksen 15.10.2013 § 366 hyväksymä poistosuunnitelma valtuuston 24.1.2013 § 10 hyväksymien poistosuunnitelman perusteiden pohjalta tuli voimaan 1.1.2013 uusien hyödykkeiden osalta. Talousarvioon ja taloussuunnitelmaan poistot määritellään em. poistosuunnitelman mukaisesti. Poistot budjetoidaan keskitetysti.

Hankkeet/projektit

Hankkeesta aiheutuvat kaikki menot sisällytetään pääsääntöisesti ao. toiminta-alueen talousarvioon, myös se osuus, joka on tarkoitettu katettavaksi EU:lta tai valtiolta saatavilla avustuksilla (bruttoperiaate).

Talousarvioon sisällytetään vain ne hankkeet, joihin on jo saatu myönteinen päätös tai joihin sellainen on saadun ennakkotiedon mukaan odotettavissa.

Työhyvinvointitoiminta

Työoloja, työympäristöä ja työkykyä ylläpitävän toiminnan (esim. työturvallisuuslain mukaiseen työn vaarojen selvittämiseen ja arviointiin perustuvat korjaustoimenpiteet) määrärahatarpeet on katettava kokonaisuutena puitteissa. Hallintotoiminnan käytössä olevista määrärahoista rahoitetaan koko henkilöstöä koskevia hankkeita sekä työsuojeluun ja työhyvinvointiin liittyvää toimintaa.

Kehittämishankkeet

Kaupungin kaikinpuolisen kehittämisen vauhdittamiseksi ja mm. EU-hankkeiden hyödyntämiseksi ja toteuttamiseksi perustettiin vuonna 1996 Kehittämisrahasto, johon siirretään vuosittain valtuuston päätöksellä tarvittava pääoma.

Kehittämisrahaston tarkoituksena on turvata ja edistää Pudasjärven kaupungin alueellista kehitystä sekä turvata, edistää ja vahvistaa elinkeinoelämän kehittymistä ja siihen liittyviä kehittämishankkeita.

Rahaston käytöstä päättää kaupunginhallitus valtuuston vuosittain talousarvion yhteydessä päättämän enimmäismäärän ja muiden ehtojen puitteissa. Rahaston pääoman käytöstä raportoidaan valtuustolle tilinpäätöksen yhteydessä.

Vuoden 2023 talousarviossa varaudutaan Kehittämisrahaston varoja käytettäväksi 400 000 euroa kuntastrategiaa tukeviin kehittämis- ja tukihankkeisiin, joihin ei ole talousarviossa varattu erillistä määrärahaa.

Tavaroiden ja palvelujen hankintamenot budjetoidaan pääsääntöisesti arvonlisäverotomin hinnoin. Kunta saa 5 prosentin suuruisen laskennallisen palautuksen arvonlisäverolaissa tarkoitetuista verottomista terveyden- ja sairaudenhoitoon sekä sosiaalihuoltoon liittyvistä hankinnoista sekä tällaisen toiminnan harjoittajalle myönnetystä avustuksesta. Laskennalliseen palautukseen oikeuttavista menoista budjetoidaan näin ollen 95 % laskutuservosta.

Tuloslaskelmaosa kunnan talousarviossa

Tuloslaskelmaosan asetelma

Tuloslaskelmaosa on kunnan kokonaistaloudellinen laskelma, jonka tehtävänä on osoittaa tulorahoituksen riittävyys palvelujen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin.

Talousarvioarvion tuloslaskelmaosa laaditaan tilinpäätöksen tuloslaskelman tapaan vähennyslaskukaavan muotoon. Tuloslaskelmaosan välituloksina esitetään *Toimintakate* ja *Vuosikate*. Tuloslaskelmaosan viimeisenä rivinä esitetään *Tilikauden tulos*, tai jos kunta budjetoi tilinpäätössiirrot, viimeisenä rivinä esitetään *Tilikauden yli-/alijäämä*.

	TP 202X-2	TA 202X-1	TA 202X	TS 202X+1	TS 202X+2
Toimintatulot					
Myyntitulot					
Maksutulot					
Tuet ja avustukset					
Muut toimintatulot					
Valmistus omaan käyttöön					
Toimintamenot					
Henkilöstömenot					
Palvelujen ostot					
Aineet, tarvikkeet ja tavarat					
Avustukset					
Muut toimintamenot					
Toimintakate					
Verotulot					
Valtionosuudet					
Rahoitustulot ja -menot					
Korkotulot					
Muut rahoitustulot					
Korkomenot					
Muut rahoitusmenot					
Vuosikate					
Poistot ja arvonalentumiset					
Suunnitelman mukaiset poistot					
Arvonalentumiset					
Satunnaiset erät					
Satunnaiset tulot					
Satunnaiset menot					
Tilikauden tulos					
Poistoeron lisäys (-) tai vähennys (+)					
Vapaaehtoisten varausten lisäys (-) tai vähennys (+)					
Rahastojen lisäys (-) tai vähennys (+)					
Tilikauden ylijäämä (alijäämä)					
Tavoitteet ja tunnusluvut					
Toimintatulot / Toimintamenot, %					
Vuosikate / Poistot, %					
Vuosikate, euro/asukas					
Kertynyt ylijäämä (alijäämä)					
Asukasmäärä vuoden lopussa					

Asetelma: Kunnan tuloslaskelmaosa (lähde: Kuntaliitto/Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio ja -suunnitelmasuositus 2022)

Tuloslaskelmaosassa budjetoidaan valtuustoon nähden sitovat tulosvaikutteiset tulotarvit ja määrärahat, joita ei ole budjetoitu tehtäväkohtaisissa käyttötalousosissa ja tulosbudjeteissa. Tuloslaskelmaosan sitovia eräitä ovat: Verotulot, Valtionosuudet, Rahoitustulot ja -menot, Satunnaiset erät ja Tilinpäättösiirrot.

Verotulojen budjetointi

Tuloslaskelmaosan verotulona budjetoidaan kunnan tulovero, osuus yhteisöveron tuotosta, kiinteistövero sekä kunnan mahdollisesti perimä koiravero. Verotulot budjetoidaan Verohallinnon tilitysten suoritusajankohdan mukaan. Verotulojen budjetoinnissa hyödynnetään Kuntaliiton kuntien verotulojen ennustekehikkoa. Kunnan osuus verotuskustannuksista budjetoidaan käyttötalousosan yleishallintoon Muiden Palvelujen ostoihin.

Valtionosuuksien budjetointi

Talousarvion tuloslaskelmaosan valtionosuuksiin budjetoidaan käyttötalouden valtionosuudet, jotka perustuvat yleiseen valtion ja kuntien väliseen kustannustenjakoon ja joilla ei ole käyttökorvauksen tai maksun luonnetta.

Näitä tuloslaskelmaosaan budjetoitavia valtionosuuksia ovat 1) kunnan peruspalvelujen valtionosuus, 2) opetus- ja kulttuuritoimen muut valtionosuudet ja 3) harkinnanvarainen valtionosuuden korotus sekä 4) verotulomenetyksien korvaus (maksetaan kunnille peruspalvelujen valtionvaltionosuuden yhteydessä). Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen sisältyvät myös lisäosat, valtionosuuteen tehtävät vähennykset ja lisäykset ja verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus. Käyttökustannusten valtionosuudet budjetoidaan suoriteperustetta vastaavalla tavalla.

Rahoitustulojen ja -menojen budjetointi

Tuloslaskelmaosan rahoitustulot ja -menot muodostuvat suoraan tuloslaskelmaosaan budjetoitavista rahoitustuloista ja -menoista sekä tuloslaskelmaosaan yhdistellyistä taseyksiköiden rahoitustuloista ja -menoista. Rahoitustoiminnan tulot ja menot budjetoidaan bruttoperiaatteen mukaisesti. Suoriteperusteesta poiketaan kuitenkin verojen korkojen osalta, jotka budjetoidaan sen varanhoitovuoden tuloksi tai menoksi, jona korkosuoritus tilityksen perusteella saadaan tai suoritetaan.

Rahoitustuloina budjetoidaan erikseen korkotulot ja muut rahoitustulot. Korkotulona budjetoidaan antolainoista, muista sijoituksista ja talletuksista sekä maksuliikennelaita talousarviovuonna saatavat korkotulot suoriteperusteiden mukaisesti jaksoitettuna. Muina rahoitustuloina budjetoidaan verotilityskorot, osingot ja osuuspääomien korot, viivästyskorot sekä kurssivoitot rahoituslainoista ja arvopapereiden luovutusvoitot.

Rahoitusmenoina budjetoidaan erikseen korkomenot ja muut rahoitusmenot. Korkomenoina budjetoidaan pitkäaikaisista ja lyhytaikaisista lainoista talousarviovuodelta maksettavat korot. Muina rahoitusmenoina budjetoidaan mm. verotilityskorot, viivästyskorot, takaus- ja luottotappioprosessit samoin kuin muut koron lisäksi rahoituslainasta johtuvat menot. Lainasaamisista aiheutuneet luottotappiot budjetoidaan muihin rahoitusmenoihin sisältyvinä arvonalentumisina.

Pudasjärven kaupungin asukaskohtaisten tunnuslukujen laskennassa käytetään seuraavia lukuja:

2020	7779
2021	7678
2022	7590
2023	7510
2024	7430
2025	7350

Investointiosa kunnan talousarviossa

Investointiosassa esitetään investointeja koskevat tavoitteet, hankkeiden kustannusarviot ja niiden jaksottuminen investointimenoina suunnitteluvuosille sekä investointiin saatavat rahoitusosuudet ja muut tulot.

Investointimenona budjetoidaan pysyviin vastaaviin aktivoitavien aineellisten ja aineettomien hyödykkeiden hankintamenot sekä toimialasijoitukset osakkeiden ja -osuuksien hankintamenoihin.

Investointiosassa valtuusto hyväksyy kustannusarviot, määrärahat ja tuloarviot hankkeille tai hankeryhmille. Hankkeet ja hankeryhmät voidaan ryhmitellä tarvittaessa toimielimittäin ja tehtävittäin. Investointiosassa tai sen perusteluissa määritellään valtuustoon nähden sitova taso.

INVESTOINTIOSA

	TP 202X-2	TA 202X-1	TA 202X	TS 202X+1	TS 202X+2	TS 202X+3
Hanke/hankeryhmä						
Hanketavoitteet						
Kustannusarvio ja sen jaksotus						
Investointimenot						
Investointitulot						
Rahoitusosuudet						
Omaisuuksien myynti						

Sitova valtuustoon nähden

Asetelma: Kunnan investointiosa (lähde: Kuntaliitto/Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio ja -suunnitelmasuositus 2022)

Toiminta-alueet valmistelevalle ehdotuksen investointihankkeistaan talousarviovuodelle 2023 sekä suunnitelmavuosille 2024 - 2025.

Irtain omaisuus

Irtaimen omaisuuden määrärahojen budjetoinnin lähtökohtana on toiminta-aluekohtainen raami.

Jos hyödyke koostuu useasta eri komponentista, joiden yhteenlaskettu hankintameno ylittää 10 000 euroa, se merkitään käyttöomaisuuteen ja kirjataan normaalisti poistona vaikutusaikanaan kuluksi (kaupunginhallitus 15.10.2013 § 366).

Rahoitusosa kunnan talousarviossa

Talousarvion rahoitusosassa esitetään toiminnan, investointien ja rahoituksen rahavirrat. Rahoitusosa esitetään vähennyslaskukaavan muodossa. Välisummana esitetään Toiminnan ja investointien rahavirta. Ylijäämäinen välisumma osoittaa, että investoinnit rahoitetaan kokonaisuudessaan tulorahoituksella, investointien rahoitusosuuksilla ja omaisuuden myynillä. Negatiivinen välisumma osoittaa määrän, joka on rahoitettava pääomarahoituksella. Mainitun välisumman ja rahoituksen rahavirran yhteen laskettu määrä osoittaa budjetoitujen rahavirtojen kokonaisvaikutuksen kunnan maksuvalmiuteen.

		TP 202X-2	TA 202X-1	TA 202X	TS 202X+1	TS 202X+2
Toiminnan rahavirta						
Vuosikate	+/-					
Satunnaiset erät	+/-					
Tulorahoituksen korjauserät	+/-					
Investointien rahavirta						
Investointimenot	-					
Rahoitusosuudet investointimenoihin	+					
Pysyvien vastaavien hyödykkeiden luovutustulot	+					
Toiminnan ja investointien rahavirta	+/-					
Rahoituksen rahavirta						
Antolainauksen muutokset						
Antolainasaamisten lisäys	-					
Antolainasaamisten vähennys	+					
Lainakannan muutokset						
Pitkäaikaisten lainojen lisäys	+					
Pitkäaikaisten lainojen vähennys	-					
Lyhytaikaisten lainojen muutos	+/-					
Oman pääoman muutokset	+/-					
Vaikutus maksuvalmiuteen	+/-					
Tavoitteet ja tunnuslukujen tavoitearvot						
Toiminnan ja investointien rahavirran kertymä 5 vuodelta						
Investointien tulorahoitus, %						
Laskennallinen lainanhoitokate						
Sitova valtuustoon nähden						

Asetelma: Kunnan rahoitusosa (lähde: Kuntaliitto/Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio ja -suunnitelmasuositus 2022)

Toiminnan rahavirta

Toiminnan rahavirta osoittaa budjetoidun tulorahoituksen määrän, joka on varainhoitovuonna käytettävissä investointien rahoittamiseen, pääomasijoituksiin ja pääoman palautuksiin sekä maksuvalmiuden vahvistamiseen.

Investointien rahavirta

Investointien rahavirta muodostuu investointimenojen ja niihin saatujen rahoitusosuuksien ja pysyvien vastaavien hyödykkeiden luovutustulojen erotuksesta.

Rahoituksen rahavirta

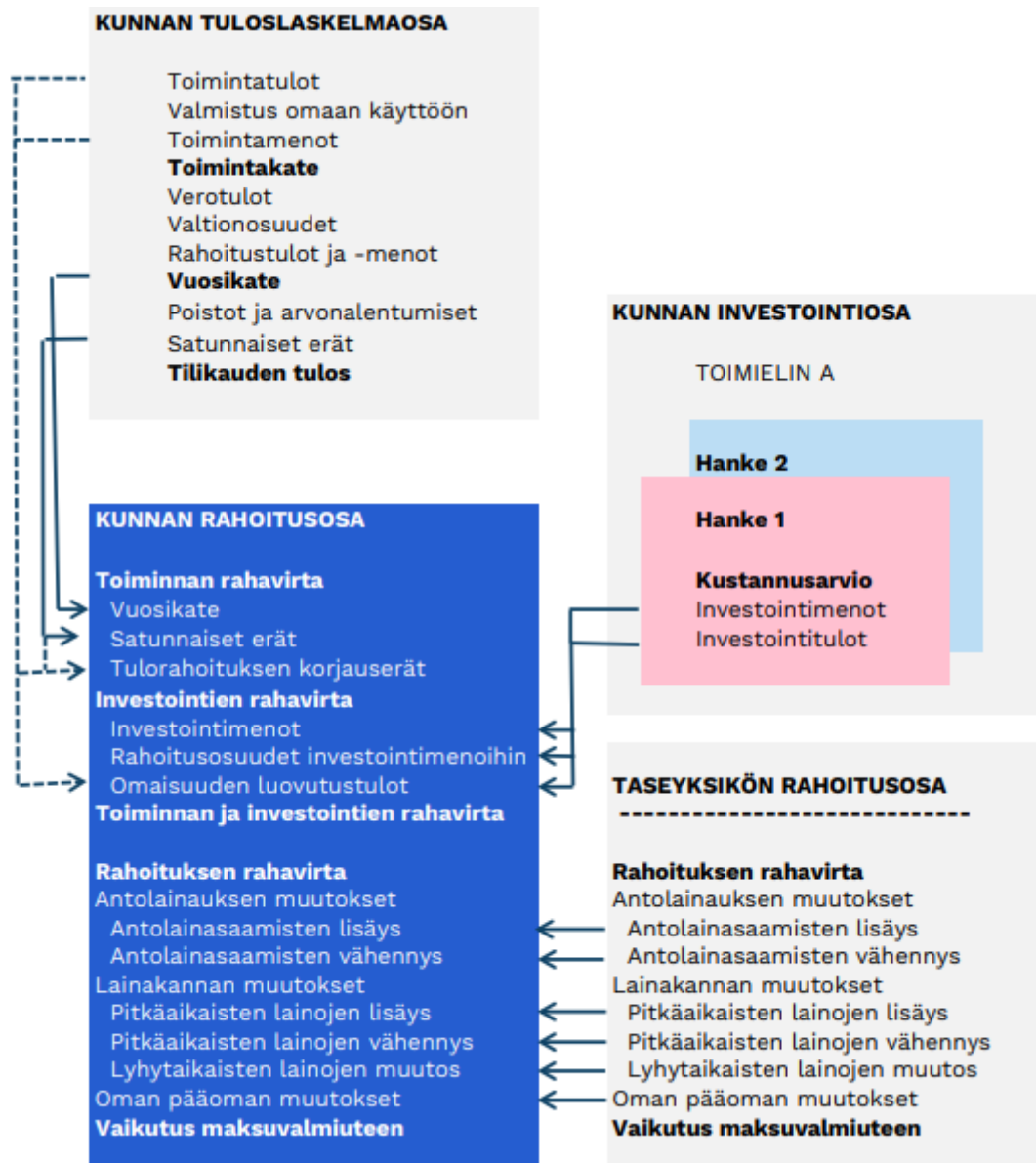
Rahoituksen rahavirtaan budjetoidaan antolainojen, lainakannan ja oman pääoman muutokset. Kaikki rahoituksen rahavirran erät ovat määrärahoja tai tuloarvioita, jotka tulee rahoitusosassa esittää valtuustoon nähden sitovina brutto- tai nettomääräisinä kokonaisuuksina.

Vaikutus maksuvalmiuteen

Rahoitusosa päättyy Vaikutus maksuvalmiuteen -erään, joka saadaan laskelmalla yhteen etumerkit huomioon ottaen toiminnan, investointien ja rahoituksen rahavirrat.

Tuloslaskelma- ja investointiosan sekä taseyksikön rahoitusosan yhdistely kunnan rahoitusosaan

Rahoitusosaan yhdistellään kaupungin tuloslaskelma- ja investointiosat. Muun taseyksikön rahoitusosa yhdistellään myös kaupungin rahoitusosaan.



Kaavio: Kunnan tuloslaskelma- ja investointiosien sekä muun taseyksikön rahoitusosan yhdistely kunnan rahoitusosaan.

7. Taseyksikön budjetointi ja käsittely kunnan talousarviossa

Taseyksikön budjetoinnissa ja talousarviokäsittelyssä noudatetaan talousarvion ja -suunnitelman laadintaa koskevia kuntalain 110 §:n säännöksiä. Taseyksikön talousarviosta ja -suunnitelmasta kuntalaissa ei ole vastaavia erityissäännöksiä kuin kunnan liikelaitoksesta.

8. Taloussuunnittelu kuntien välisessä yhteistoiminnassa

Kunnat voivat sopia palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta yhdessä. Yhteistoiminnan järjestämisen päävaihtoehtot ovat sopimuskuntamallin mukainen ja kuntayhtymämallin mukainen yhteistoiminta.

Pudasjärven kaupungin talousarviorakenteen yhteistyötoiminta:

Kuntayhteistyön tuloseyksikössä on varauduttu Pohjois-Pohjanmaan liiton ja Suomen kuntaliiton yhteistoimintaosuuksiin.

Oulunkaaren ympäristöpalvelut sijoittuvat Pudasjärven kaupungin hallinnossa itsenäisenä tuloseyksikkönä. Palveluista vastaa Oulunkaaren ympäristölautakunta. Lautakunta huolehtii tehtäväalueensa toiminnan, talouden ja organisaation kehittämisestä valtuuston asettamien tavoitteiden mukaisesti.

Maaseutuhallinnon tehtävien hoitamisesta on yhteistoimintasopimus 1.1.2013 alkaen (kh. 1.11.2011). Järjestämisvastuussa olevana kuntana toimii Oulun kaupunki.

Talous- ja velkaneuvontapalvelut ostetaan Oulun kaupungilta.

Hankintayhteistyösopimus on Monetra Oy:n kanssa.

Edunvalvonnan tehtäviä hoitaa Pudasjärven ja Taivalkosken yleinen edunvalvoja/Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri/Oulun edunvalvontatoimisto.

9. Ilmiöpohjainen budjetointi ja osallistuva budjetointi

Kuntastrategiaan on voitu ottaa näkökulmia, jotka tulee huomioida budjetoinnissa. Tällaisia ilmiöitä ovat esimerkiksi ilmasto-, kestävä kehitys-, lapsilähtöinen- tai sukupuolitetoinen budjetointi. Kun ilmiö otetaan osaksi talousarvion ja -suunnitelman laadintaa, tulee se huomioida kaikilla mahdollisilla toimialoilla läpileikkaavasti. Mikä on ilmiön vaikutus toiminnan tavoitteisiin, mitä vaikutuksia halutaan saada aikaan ja miten niitä seurataan?

Kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Kunnanvaltuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista. Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti mm. järjestämällä mahdollisuuksia osallistua kunnan talouden suunnitteluun. (Kuntalaki 22 §).

Laadintaohjeen lähde: Kuntaliitto/Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio ja -suunnitelmasuositus 2022

Liitteet: Pudasjärven kaupungin talousarvion 2023 ja vuosien 2024-2025 taloussuunnitelman asetelmapohjat

Ulkoinen/Sisäinen	TP2021	TA2022	TA2023	Muutos%	TS2024	TS2025
TOIMINTATUOTOT						
Myyntituotot						
Maksutuotot						
Tuet ja avustukset						
Muut toimintatuotot						
Valmistus omaan käyttöön						
TOIMINTAKULUT						
Henkilöstökulut						
Palvelujen ostot						
Aineet, tarvikkeet ja tavarat						
Avustukset						
Muut toimintakulut						
TOIMINTAKATE						
Poistot ja arvonalentumiset						

Josta sisäiset erät

Sisäinen	TP2021	TA2022	TA2023	Muutos%	TS2024	TS2025
TOIMINTATUOTOT						
Myyntituotot						
Muut toimintatuotot						
Sisäiset vuokrat						
TOIMINTAKULUT						
Palvelujen ostot						
Muut toimintakulut						
Sisäiset vuokrat						
TOIMINTAKATE						

Strateginen linjaus	
Tavoite	Tila
Toimenpide:	
Mittari:	

Toiminta-alueen käyttötalousosan asetelmapohjat

Ulkoinen/Sisäinen	TP2021	TA2022	TA2023	Muutos%	TS2024	TS2025
TOIMINTATUOTOT						
Myyntituotot						
Maksutuotot						
Tuet ja avustukset						
Muut toimintatuotot						
Valmistus omaan käyttöön						
TOIMINTAKULUT						
Henkilöstökulut						
Palvelujen ostot						
Aineet, tarvikkeet ja tavarat						
Avustukset						
Muut toimintakulut						
TOIMINTAKATE						
Poistot ja arvonalentumiset						

Strateginen linjaus	
Tavoite	Tila
Toimenpide:	
Mittari:	

Tulosityksikötason käyttötalousosan asetelmapohjat

Ulkoinen	TP2021	TA2022	TA2023	Muutos%	TS2024	TS2025
TOIMINTATUOTOT						
Myyntituotot						
Maksutuotot						
Tuet ja avustukset						
Muut toimintatuotot						
Valmistus omaan käyttöön						
TOIMINTAKULUT						
Henkilöstökulut						
Palvelujen ostot						
Aineet, tarvikkeet ja tavarat						
Avustukset						
Muut toimintakulut						
TOIMINTAKATE						
Verotulot						
Valtionosuudet						
Rahoitustuotot ja -kulut						
Korkotuotot						
Muut rahoitustuotot						
Korkokulut						
Muut rahoituskulut						
VUOSIKATE						
Poistot ja arvonalentumiset						
Suunnitelman mukaiset poistot						
Arvonalentumiset						
Satunnaiset erät						
Satunnaiset tulot						
Satunnaiset menot						
TILIKAUDEN TULOS						
Varausten ja rahastojen muutokset						
Poistoeron muutos						
Rahastojen muutos						
TILIKAUDEN YLI-/ALIJÄÄMÄ						

Tavoitteet ja tunnusluvut

Tavoitteet ja tunnusluvut	TP2021	TA2022	TA2023	TS2024	TS2025
Toimintatulot / toimintamenot, %					
Vuosikate / Poistot, %					
Vuosikate, € / asukas					
Kertynyt yli-/alijäämä, 1000 €					
Kertynyt yli-/alijäämä, €/asukas					
Asukasmäärä vuoden lopussa					

Tuloslaskelmaosan asetelmapohja

	TP2021	TA2022	TA2023	TS2024	TS2025
TOIMINNAN RAHAVIRTA					
Vuosikate					
Satunnaiset erät					
Myyntivoitot ja tappiot					
Muut korjauserät					
Tulorahoituksen korjauserät					
TOIMINNAN RAHAVIRTA					
INVESTOINTIEN RAHAVIRTA					
Investointimenot					
Rahoitusosuudet investointimenoihin					
Pys. vastaavien vars. myyntitulo					
Pys. vastaavien hyödykkeiden myyntivoitot					
Pysyvien vastaavien hyödykk. luovutustulot					
INVESTOINTIEN RAHAVIRTA					
TOIMINNAN JA INVESTOINTIEN RAHAVIRTA					
RAHOITUKSEN RAHAVIRTA					
Antolainasaamisten lisäys					
Antolainasaamisten vähennys					
Antolainauksen muutokset					
Pitkäaikaisten lainojen lisäys					
Pitkäaikaisten lainojen vähennys					
Lyhytaikaisten lainojen muutos					
Lainakannan muutokset					
Oman pääoman muutokset					
Muut maksuvalmiuden muutokset					
Muut maksuvalmiuden muutokset					
RAHOITUKSEN RAHAVIRTA					
VAIKUTUS MAKSUVALMIUTEEN					
Tavoitteet ja tunnuslukujen tavoitearvot					
Toim. ja inv. rahavirran kertymä 5 v (1000 €)					
Investointien tulorahoitus, %					
Laskennallinen lainanhoitokate					

Rahoitusosan asetelmapohja

	TP2021	TA2022	TA2023	TS2024	TS2025
Investointihanke					
MENOT					
TULOT					
NETTO					
Kuvaus Kustannusarvio ja sen jaksotus					

Investointiosan asetelmapohja