

PUDASJÄRVEN KAUPUNKI

**VUODEN 2025 TALOUSARVION
LAADINTAOHJE
(SISÄLTÄEN SUUNNITELMAVUODET 2026 – 2027)**

Sisällys

1. Johdanto	3
2. Taloussuunnittelua koskevat säädökset	4
3. Taloussuunnittelun tavoitteet ja periaatteet	5
4. Talousarvion ja -suunnitelman valmistelu ja hyväksyminen	6
4.1. Pudasjärven kaupungin talousarvioprosessi	6
4.2 Aikataulu ja määräajat	7
4.2. Pudasjärven kaupungin taloudellinen tilanne	8
4.2.1 Talouden sopeuttamistarve	11
4.2.2. Talousarvioraami vuodelle 2025	12
4.2.3. Budjetointiohjeet ja -linjaukset vuodelle 2025	13
5. Talousarvion ja muiden taloussuunnitelmien sitovuus	18
6. Talousarvion ja –suunnitelman rakenne ja sisältö	19
6.1. Pudasjärven kaupungin talousarvion rakenne	19
6.1.1. Johdanto- ja perusteluosa	19
6.1.2. Käyttötalousosa	22
6.1.3. Tuloslaskelmaosa	24
6.1.4. Investointiosa	24
6.1.5. Rahoitusosa	25
6.1.6. Taseyksikön talousarvio	26
LIITE 1: Henkilöstösuunnitelman laadintaohje	27

1. Johdanto

Kunnan talousarvion ja -suunnitelman laatimisesta säädetään ensisijaisesti kuntalain 110 §:ssä, jonka 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.

Tällä ohjeella kaupunginhallitus ohjeistaa talousarvion- ja suunnitelman laatimisen. Ohjeen antaminen perustuu Pudasjärven kaupungin hallintosäännön 59 §:ään, jonka mukaan: Kaupunginhallitus hyväksyy suunnittelukehykset ja talousarvion laadintaohjeet.

Vuoden 2025 talousarvion laatimisen haastaa vuoden 2024 talousarvion laatimisen tavoin poikkeuksellisen suuri kaupungin talouden tasapainottamistarve, jota kuvataan tarkemmin jäljempänä tässä ohjeessa.

Valtionvarainministeriön syksyllä 2024 antaman talouskatsauksen yhteenvedossa Suomen taloudesta todetaan seuraavaa:

Suomen talouden taantumien pohja näyttäisi olevan ohitettu. Vuositasolla BKT kuitenkin supistuu 0,2 prosenttia vuonna 2024. Inflaation hidastuminen ja korkojen kääntyminen laskuun yhdessä kotitalouksien kohtuullisen hyvän tulokehityksen kanssa lisäävät kotitalouksien käytettävissä olevia tuloja ja kulutusta. Investoinnit kääntyvät kasvuun vuonna 2025. BKT kasvaa 1,7 prosenttia vuonna 2025 ja 1,5 prosenttia vuonna 2026. Julkisiin menoihin kohdistuvat säästöt ja verojen korotus hidastavat kotimaisen kysynnän kasvua ja nostavat hintoja ennustejakson alussa, kun taas työllisyystoimet kasvattavat työn tarjontaa läpi ennustejakson. Työllisyys laskee vuonna 2024, mutta kasvaa vuodesta 2025 lähtien tuotannon kasvun ja työllisyystoimien ansiosta. Vuoteen 2026 mennessä 15–64-vuotiaiden työllisyysaste nousee 74,1 prosenttiin ja työttömyysaste laskee 7,2 prosenttiin.

Julkisyhteisöjen alijäämän arvioidaan olevan 3,7 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2024. Alijäämä alkaa kuitenkin vähitellen supistua talouden elpymisen sekä hallituksen toimien myötävaikutuksella. Vuonna 2025 alijäämä on 3,2 prosenttia ja vuonna 2028 2,1 prosenttia. Valtionhallinnon ja paikallishallinnon suuret alijäämät sekä talouden heikko suhdanne kasvattavat velkasuhdetta nopeasti ennustejakson alussa. Tänä vuonna velkasuhde nousee yli 80 prosentin suhteessa BKT:hen, josta se kasvaa vähitellen 86 prosenttiin vuonna 2028. Kestävyysvajeen arvioidaan olevan 2 % suhteessa BKT:hen.

2. Taloussuunnittelua koskevat säädökset

Kunnan taloussuunnittelun säädöspohja, yhteys kirjanpitoon, tilinpäätökseen ja taloustietojen raportointiin on esitelty Kuntaliiton 2022 antamassa suosituksessa kunnan ja kuntayhtymän talousarvion ja -suunnitelman laatimisesta, joka löytyy osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2022/2165-kunnan-ja-kuntayhtymän-talousarvio-ja-suunnitelma>

Talousarvion laatimisessa tulee ottaa huomioon erityisesti seuraavat Pudasjärven kaupungin voimassa olevat säännöt ja ohjeet:

- Pudasjärven kuntastrategia 2022–2030 (VATL 17.06.2021)
- Hallintosääntö (VALT 21.4.2022)
- Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet (VALT 10.2.2014)
- Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje (KH 9.5.2023)
- Pudasjärven kaupungin konserniohje (VALT 12.2.2024)
- Pudasjärven tuulivoimaohjelma (VALT 22.5.2023)
- Poistosuunnitelma (VALT 24.1.2013, KH 15.10.2013)
- Valmius- ja varautumissuunnitelman yleinen osa (KH 23.5.2023)
- Pudasjärven kaupungin projektiohje (KH 22.3.2016)
- Pudasjärven kaupungin hankintaohje (KH 23.6.2021)
- Vuoden 2024 talousarvio muutoksineen

Mikäli asiakirjat ovat keskenään ristiriidassa, noudatetaan ylemmän toimielimen ohjetta ja saman toimielimen hyväksymissä ohjeissa noudatetaan mahdollisesti keskenään ristiriidassa olevista uudempaa kuitenkin niin, että hallintosääntöä tulee aina noudattaa.

3. Taloussuunnittelun tavoitteet ja periaatteet

Taloussuunnittelun tavoitteet ja periaatteet on kuvattu kattavasti Kuntaliiton 2022 antamassa suosituksessa kunnan ja kuntayhtymän talousarvion ja -suunnitelman laadimisesta, joka löytyy osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2022/2165-kunnan-ja-kuntayhtymän-talousarvio-ja-suunnitelma>

4. Talousarvion ja -suunnitelman valmistelu ja hyväksyminen

Kunnan talousarvion ja suunnitelman valmistelu ja hyväksyminen on kuvattu yleisellä tasolla Kuntaliiton 2022 antamassa suosituksessa kunnan ja kuntayhtymän talousarvion ja -suunnitelman laatimisesta, joka löytyy osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2022/2165-kunnan-ja-kuntayhtymän-talousarvio-ja-suunnitelma>

4.1. Pudasjärven kaupungin talousarvioprosessi

Talouden sopeuttamispaketin 2025-2027(2028) valmistelusta johtuen, mikä vaikuttaa keskeisesti myös v. 2025 talousarviovalmisteluun, varsinaisen talousarviovalmistelun aikataulu on tänä vuonna poikkeuksellisen myöhäinen ja tiivis.

Pudasjärven kaupungin talousarvioprosessista todetaan hallintosäännön 60 §:ssä:

Kaupungin talousarvioprosessi (alustava aikataulu koskien v. 2025 talousarviota esitetty kursivilla):

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

Talousarvioprosessia on muutettu v. 2024 talousarviosta alkaen siten, että myös käyttösuunnitelmien tulee olla valmistua talousarvion aikataulussa, ja hallitus hyväksyy ne jo hyväksyessään talousarvioesityksen valtuustolle eikä vasta talousarviovuonna. Käytännössä toiminta-alueet laativat talousarvionsa teknisesti käyttösuunnitelman tarkkuudella jo talousarvion laatimisvaiheessa. Näin ollen muutos ei ole ollut toiminnallisesti merkittävä, mutta se tähdentää yksityiskohtaisen taloussuunnittelun merkitystä jo talousarvion laatimisvaiheessa.

Lisäksi vuodesta 2024 alkaen aiemmin talousarvion täytäntöönpano-ohjeessa ollut sisältö on yhdistetty erillisestä kaupunginhallituksen antamasta täytäntöönpano-ohjeesta osaksi talousarviota.

Kaupungin talous- ja henkilöstöhallinto voi antaa tätä laadintaohjetta täydentävää ohjeistusta.

4.2 Aikataulu ja määräajat

Talouden sopeuttamispaketin v. 2025-2027(2028), talousarviovalmistelun (ja talousraportoinnin) aikataulusta loppuvuonna 2024:

Lokakuu

- Osavuosikatsaus III/2024 - kh 29.10.
- Hyvinvointi- ja sivistystoiminnan palveluntuotantomallin tilannekatsaus – erot kustannuskehityksessä 8-9/2024 versus 8-9/2023
- Yhteistoimintamenettelyn (lisälomautukset) päättyminen – kh 29.10.
- Viranhaltijaesitys sopeuttamispaketista v. 2025-2027(2028) ohjausryhmälle - talouden sopeuttamisen poliittinen ohjausryhmä 30.10.

Marraskuu

- Ohjausryhmän yhteinen esitys sopeuttamispaketista v. 2025-2027(2028) (työskentelyn lopettaminen) – talouden sopeuttamisen poliittinen ohjausryhmä 6.11.
- Veroprosenttiesityksestä päättäminen - kh 12.11
- Talousarvion laadintaohje ja talousarvioraami – kh 12.11. (laadintaohjeen luonnos viranhaltijavalmistelussa hyödynnettävissä viimeistään esityslistan julkaisemisesta 7.11. alkaen)
- Talousarvion viranhaltijavalmistelu 8.11.- ma 18.11. (ti 19.11 - ke 20.11. tarkastamista viranhaltijajohdon ja taloussuunnittelijan toimesta, to 21.11. jakelu hallitukselle esityslistan mukana)
- Valtuustoseminaari sopeuttamispaketista ja talousarviosta 18.11.
- Veroprosenteista päättäminen – valtuusto 18.11.
- Osavuosikatsaus III/2024 – valtuusto 18.11.
- Talousarvioesityksestä päättäminen - kh 26.11.

Joulukuu

- Sopeuttamispaketista v. 2025-2027(8) päättäminen - 9.12. valtuusto
- Vuoden 2025 talousarviosta ja sopeuttamispaketista v. 2025-2027(8) päättäminen - 9.12. valtuusto
- Hallituksen kokous 10.12.

Edellä esitetystä aikataulusta seuraa viranhaltijavalmistelulle seuraavat määräpäivät:

Talousarvioesityksen luvut tulee syöttää Opiferus Taloussuunnittelu –järjestelmään ma 18.11.2024 klo 21.00 mennessä. Jos muutoksia tämän jälkeen tulisi, kaikki mahdolliset muutokset tulee pyytää tämän jälkeen taloussuunnittelijan tai hallintojohtajan kautta. **HUOM! Palkkakulut syötetään vuoden 2025 talousarviosta alkaen Opiferus Taloussuunnittelun Henkilöstösuunnittelu -moduuliin (oma välilehti).**

josta palkkakulut siirretään henkilöstähallinnon toimesta varsinaisen Opiferus Taloussuunnittelun puolelle (jossa syötetään muut luvut).

Talousarvion ja toimintasuunnitelman **tekstit (ml. tavoite- ja riskienhallintataulukoiden sisällöt)** tulee syöttää Talousarvio 2025-asiakirjaan Opiferus Talousdokumentti-sovelluksessa (kirjautuminen Johdon työpöytä –sovelluksen kautta) **ma 18.11.2024 klo 21.00 mennessä**. Jos muutoksia tämän jälkeen tulisi, kaikki mahdolliset muutokset tulee pyytää tämän jälkeen taloussuunnittelijan tai hallintojohtajan kautta.

Investoinnit tulee tallentaa hankkeittain Opiferus Taloussuunnittelu -järjestelmän Investointien suunnittelu –moduuliin (oma välilehti) **ma 18.11.2024 klo 21.00 mennessä**.

Henkilöstösuunnitelma (sekä tekstiosa että talousarvioluvut) sisältyy talousarvioon, ja tiedot tulee syöttää niin ikään **ma 18.11.2024 klo 21.00 mennessä**.

Käyttösuunnitelman laatiminen ei edellytä erillisiä toimenpiteitä talousarviovalmistajilta, vaan käyttösuunnitelma muodostetaan teknisesti taloussuunnittelijan toimesta talousarviovalmistelun aikana syötetyistä tiedoista samassa aikataulussa kuin talousarvio laaditaan.

Edellä mainittujen toimenpiteiden suorittaja määräytyy yksikköjen sisäisen työnjaon mukaisesti. Erityinen vastuu talousarviovalmistelusta on kaupungin tilivelvöllisillä, joita ovat toiminta-alueittain:

- Hallintotoiminta: hallintojohtaja, kaupunginjohtaja, henkilöstöpäällikkö
- Sivustys- ja hyvinvointitoiminta: opetus- ja sivistysjohtaja, hyvinvointipäällikkö
- Tekninen toiminta: tekninen johtaja, johtava rakennustarkastaja, Syötteen vesilaitoksen johtaja)
- Kaupungin yhteistoiminta: kaupunginjohtaja, hallintojohtaja, ympäristöjohtaja

4.2. Pudasjärven kaupungin taloudellinen tilanne

Tilinpäätöksen v. 2023 yli/alijäämäksi muodostui – 3 662 000 €, minkä seurauksena kaupungin taseeseen kertynyt ylijäämä (n. +2,7 M €) muuttui vajaan miljoonan euron suuruiseksi kertyneeksi alijäämäksi.

Kaupungin lainakanta ja vuokravastuut olivat vuoden lopussa n. 93 M € (12 418 € / asukas) ja koko konsernin n. 128 M € (17 045 € / asukas). Pudasjärven kaupunki-konsernin velat ja vuokravastuut asukasta kohden ovat valtakunnallisesti tarkastellen suuret.

Pudasjärven kaupungin nykyiset veroprosentit ovat seuraavat:

- tuloveroprosentti 9,0
- kiinteistöveroprosentit:

- yleinen kiinteistöveroprosentti 1,00
- vakituinen asunto 0,41
- muu asuinrakennus 1,10
- yleishyödyllinen yhteisö 0,40
- rakentamaton rakennuspaikka 3,50
- voimalaitosrakennukset 3,10
- maapohja 1,30

Edellisenä vuonna tuloveroprosentti oli 8,36. Kiinteistöveroprosentteihin ei tehty vuodelle 2024 muita kuin lakisääteisiä muutoksia.

Vuoden 2024 talousarviossa on todettu, että tuloveronkorotuksia on jatkettava v. 2025 paitsi nykyisestä menorakenteesta (sopeuttamistarpeesta) johtuen erityisesti myös lisääntyvästä yksityisteiden kunnossapitoon käytettävästi määrärahasta johtuen:

Pudasjärven kaupungin yksityistiekäytäntöjä (valtuuston päättämä sääntö) suunnitellaan muutettavaksi siten, että kaupungin kunnossapidon piiriin pääsisivät kaikki vähintään 300 m pitkät yksityistiet, joiden varressa on vähintään yksi asuttu vakituinen asunto. Muutos on suunniteltu rahoitettavaksi korottamalla tuloveroprosenttia edelleen vuonna 2025. Kyseinen muutos on päätetty valtuustossa 18.12.2023 § 78.

V. 2024 talousarviossa verotulojen ja kertaluonteisten myyntivoittojen tarpeesta on todettu: *suunnitelmavuodelle 2025 sisältyy tässä vaiheessa suunnitelma tuloveroprosentin huomattavasta korottamisesta 9,0 prosentista 9,7 prosenttiin ja tarve myydä arviolta jopa puolet kaupungin kaikesta metsäomaisuudesta tulevan kolmen vuoden aikana.*

Pudasjärvi oli yksi Suomen 88:sta (lähde: Verohallinto 23.11.2023) vuodelle 2024 tuloveroprosenttia nostaneista kunnista (aidot veronkorotukset, joissa ei ole mukana pelkkiä pyörityskorotuksia sote-uudistuksesta johtuneesta veroprosentin sadasosatarkkuuden muuttamisesta lähimpään kymmenykseen). Toisin sanoen suurin osa kunnista ei nostanut tuloveroprosenttia vuodelle 2024.

Vuoden 2024 talousarviossa suunniteltu talouden tasapainottaminen suunnitelmakaudella eli talousarviovuonna 2024 ja suunnitelmavuosina 2025-2026 ei ole onnistunut suunnitellusti. Osavuosikatsauksen 9/2024 (KH 29.10.2024, käsitellyssä valtuustossa marraskuussa) mukaan:

Kaupunginhallitus on 15.10.2024 päättänyt esittää valtuustolle talousarviomuutoksia, joilla v. 2024 muutetun talousarvion yli/alijäämäksi muodostuu -1 604 270 € (alkuperäisen talousarvion ali/ylijäämän ollessa - 365 770 €).

Ennustettu alijäämää kääntää taseen edellisten tilikausien yli/alijäämän voimakkaasti negatiiviseksi. Kaupungin riski joutua erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevien kuntien arviointimenettelyyn jo lähivuosina on todellinen ilman riittävän nopeita ja vaikuttavia talouden korjaamistoimenpiteitä. Tähän vaikuttaa erityisesti huomattava laina- ja vuokravastuukanta yhdistettynä lainan-

hoitokyvyn heikkenemiseen niin, ettei lainakantaa pystytä pienentämään.

Toisaalta talouden sopeuttamisen onnistumisesta on jo merkkejä: Henkilöstökustannuksiin vaikuttaa merkittävästi se, että kaupungin henkilöstön määrä on laskenut syyskuun lopun tilanteessa n. 20 henkilöllä ja henkilötyövuosien määrä n. 30 henkilöllä vuoden takaiseen verrattuna.

Henkilöstövähennykset ovat välttämättömiä henkilöstön määrän sopeuttamiseksi vastaamaan alentunutta asukaslukua ja kaupungin talouden kantokykyä. Tämä tehdään jatkossakin ensisijaisesti luonnollista poistumaa hyödyntäen. Koska henkilöstö on olemassa palveluntuotantoa varten, vaikuttaa henkilöstön määrän vähentyminen väistämättä tapaan tuottaa palveluita.

Samaan aikaan kaupungilla etsitään ratkaisuja pito- ja vetovoimalle tärkeiden elinvoimapanostusten rahoittamiseen myös talouden sopeuttamisen aikana.

Mahdollisuuksia korottaa veroprosenttia rajoittavat:

- arviointimenettelykriteerin mahdollinen laukeaminen* (tämän hetkisen arvion mukaan Pudasjärven kaupungin/kaupunkikonsernin v. 2024 tilinpäätös uhkaa laukaista kolme neljästä arviointimenettelykriteeristä ainoan ei laukeavan liittyessä juuri tuloveroprosenttiin)
- vaikutukset kunnan pito- ja vetovoimaan; vertailua naapurikuntiin:
- Pudasjärvi nyt 9,0; esitys vuodelle 2025 9,5
- Ii 8,9; esitys vuodelle 2025 8,9
- Oulu 7,9; esitys vuodelle 2025 7,9
- Posio 9,1; vuodelle 2025 9,1
- Puolanka 8,9
- Ranua 7,1; esitys vuodelle 2025 8,1
- Suomussalmi 8,9; esitys vuodelle 2025 8,9
- Taivalkoski 7,9
- Utajärvi 8,4

(* Arviointimenettely voidaan käynnistää, jos kunta ei ole kattanut kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää 110 §:n 3 momentissa säädettyssä määräajassa.

Arviointimenettely voidaan lisäksi käynnistää, jos asukasta kohden laskettu kertynyt alijäämä on kunnan viimeisessä konsernitilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneenä vuonna vähintään 500 euroa, tai rahoituksen riittävyyttä tai vakava-raisuutta kuvaavat talouden tunnusluvut ovat kahtena vuonna peräkkäin täyttäneet seuraavat raja-arvot:

1) kunnan konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 80 prosenttia;

2) kunnan tuloveroprosentti on vähintään 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti;

3) asukasta kohden laskettu kunnan konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden määrä ylittää kaikkien kuntien konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden keskimääräisen määrän vähintään 50 prosentilla;

4) konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate on alle 0,8.)

Arviointimenettelykriteerin hallinta asettaa korotuksen katoksi vuodelle 2025 käytännössä tason 9,5, jotta kriteerin laukeaminen ei jää riippumaan muiden kuntien verokorotuspäätöksistä.

Tuloveroprosentin huomattavan korottamisen lisäksi esitetään (viranhaltijaesitys kaupunginhallituksen 12.11.2024 kokoukseen; ks. lopullinen päätös pöytäkirjasta) korotettaviksi yleistä ja vakituisen asunnon kiinteistöveroprosenttia.

Tuloveroprosentin korottamisen 0,5 %-yksiköllä 9,0>9,5 arvioidaan korottavan verokertymää v. 2025 n. 600 t €.

Yleisen ja vakituisen asunnon kiinteistöveroprosentin korottamisen 0,1 %-yksiköllä (1,0->1,1 % ja 0,41>0,51 %) ja arvioidaan korottavan verokertymää v. 2025 n. 340 t €.

Esitetyt veronkorotukset ovat kunnan pito- ja vetovoiman kannalta haastavia erityisesti kaupungin tuloverotuksen ollessa esitetyn muutoksen jälkeen alueellisesti selvästi kireintä.

Edellyttäen, että palveluiden määrää, laajuutta ja toimipisteitä voidaan vähentää ja käyttötalous korjaantuu, veroprosentteja on tarkoituksenmukaista pyrkiä korjaamaan myös alaspäin lähivuosina veto- ja pitovoiman parantamiseksi (siltä osin kuin veroprosentit siihen vaikuttavat).

4.2.1 Talouden sopeuttamistarve

Kaupungin talouden sopeuttamistarpeeksi arvioidaan edelleen n. 2 miljoonaa euroa, mistä n. 1,5 M € on tarvetta leikata nykyistä menojen ja tulojen epäsuhtaa ja 0,5 M € v. 2025 alussa voimaan astuvan työllisyysuudistuksen kaupungille aiheuttamaa nettomenolisäystä.

Kaupungilla on syksyn ajan työskennellyt talouden sopeuttamisen poliittinen ohjausryhmä tavoitteena valmistella noin 2 miljoonan euron sopeutustoimet, jotta kaupungin taloutta saadaan tervehdytettyä ja pienennettyä kaupungin riskiä joutua erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyyn (kriisikunnaksi) lähivuosina.

Valtuuston on tarkoitus päättää tästä sopeutuspaketista vuosille 2025-2027(2028) joulukuun kokouksessa.

Koska sopeutustoimet astuvat voimaan viiveellä ja vaikuttavat täysimääräisesti vasta usean vuoden kuluessa, veronkorotustarpeet ovat ilmeiset.

4.2.2. Talousarvioraami vuodelle 2025

Talousarviovuoden 2025 ulkoisen toimintakatteen alustava raami on valmisteltu siten, että vuoden 2025 yli/alijäämäksi muodostuisi 287 t € (KH 12.11.2024 § 350).

Suunnitelmavuoden 2026 alustavaksi yli/alijäämäksi on suunniteltu 1,613 M € ja suunnitelmavuoden 2027 alustavaksi yli/alijäämäksi 1,924 M € (KH 12.11.2024 § 350) .

Raamia asetettaessa on huomioitu vuodelle 2025 seuraavat työllisyysalueuudistuksesta johtuvat lisämäärärahatarpeet:

- valtionosuuskriteeriperusteinen maksuosuus vastuukunnalle (Oulun kaupungille) 281 499 €
- palkkatuet, starttirahat ja kustannuskorvaukset + mahdollinen työllistämisen kaupunkilisiä 400 000 €
- siirtyvän henkilöstön kustannukset 250 000 €
- Kelan sakkomaksun (työmarkkinatuen kunnan maksama osuus) kasvu 440 000 €

Toimintakulujen kasvu yhteensä -1 371 499 €.

Lopullinen ulkoinen toimintakateraami vuodelle 2025 toiminta-alueittain on seuraava:

hallintotoiminta -5 947 466 €

kunnan yhteistoiminta -883 161 €

hyvinvointi- ja sivistystoiminta -16 292 090 €

tekninen ja ympäristötoiminta -6 033 283 €

YHT. – 29 156 000 €

Alustava investointiraami on suunniteltu taloudellisesti kestäväksi arvioidun investointitason pohjalta.

4.2.2.1. Toimintakateraami toiminta-alueittain, investointiraami

Vuoden 2025 talousarvion **ulkoisen toimintakatteen raami** toiminta-alueittain (suunnitelmavuodet 2026-2027 suluissa) on:

hallintotoiminta -5 947 466 € (-5 804 663, -5 878 340)

hyvinvointi- ja sivistystoiminta -16 292 090 € (-16 350 491, -16 549 922)
tekninen ja ympäristötoiminta -6 033 283 € (-6 095 989, -6 031 587)
kunnan yhteistoiminta -883 161 € (-889 857, -901 152)
YHT. -29 156 000 € (-29 141 000, -29 361 000);

Vuoden 2025 talousarvion investointiraami (nettoinvestoinnit) on -2 440 000 € (suunnitelmavuosi 2026 -2 540 000, suunnitelmavuosi 2027 -2 360 000 € vuodessa), joista 2 200 000 € ylittävä osuus edellyttää vastaavansuuruista myyntiä kaupungin sijoitus-salkuista.

4.2.3. Budjetointiohjeet ja -linjaukset vuodelle 2025

Henkilöstösuunnittelu (palkat ja henkilösivukulut)

Palkkakulut syötetään vuoden 2025 talousarviosta alkaen Opiferus Talous-suunnittelun Henkilöstösuunnittelu -moduuliin (oma välilehti), josta palkkakulut ja automaattisesti muodostuvat henkilösivukulut siirretään henkilöstöhallinnon toimesta viikoittain (ajalla 8.-20.11.2024 päivittäin) varsinaisen Opiferus Talous-suunnittelun puolelle (jossa syötetään muut luvut). (Viikoittain maanantaihin klo 14 mennessä (ja ajalla 8.-20.11.2024 päivittäin klo 14 mennessä) Henkilöstösuunnittelu-moduuliin syötetyt tiedot näkyvät Taloussuunnittelun puolelle seuraavasta aamusta alkaen.)

Henkilöstösuunnittelu-moduuliin on siirretty pohjatiedoiksi palvelusuhdetiedot palkka-järjestelmästä kertaluontoisesti syksyn aikana sen hetkisessä tilanteessa. **Tarkista henkilöt (määrät), tehtäväkohtaiset palkat* ja lisät vastaamaan nykyhetken tietoja.**

***Järjestelyeriä on korjattu lokakuussa, eli palkkatiedoissa on korjattavaa.** Esihenkilö saa ajantasaiset tiedot ESSistä kohdasta Maksetut palkat.

Työllistettyjä, harjoittelijoita, sivutoimisia ja lyhytaikaisia sijaisia (esim. äkilliset sairauspoissaolot tai alle 3 kk sijaisuudet) ei viedä henkilöstösuunnitelman (eikä Henkilöstösuunnittelu-moduuliin), vaan palkkakulut syötetään arvioituna kokonaissummana varsinaisen Opiferus Taloussuunnittelun puolelle. Huomioi kuitenkin oikeiden palkkatilien käyttö.

Opiferus Taloussuunnittelun Henkilöstösuunnittelu-moduulin käyttäjien ei tarvitse huomioida **lomarajoja** eikä mahdollisia **palkankorotuksia**, vaan molemmat budjetoidaan tietojen Opiferun Taloussuunnitteluun siirtämiseen yhteydessä keskitetysti. (Palkankorotusprosenttina vuodelle 2025 on käytetty arvioitua 2,5 %.)

Muista täyttää Henkilöstösuunnittelu-moduulissa kullekin henkilölle myös **Työvuoro**, mikä tarkoittaa työaikamuoto ja se täytyy olla laitettuna, jotta HTV näkyy oikein. Puuttuvan Työvuoro-tiedon näkee avaamalla kustannuspaikkojen alta henkilöluettelot, jossa niin oikealla sarake Työtunnit on tyhjä.

Kirjoita yksikköäsi koskevat Henkilöstösuunnitelmaan kuuluvat tekstit suoraan talous-

arviokokumenttiin muiden talousarviotekstien tavoin.

Henkilöstösuunnitelman (laajempi) laadintaohje on liitteenä 1.

Palvelut, aineet, tavarat ym.

Suomen Pankin syyskuun 2024 väliennusteessa inflaation (yleinen kuluttajahinta-inflaatio) ennakoidaan olevan reilun prosentin verran vuonna 2024, josta se nopeutuu lähemmäs kahta prosenttia seuraavina vuosina. Palvelusta, aineesta ja tavarasta riippuen määrärahararpeen voisi arvioida kasvavan vuonna 2025 vuoden 2024 toteutuvasta tasosta 1,3-2,4 %n (keskimäärin n. 1,9 %). **Palveluissa, aineissa ja tavaroissa on syytä tarkastella hankintakanavaa, hankittavaa määrää ja palvelusältöä siten, ettei määrärahararve nouse inflaation mukaisesti. Mikäli tämä ei ole mahdollista, voi tarkemman tiedon mahdollisesti puuttuessa käyttää 1,9 % korotusta palveluihin, aineisiin ja tavaroihin varatuissa määrärahoissa.**

Talouden sopeuttamisohjelman v. 2025-2027(2028) mukaisten toimenpiteiden huomioiminen

Toimenpiteet kuvataan toiminta-alueittain keskitetysti talousarvion erillisessä kappaleessa *Alijäämän kattamista koskevat toimenpiteet: Talouden sopeuttamisohjelma v. 2024-2025*. Toiminta-alue-, vastuualue-, ja yksikkötasolla tulee ainoastaan viitata kyseiseen kappaleeseen esimerkiksi seuraavasti: *Talouden sopeuttamisohjelmasta johdettavat muutokset toimintaan on kuvattu kappaleessa Alijäämän kattamista koskevat toimenpiteet: Talouden sopeuttamisohjelma v. 2024-2025*. Tämä on tärkeää, jotta sopeuttamisohjelman hyväksyntävaiheessa mahdollisesti muuttuessa, riittää teksti-muutosten teko kyseiseen kappaleeseen.

Sopeutustoimenpiteet, jotka edellyttävät yhteistoimintamenettelyä tai lakisääteisten palveluiden käyttäjien kuulemista tulee kuvata siten, että toimenpiteen tekemättä jättäminen tai vaihtoehtoinen toteutustapa yhteistoimintaneuvotteluiden tai kuulemisen seurauksena on aidosti mahdollinen. Nykyisen palveluntuotanto- ja toimipisteverkoston edellyttämien kustannukset sisällytetään siis talousarvioon poikkeuksena tilanteet, joissa tehtävä on täyttämättä tai määräaikainen palvelusuhde päättyy, ja jossa tehtävä liittyy palveluntuotantoon, jonka muuttaminen tai lakkauttaminen ei edellytä palveluiden käyttäjien kuulemista.

Sopeutustoimenpiteet, jotka eivät edellytä yhteistoimintamenettelyä tai lakisääteisten palveluiden käyttäjien kuulemista, viedään talousarvioon normaalisti eli kuten mitkä tahansa toimintaan suunnitellut muutokset. Sopeutustoimenpiteet tulee viedä lukuihin siltä osin kuin säästö realisoituu talousarviovuonna 2025 (vastaavasti suunnitelmavuosille toimenpiteen voimaan astumisesta riippuen).

Esimerkki 1:

Vapautuva tehtävä suunnitellaan jätettävän täyttämättä säästösyistä, mutta palveluntuotanto jatkuu palvelun käyttäjän kannalta suunnilleen samanlaisena > henkilöstökulut jätetään pois talousarviosta

Esimerkki 2:

Yksikön lakkauttaminen saattaa aiheuttaa olennaisia muutoksia henkilöstön palvelusuhteen ehtoihin tai yksikön lakkaaminen (tai sijainnin muuttuminen) on niin merkittävä, että se voi edellyttää palvelun käyttäjien kuulemista > henkilöstökulu sisällytetään talousarvioon

Esimerkki 3:

Sopeuttamisohjelmaan sisältyy tiettyjen avustusten lakkauttaminen. Kaupungilla kyseisiä avustuksia käsittelevän/käsittelevien henkilöiden tehtäviin kuuluu runsaasti myös muita tehtäviä, eli avustusten lakkauttamisen vaikutus palvelusuhteen ehtoihin ei ole ilmeinen > avustukset poistetaan talousarvion ko. kohdasta.

Silloin, kun sopeuttamisohjelman toimenpidettä ei voida em. syystä budjetoida vähennyksenä vastuuyksikön (kustannuspaikan) tasolle, **tehdään sopeuttamisohjelman mukaisen säästön budjetointi seuraavasti ”könttänä” toiminta-alueittain:**

Hallintotoiminta: kustannuspaikalle 1200 Keskustoimisto, palveluluokka 5501 Tuki palvelut

Hyvinvointi- ja sivistystoiminta: kustannuspaikalle 3000 Koulutoimisto/hallinto, palveluluokka 5501 Tukipalvelut

Tekninen ja ympäristötoiminta: kustannuspaikalle 4100 Hallinto- ja tukipalvelut, palveluluokka 5501 Tukipalvelut

Kunnan yhteistoiminta: kustannuspaikalle 1011 Kuntayhteistyö, palveluluokka Tukipalvelut

Tilinä käytetään 4940 Muut kulut, johon säästö viedään miinusmerkkisenä ”könttäsamana”.

Budjetointi oikaistaan talousarviomuutoksella v. 2025 aikana oikeille kustannuspaikoille, palveluluokille ja tileille vastaamaan lopputulosta, jossa ytimenettelyn ja/tai mahdolliset kuulemiset on huomioitu.

Sisäiset palvelut ja vuokrat

Sisäiset palvelut ja vuokrat budjetoidaan keskitetysti.

Arvonlisävero

Tavaroiden ja palvelujen hankintamenot budjetoidaan arvonlisäverottomin hinnoin.

Vyörytykset

Vyörytettävät menot tai tulot eivät sisälly talousarvion määrärahaan tai tuloarvioon. Vyörytykset toteutetaan palveluluokakohtaisesti tilastojen laatimista varten keskit-

tysti.

Valmistus omaan käyttöön

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

Käyttötalousmeno vai investointi

Irtaimen omaisuuden määrärahojen budjetoinnin lähtökohtana on toiminta-aluekohtainen raami. Jos hyödyke maksaa (tai koostuu useasta eri komponentista, joiden yhteenlaskettu hankintameno ylittää) 10 000 €, kyseessä on investointi, ja hyödyke merkitään käyttöomaisuuteen ja kirjataan normaalisti poistoina vaikutusajanaan kuluksi.

Poistot

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.

Kehittämisrahaston käyttö

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.

Vuoden 2025 talousarviossa varataan Kehittämisrahaston varoja käytettäväksi 400 000 € kuntastrategiaa tukeviin kehittämis- ja tukihankkeisiin, minkä lisäksi kehittämisrahaston käyttöä suunnitellaan kasvatettavan merkittävästi 2-3 vuoden ajaksi nk. elinvoimapanostuksiin mm. työllisyysalueuudistuksen onnistumisen varmistamiseksi.

Kehittämisrahaston talousarviovuodelle suunniteltu enimmäiskäyttö viedään käyttötalousosaan menoina. Sellainen suunniteltu kehittämisrahaston käyttö, josta on saatu myönteinen kaupunginhallituksen päätös tai johon se on saadun ennakkotiedon mukaan odotettavissa, viedään talousarviossa käytön mukaiselle kustannus-

paikalle. (Siltä osin, kun todennäköistä käyttöä ei ole mahdollista budjetoida, viedään talousarviovuodelle varatusta kokonaiskäytöstä jäljelle jäävä osuus toiminta-alueiden hallinnon kustannuspaikoille (1200,3000,4100,1011).) **Kehittämisrahastolla katettavat kustannukset ovat sisältyneet v. 2024 alkaen toiminta-alueiden talousarvioraamiin, eikä raamin ylittämistä voi perustella kehittämisrahastosta katettavilla kustannuksilla.**

Korkomenot ja sijoitustuotot

Korkotason ennakoidaan pysyvän menneitä lähivuosia korkeammalla tasolla. Useat asiantuntijat ovat ennakoineet korkojen kääntyvän laskuun ensi vuoden aikana. Ennusteisiin liittyy kuitenkin huomattavaa epävarmuutta.

Kaupungin sijoitusten tuoton arvioidaan säilyvän kohtalaisena v. 2025.

Koska nykyisiin vaihtuvakorkoisiin lainoihin ja vaihtuviin korkoihin sidottuihin huomattaviin kiinteistöleasing-vastuisiin liittyy huomattava korkomenoriski, rahoitusmenot- ja tuotot (yhteensä) on tarkoituksenmukaista arvioida vuodelle 2025 varovaisuusperiaatteella siten, että sijoitus- ja korkotuotot eivät riitä kattamaan korkomenoja.

Valtionosuudet

Valtionosuuksien kehityksessä on tarkoituksenmukaista varautua suunnitelmavuosien 2026-2027 osalta vain 1 % indeksikorotustasoon varautuen valtiontalouden tasapainottamistoimenpiteisiin.

5. Talousarvion ja muiden taloussuunnitelmien sitovuus

Talousarvion ja muiden taloussuunnitelmien sitovuus yleisellä tasolla on kuvattu yleisellä tasolla Kuntaliiton 2022 antamassa suosituksessa kunnan ja kuntayhtymän talousarvion ja -suunnitelman laatimisesta, joka löytyy osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2022/2165-kunnan-ja-kuntayhtymän-talousarvio-ja-suunnitelma>

Pudasjärven kaupungin käyttötalousosan määrärahat ja tuloarviot ovat sitovia (nettositovuus) toiminta-alueilla, jotka ovat seuraavat:

- Hallintotoiminta, vastuuviranhaltija hallintojohtaja
- Sivistys- ja hyvinvointitoiminta, vastuuviranhaltija opetus- ja sivistysjohtaja
- Tekninen toiminta, vastuuviranhaltija tekninen johtaja
- Kaupungin yhteistoiminta, vastuuviranhaltija kaupunginjohtaja lisäksi seuraavasti:
 - Oulunkaaren ympäristöpalvelut (vastuuviranhaltijat ympäristöjohtaja ja hallintojohtaja)
 - Maaseututoimi, Oulun kaupunki (vastuuviranhaltija kaupunginjohtaja)
 - Kuntayhteistyö: OSAO, Pohjois-Pohjanmaan liitto, Suomen kuntaliitto ja KT Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat (vastuuviranhaltija kaupunginjohtaja)

Hallintotoimintaan kuuluu toiminnallisesti itsenäisenä yksikkönä Edunvalvonta. Pudasjärven kaupunki tuottaa yleisen edunvalvojan palvelut Pudasjärven ja Taivalkosken alueelle sopimuksen (Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri) nojalla. Edunvalvonta sijoittuu Hallintotoimintaan toiminnallisesti itsenäisenä yksikkönä.

Talous- ja velkaneuvontapalvelut sekä maaseutuhallinto (maaseutuelinkeinoviranomaisen palvelut) ostetaan Oulun kaupungilta.

Rakennusvalvonnan palveluita myydään Taivalkosken kunnalle ja lakisääteisen ympäristöterveydenhuollon palvelut (eläinlääkintä ja terveystalvonta) Puolangan kunnalle.

6. Talousarvion ja –suunnitelman rakenne ja sisältö

Kunnan talousarvion ja -suunnitelman rakenne ja sisältö on kuvattu yleisellä tasolla Kuntaliiton 2022 antamassa suosituksessa kunnan ja kuntayhtymän talousarvion ja -suunnitelman laatimisesta, joka löytyy osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2022/2165-kunnan-ja-kuntayhtymän-talousarvio-ja-suunnitelma>

6.1. Pudasjärven kaupungin talousarvion rakenne

Vuoden 2025 Pudasjärven kaupungin talousarviossa- ja suunnitelmassa noudatetaan pääpiirteittäin seuraavien kappaleiden mukaista rakennetta. Niiltä osin kuin osista ei ole erityistä ohjeistettavaa, seuraavassa on esitetty vain kappaleen nimi. Tarvittaessa ohjeistusta löytyy edellä viitatussa Kuntaliiton suosituksesta kunnan ja kuntayhtymän talousarvion ja -suunnitelman laatimisesta.

6.1.1. Johdanto- ja perusteluosa

6.1.1.1. Kaupunginjohtajan katsaus

6.1.1.2. 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.

6.1.1.3. Toimintaympäristön ja taloudellinen kehitys

Talousarvion ja -suunnitelman yleisperusteluissa esitetään suunnitelmien yleiset perusteet. Yleisiä perusteita tarkastellaan kansantalouden, kuntatalouden sekä alueellisen ja oman kunnan kehityksen näkökulmista. Yleisperusteluissa käsiteltäviä asiakokonaisuuksia ovat muun muassa väestökehitys, työllisyystilanne, asuntojen rakenta-

mistarve, suunnittelukaudelle ajoittuvat alueelliset kehittämishankkeet sekä elinkeinotoiminnan kehitys sekä alueellisesti että omassa kunnassa. Kuntia koskeva uusi lainsäädäntö tai lainsäädäntömuutokset ovat tärkeitä yleisperusteluissa esiintuvia seikkoja. Mainittujen asioiden lisäksi on yleisperusteluissa tarpeen esittää muutokset ja kehittämistarpeet kuntien yhteistoiminnassa, kunnan ja kuntakonsernin hallinnossa ja organisaatiossa, henkilöstöpolitiikassa sekä ympäristöasioissa. Talousarviossa voidaan antaa myös tiedot siitä, miten kunta huolehtii korruption ja lahjonnan torjunnasta sekä ihmisoikeusasioista ja miten asiat on huomioitu talousarviossa. Kehitysarvioiden yhteydessä tulee kuvata myös niihin liittyviä epävarmuustekijöitä.

6.1.1.4. Riskienhallinta ja keskeisimmät riskit

Pudasjärven kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeen mukaan:

Kaupunginhallituksen alaisten toimintojen 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. // Merkittävimmät riskit kuvataan talousarviossa ja niistä raportoidaan osana talousarvio- ja tilinpäätösprosesseja.

Pudasjärven kaupungin valmiussuunnitelman yleisen osan mukaan:

Pudasjärven kaupungilla merkittävien riskien arviointi toteutetaan vuosittain osana talousarvio- ja tilinpäätösprosessia. // Varautumiseen liittyvät hankinnat sisällytetään vuosittain talousarvioon.

Talousarviokirjan laatimisprosessissa merkittävimpien riskien arviointi on määritetty pakolliseksi talousdokumenttijärjestelmässä, jossa laatijaa on ohjeistetaan seuraavasti:

Arvioitavat riskit 1-11 perustuvat kaupungin valmiussuunnitelman yleiseen osaan ja riskit 12-19 sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeeseen. Mikäli riski koskettaa toimintaanne vain teoreettisesti, voidaan se jättää arvioimatta. Erityistä huomiota tulee kiinnittää toiminnan kannalta merkittävimpien riskien arviointiin. Arvioinnissa ei tule esittää salassa pidettävää tietoa tai henkilötietoja. Yksikkö voi luoda lisäksi omia riskejä, mutta ensisijaisesti arviointi on tarkoituksenmukaista tehdä esitettyjen riskien/uhkamallisen sisällä.

Arvioitavat riskit

1. Sähkönjakelun laaja häiriö (Operatiiviset: Toiminta ja prosessit)
2. Tieto- ja viestiliikenneverkonjärjestelmien laaja häiriö (esim. kyber- ja/tai hybridihyökkäykset) (Operatiiviset: ICT)
3. Vedenjakelun ja jätevesihuollon vakava häiriö (Operatiiviset: Toiminta ja prosessit)

4. Sään ääri-ilmiö (esim. myrskyt, tykkylumi, helle) (Vahingolliset: Onnettomuudet ja vahingot)
5. Vesistö- tai jääpatotulva (Vahingolliset: Onnettomuudet ja vahingot)
6. Tulipalo kriittisessä kohteessa (Vahingolliset: Onnettomuudet ja vahingot)
7. Laaja-alainen epidemia tai pandemia (Vahingolliset: Palveluiden turvallisuus)
8. Suuri metsäpalo (Vahingolliset: Onnettomuudet ja vahingot)
9. Polttoaineiden saannin vakava häiriö (Operatiiviset: Toiminta ja prosessit)
10. Päivittäistavara huollon vakava häiriö (Operatiiviset: Toiminta ja prosessit)
11. Henkilöjoukkoon kohdistuva vakava väkivallan teko (esim. kouluväkivalta) (Vahingolliset: Palveluiden turvallisuus)
12. Toimivaltaan, päätöksentekoprosessiin, julkisuuteen ja salassapitoon sekä esteellisyyteen liittyvät riskit (Sisäinen valvonta: Muu sisäisen valvonnan kohde)
13. Talousarvioon ja toimintasuunnitelmaan sekä raportointiin liittyvät riskit (Taloudelliset: Menojen hallinta)
14. Myyntilaskutukseen ja perintään sekä saamisten oikeellisuuden valvontaan liittyvät riskit (Taloudelliset: Tulojen hallinta)
15. Hankintoihin, tositteiden hyväksymiseen, omaisuuden hoitoon ja vakuuttamiseen liittyvät riskit (Taloudelliset: Omaisuudet hallinta)
16. Henkilöstöön liittyvät riskit (Vahingolliset: Henkilöstö)
17. Tiedonhallintaan ja tietohallintoon liittyvät riskit (Operatiiviset: ICT)
18. Ketjutettuihin toimintoihin ja ulkopuoliseen palveluntuotantoon liittyvät riskit (Operatiiviset: Vastuut)
19. Rahatoimeen liittyvät riskit (Taloudelliset: Rahoitus) (Koskee vain hallintotoimintaa.)

6.1.1.5. Kuntakonsernin toiminta ja talous

Pudasjärven kaupungin valmius- ja varautumissuunnitelman yleisen osan mukaan:

Konserniyhteisöjen tulee talousarvion laadinnan yhteydessä analysoida toimintaympäristön muutoksia, tunnistaa riskejä, arvioida niiden vaikutuksia ja toteutumisen todennäköisyyttä sekä laatia tarvittavat suunnitelmat ja toimenpiteet riskien hallitsemiseksi.

Talousarviokirjan laatimisprosessissa merkittävimpien riskien arviointi on määritetty pakolliseksi konserniyhtiöille kaupungin oman toiminnan tavoin (ks. edellä).

6.1.1.6. Alijäämän kattamista koskevat toimenpiteet: Talouden sopeuttamisohjelma v. 2025-2027(2028)

V. 2023 tilinpäätöksen tuloksen käsittelyerien jälkeen tilikauden alijäämäksi muodostui -3 662 256 euroa. Alijäämä siirrettiin yli/alijäämätilille, jonka edellisten tilikausien yli/alijäämäksi muodostui - 950 050 euroa.

Kaupungilla on kuitenkin 31.12.2023 tilanteessa taseessa poistoeroa 951 102,91 €, mikä kattaa alijäämän niukasti. Pudasjärven kaupungilla ei siis ole kuntalain tarkoittamaa katettavaa alijäämää 31.12.2023 tilanteessa, mutta sitä tulee olemaan 31.12.2024 tilanteessa. Näin ollen talousarvioon on tarkoituksenmukaista sisällyttää suunnitelma alijäämän kattamisesta.

Kuntalain 110 §:n mukaan 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. Kunnan tulee taloussuunnitelmassa päättää yksilöidystä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan.

Suunnitelman alijäämän kattamisesta muodostaa kaupungin **Talouden sopeuttamishjelma v. 2025-2027(8)**, joka on osa talousarviota. Ohjelma koostuu keinoista (toimenpiteistä) sekä laskelmista, jotka osoittavat alijäämän kattamisen.

6.1.1.7. Talousarvion rakenne, sitovuus ja seuranta sekä tilivelvolliset

Talousarvion tehtävärakennetta sekä tavoitteiden, määrärahojen ja tuloarvioiden sitovuutta ja muuta talousarvion laadintaa ja täytäntöönpanoa sekä seuranta koskeva ohjeistus voidaan sijoittaa omaksi luvukseksi talousarviossa tai yleisperusteluihin. Talousarviossa on suositeltavaa esittää kunnan määrittelemät tilivelvolliset. Kuntalain mukaan tilivelvollisia ovat hallituksen, lautakuntien sekä niiden jaostojen jäsenet sekä tehtäväalueiden johtavat viranhaltijat. Kuntalaki ei vaadi tilivelvollisten viranhaltijoiden yksityiskohtaista määrittelemistä ennakolta. Tilivelvollisten ja muiden vastuullisten kannalta on kuitenkin selkeämpää, jos he tietävät, keitä vastuuvapauslausuma koskee. Viime kädessä kunnan vastuunalaisella tilintarkastajalla on kuitenkin harkintavalta tilivelvollisen määrittelemisessä. Tilivelvolliset voidaan esittää talousarviossa yleisperusteluissa, käyttötalousosassa tai liitteessä.

6.1.2. Käyttötalousosa

6.1.2.1. Palvelusuunnitelma eli toiminnan kuvaus ja toiminnalliset tavoitteet

Käytössä on bruttobudjetointi.

Käyttötalousosassa suositetaan esitettävän tehtäväalueen palvelusuunnitelma. Pal-

velusuunnitelmassa esitetään kuntalaisten hyvinvointia koskevat tavoitteet ao. tehtävääalueella. Palvelusuunnitelma voidaan esittää koottuna tehtävääalueen käyttötalousosan alussa tai purkaa se esitettäväksi kunkin tehtävän käyttötalousosan alussa.

Palvelusuunnitelma voi olla käytännössä tarkoittaa myös toiminnan kuvausta ja kyseisessä toiminnassa talousarviovuodelle asetettavia **valtuustotason toiminnallisia tavoitteita kuntalaisiin/asiakkaisiin nähden**. Toiminta kuvataan tiiviisti siten, että toimintaa tuntematon lukija saa kuvan toiminnasta.

Valtuuston tehtävälle asettamat tavoitteet ovat ensisijaisesti vaikuttavuustavoitteita, joissa näkökulmana on palvelun vaikutus asiakkaaseen. Vaikuttavuustavoitteet määrittävät joko palvelun aikaansaamaa muutosta asiakkaan hyvinvoinnissa tai palvelun laatua, jota arvioidaan sen saatavuutena, riittävytenä, kohdentuvuutena tai asiakasyytyväisyytenä. (Valtuusto voi hyväksyä sitovina tavoitteina myös palvelu- tai tuotantotavoitteita tärkeissä toiminnan kehittämistä, tuloksellisuuden parantamista tai henkilöstöpolitiikkaa koskevissa asioissa.)

Kaikkien toiminnallisten tavoitteiden tulee olla mitattavia. Tavoitteeksi ei siten aseteta esimerkiksi: ”Järjestelmän X käytöstä pyritään siirtymään uuden järjestelmän Y-käyttöön, joka on suoraan kuntalaisten käytettävissä kunnan verkkosivujen kautta.” Sen sijaan voidaan käyttää: ”Järjestelmän X käyttö on korvattu järjestelmällä Y, jota kuntalaiset voivat käyttää kunnan verkkosivujen kautta, vuoden loppuun mennessä.”

Kuntalain 14 § ja 110.2 § mukaan talousarvioon otetaan lähtökohtaisesti valtuuston hyväksymät tavoitteet. Kuntien talousarviokäytäntö on kuitenkin yleisesti muotoutunut siihen suuntaan, että tehtävän käyttötalousosan tavoiteasettelu on tätä 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.

Kaikista tavoitteista tulee käydä ilmi, mikäli ne eivät ole valtuustoon nähden sitovia. Mikäli kokonaisuutena arvioiden vähäisille asioille halutaan asettaa toiminnallisia tavoitteita, tulee niihin tehdä merkintä ”ei sitova”.

Huomiota tavoiteasettelussa tulee kiinnittää 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 oleellisia tehtävän perustoiminnan kannalta.

6.1.2.2. 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 henkilöressurssien, toimitilojen ja muiden tuotannon tekijöiden voimavarojen riittävyttä. Perusteluihin otettavat tunnusluvut ja niiden tavoitearvot on syytä esittää selkeästi erikseen tavoiteosan sitovista tavoitteista ja niiden tavoitearvoista.

6.1.2.3. Käyttötalouden määrärahat ja tuloarviot

6.1.2.4. Tulojen ja menojen budjetointi lajeittain

6.1.3. Tuloslaskelmaosa

6.1.3.1. Tuloslaskelmaosassa budjetoitavat erät

6.1.3.2. Tuloslaskelmaosan tavoitteet ja tunnusluvut

Tuloslaskelmaosan yhteydessä esitetään tulo-rahoituksen riittävyttä koskevat tavoitteet ja niiden saavuttamista mittaavat tunnusluvut:

- Toimintatuotot prosenttia toimintakuluista
- Vuosikate prosenttia poistoista
- Vuosikate euroa/asukas; Tunnusluvun asukasmääränä käytetään tilinpäätösvuoden päättymispäivän mukaista kunnan asukasmäärää. Pitkän aikavälin tulo-rahoituksen tavoitearvon tulisi olla vähintään 300–400 €/asukas.

6.1.3.3. Tuloslaskelmaosan vertailutiedot

Talousarvio ja -suunnitelmavuosia koskevien saraketietojen lisäksi tuloslaskelmaosassa esitetään kuluvan vuoden talousarvion ja sitä edeltävän vuoden vastaavat tuloslaskelmaosat. Kaikkien vuosien tiedot esitetään talousarvion sitovuustarkastelun mukaisesti mukaan lukien sisäiset tulot ja menot.

6.1.4. Investointiosa

Investointiosassa esitetään investointeja koskevat tavoitteet, hankkeiden kustannusarviot ja niiden jaksottuminen investointimenoina suunnitteluvuosille sekä investointiin saatavat rahoitusosuudet ja muut tulot. Investointiosassa tai sen perusteluissa määritellään valtuustoon nähden sitova taso.

6.1.5. Rahoitusosa

6.1.5.1. Rahoituslaskelmaosassa budjetoitavat erät

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. Antolainauksen muutokset -erä on sitova valtuustoon nähden kokonaiseränä tai eriteltynä. Lainakannan muutokset -erä on sitova valtuustoon nähden kokonaiseränä tai eriteltynä.

6.1.5.2. Rahoitusosan tavoitteet ja tunnusluvut

Rahoitusosan yhteydessä esitetään toiminnan ja investointien rahoitusta koskevat tavoitteet ja niiden saavuttamista mittaavat tunnusluvut. Toiminnan ja investointien rahoitusta tilikauden aikana tarkastellaan rahoituslaskelman, sen välitulosten ja niistä laskettavien tunnuslukujen avulla.

Investointien omarahoitusosuus -tavoite Toiminnan ja investointien rahoitukselle on osoitettava tavoite. Se voi esimerkiksi olla laadullinen tavoite, korjausvelkaan liittyvä tavoite tai jokin tavoite tulorahoitukselle. Investointien omarahoitusosuus -tavoite on perusteltua asettaa sitovaksi valtuustoon nähden suunnittelukaudeksi. Investoinnin omarahoitusosuus -tavoitteen toteutuminen on osoitettavissa rahoitusosan Toiminnan ja investointien rahavirta -välituloksen kertymän avulla. Kertymän kehitystä tarkastellaan vuosittain lähtien talousarvion laadintavuotta edeltävän tilinpäätösvouden Toiminnan ja investointien rahavirrasta, johon lisätään tai josta vähennetään arvioidut vuosittaiset rahavirrat. Suunnittelukauden lopussa kertymän tulisi olla vähintään 0 tai positiivinen, jos tavoitteena on rahoittaa investoinnit kokonaan omarahoituksella. Tavoite toteutuisi viiden vuoden tarkastelujaksolla 201X-2 – 201X+2. Jos mainittuihin vuosiin sisältyy määrältään poikkeuksellisia kertaluonteisia tuloja tai menoja taikka tavanomaista suurempia investointeja, on kertymäkautta perusteltua pidentää. Toiminnan ja investointien rahavirran kertymä ei saisi muodostua pysyvästi negatiiviseksi.

Lainanhoitokykyä (lainanhoitokate / laskennallinen lainanhoitokate) koskevaksi sitovaksi tavoitteeksi on perusteltua asettaa, että kunnan normaali tulorahoitus ilman satunnaiseriä on olennaisesti lainanhoitomenoja suurempi.

6.1.5.3. Tuloslaskelma- ja investointiosan sekä taseyksikön rahoitusosan yhdistely kunnan rahoitusosaan

6.1.6. Taseyksikön talousarvio

Pudasjärven kaupungilla on yksi erillinen taseyksikkö: Syötteen vesi- ja viemärlaitos.

LIITE 1: Henkilöstösuunnitelman laadintaohje