

PUDASJÄRVEN KAUPUNKI

***VUODEN 2020 TALOUSARVION
JA VUOSIEN 2021 – 2022 TALOUS-
SUUNNITELMAN LAADINTAOHJE***

Kaupunginhallitus 11/06/2019, liite 2

SISÄLLYS

1. Johdanto	4
2. Taloussuunnittelua koskevat säännökset	7
Talousarvio ja –suunnitelma	7
Kirjanpitolaki	7
Kuntajaoston ohjeet	8
Hallintosääntö	8
Muut ohjeet	8
Talousarvion yhteys kirjanpitoon ja taloustilastoon	9
3. Taloussuunnittelun tehtävät ja periaatteet	9
Taloussuunnitelman tehtävät	9
Tavoitteiden asettaminen	9
Resurssien jako tehtäville ja hankkeille	11
Kaupungin talouden liikkumavara	11
Raami 2020	12
Kunnan lakisääteiset ja vapaaehtoiset tehtävät	13
Varsinaisen toiminnan ja investointien rahoitus	13
Taloussuunnittelun periaatteet	14
4. Kunnan talousarvion ja –suunnitelman rakenne ja sisältö	14
Talousarvioasetelman osat ja rakenne	14
Talousarvion yleisperustelut	15
Kuntastrategian (kuntasuunnitelman) esittäminen talousarviossa ja-suunnitelmassa	16
Tulo- ja menolajit	16
Käyttötalousosa kunnan talousarviossa	16
Tehtävän tavoitteet ja tunnusluvut	17
Käyttötalouden perustelut	17
Käyttötalouden määrärahat ja tuloarviot	17
Laskennalliset kustannukset tehtävässä	18
Arvonlisäveron käsittely	18
Tuloslaskelmaosa kunnan talousarviossa	18
Investointiosa kunnan talousarviossa	19
Rahoitusosa kunnan talousarviossa	19
Tuloslaskelma- ja investointiosan sekä taseyksikön rahoitusosan yhdistely kunnan rahoitusosaan	20

5. Talousarvion ja muiden taloussuunnitelmien sitovuus ja toteutumisen seuranta	21
Talousarvion sitovuus	21
Tavoitteen sitovuus	21
Määrärahan sitovuus	21
Tuloarvion sitovuus	22
Taloussuunnitelman sitovuus	22
Käyttö- ja hankesuunnitelman ja kohderahoitteisen tehtävän osabudjettien sitovuus	23
Talousarvion muuttaminen	23
Talousarvion toteutumisvertailu ja seuranta	24
6. Kunnan talousarvion ja –suunnitelman valmistelu ja hyväksyminen	24
Suunnitteluohjeet	24
Laadintaohjeet	25
Toiminta-alueiden talousarvio- ja suunnitelmaehdotukset	26
Hallintotoimen yhdistely ja tasapainotus	26
Talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksen hyväksyminen	26
Käyttösuunnitelmien ja erillisbudjettien hyväksyminen	27
Muun taseyksikön budjetointi ja käsittely kaupungin talousarviossa	27
Muun taseyksikön talousarvion rakenne	27
7. Taloussuunnittelu kuntien välisessä yhteistoiminnassa	28
Pudasjärven kaupungin yhteistyö ja toiminnan muutokset	28
8. Tytäryhteisölle asetettavat tavoitteet kunnan, kuntayhtymän talousarviossa sekä toteutumisen seuranta	30
Tavoitteiden asettaminen konsernijohtolle ja kunnan edustajille tytäryhteisöissä	31
Pudasjärven kaupungin kuntakonserniin kuuluvat	32
9. Talousarviomenojen ja –tulojen arviointi	33
Liitteet	40
Toiminta-alueen talousarvioehdotuksen mallipohja	41
Tuloslaskelmaosan taulukkomalli	44
Investointiohjelman taulukkomalli	45
Rahoitusosan taulukkomalli	46
Talousarvion määrärahojen ja tuloarvioiden yhteenveto –taulukkomalli	47
Irtaimen omaisuuden perushankinnat -taulukkomalli	48
Henkilöstösuunnitelmalomake	48
Tytäryhteisön talousarvion taulukkomalli	49

TALOUSARVION 2020 JA TALOUSSUUNNITELMAN 2021–2022 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 JHS-talousarvion suosituksessa (sitova osio) annettuja ohjeita. JHS-suosituksella eli yhteisen rakenteen määrittelyllä edistetään uuden kuntalain kunnille luomaa velvoitetta (*Kuntal 109 §*) julkaista talousarvio- ja taloussuunnitelmätiedot yleisessä tietoverkossa, sekä varmistetaan tiedon julkaisu yhdenmukaisessa formaatissa tiedon jatkohyödyntämistä varten. Yhdenmukaista tietojen esittämistä tarvitaan erityisesti kuntatalousohjelman tietopohjaan ja kehittämiseen liittyen.

Kunnan, kuntayhtymän ja maakunnan talousarvion ja -suunnitelman tulisi olla selkeä ja tiivis, ja sen pitäisi antaa käyttäjälleen (pääöksentekijä, kuntalainen) riittävät tiedot. Lähtökohtana on oltava kuntastrategia tai kuntayhtymävaltuuston tai yhtymäkokouksen päättämät pitkän tähtäimen tavoitteet, joihin perusteluosan tavoitteet kiinnitetään.

Kunnan ja kuntayhtymän talousarvion ja -suunnitelman valmistelusta, rakenteesta ja sisällöstä sekä sen hyväksymisestä, muuttamisesta ja sitovuudesta säädetään *kuntalain 110 pykälässä*. Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi 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 (*Kuntal 110.1 §*). Talousarvion ja kirjanpidon yhteys kuntataloudessa on kiinteä ja niiden vaikutus toisiinsa molemmin suuntainen. Kirjanpito tulee järjestää siten, että sen avulla voidaan seurata talousarvion toteutumista tilinpäätöksessä laadittavassa talousarvion toteutumisvertailussa (*Kuntal 113 §*). Toisaalta talousarviossa noudatetaan kirjanpidon suoriteperustetta määrärahan ja tuloarvion ottamisessa talousarvioon. Kirjanpitokäytäntö ohjaa näin menon ja tulon merkitsemistä talousarviossa ja sen toteutumisvertailussa.

- Talousarviossa on huomioitava aiempaa tarkemmin kuntakonsernin näkökulma sekä vastuut ja velvoitteet
- Talousarvion on toteutettava kuntastrategiaa eli talousarviotavoitteet on johdettava kuntastrategiasta
- Alijäämän kattamisvelvollisuus koskee myös kuntayhtymiä

- Erillinen toimenpideohjelma alijäämän kattamiseksi on poistunut, jolloin tasapainottamistoimenpiteet esitetään taloussuunnitelmassa.

Kuntalain taloussäännöksiin sisältyvänä periaatteena on laskelmien suunnittelun ja seurannan yhdenmukainen rakenne. Tulos- ja rahoituslaskelman rakenne ja tietosisältö ovat pääpiirteissään yhtenevät talousarviossa ja tilinpäätöksessä. Laskelmissa on varsinaisesti eroja vain sisäisten erien sekä kunnan liikelaitosten ja muiden taseyksiköiden käsittelyssä.

Kuntalain talousarvio- ja -suunnitelmasäännöksiä tarkoituksena on varmistaa kunnan tehtävien ja talouden oleminen kestävällä pohjalla ja tasapainossa. Talouden suunnittelun lähtökohtana ovat strategiassa kunnan toiminnalle asetetut pitkän aikavälin tavoitteet, ennakoitujen talouden kehitysnäkymät, arvioitu väestön ja elinkeinojen kehitys sekä toimintaympäristön muutokset. Taloussuunnitelmassa ja -arviossa esitetään tavoitteiden toteutuksen edellyttämät toiminnan ja talouden tavoitteet ja niiden edellyttämät määrärahat.

Talousarvio tulisi laatia siten, että se ohjaa ja kannustaa kuntaa tulokselliseen toimintatapaan, eikä budjetointi itsessään estä toiminnan kehittämistä. Tuloksellisuustavoitteista on huomioitava, että asioita havainnollistavat mittarit ovat sellaisia, joihin tavoitteen kohde voi itse omalla toiminnallaan vaikuttaa, ja että ulkoiset olosuhdetekijät voivat vaikuttaa merkittävästi eri kohteiden suoriutumiseen. Tuloksellisuus on määritelty kunta-alan yhteisesti hyväksytyissä käsitteissä koostuvan seuraavista osatekijöistä: taloudellinen tuottavuus ja tehokkuus, palvelun laatu ja vaikuttavuus sekä työelämän laatu.

Yleinen talouskehitys

Valtiovarainministeriön 4.4.2019 julkaiseman taloudellisen katsauksen mukaan Suomen talouskasvu hidastuu selvästi nousukauden jälkeen. Tämä on seurausta asuinrakennusinvestointien kääntymisestä laskuun sekä ulkomaankaupan kasvun hidastumisesta.

Nopean talouskasvun vuoksi työttömyys on laskenut lähelle tasoa, joka kiihdyttää ansiotason nousua. Sen seurauksena kotitalouksien ostovoima paranee, mutta yritysten kustannukset nousevat. Koko vuoden 2019 työllisyysasteen ennakoidaan nousevan 72,7 prosenttiin. Työllisyysaste nousee 73,6 prosenttiin v. 2021 työikäisen väestön edelleen vähentyessä. Pitkäaikais- ja rakennetyöttömien määrät ovat edelleen suuremmat kuin edellisen suhdannehuipun aikana v. 2008. Työllisyyden kasvun jatkuessa myös työttömien määrä vähenee edelleen v. 2020, mutta työvoimakustannusten nousun kiihtyessä työttömyysasteen lasku pysähtyy 6 prosentin tuntumaan v. 2021.

Suomen BKT:n ennustetaan kasvavan tänä vuonna 1,7 prosenttia. Kotimainen kysyntä ylläpitää kasvua. Yksityisen kulutuksen kasvu jatkuu vahvana. Käytettävissä olevien tulojen kasvua ylläpitävät hyvä työllisyyden kehitys sekä kiihtyvä ansiotason nousu. Yksityisten investointien kasvu jää vaisuksi. Erityisesti uusien asuntojen rakentaminen vähenee voimakkaasti. Suomen viennin kasvua hidastaa ennustejaksolla maailmankaupan hidastuva kasvu.

Vuonna 2020 talouskasvu hidastuu 1,4 prosenttiin. Ansiotason nousu tukee yksityisen kulutuksen kasvua. Ennustejaksolla tuonnin ja viennin arvo kasvavat sekä volyymikasvun, että hintojen nousun seurauksena. Vuonna 2021 BKT:n kasvu hidastuu 1,2 prosenttiin

Vuonna 2019 ansiotaso nousee 2,8 %. Ansiotason nousua 3,3 prosenttiin v. 2020 kiihdyttää kiristyvät työmarkkinat. Myös julkisen sektorin lomarahojen palautuminen vaikuttaa ansiotason nousua kiihdyttävästi. Vuonna 2021 ansiotaso nousee 3,1 %.

Valtiovarainministeriön 4.4.2019 julkaiseman kuntatalousohjelman kehitysarvion mukaan julkinen talous heikkenee talouskasvun hidastuessa. Väestön ikääntyminen kasvattaa eläke-, terveys- ja hoivamenoja, mikä aiheuttaa merkittäviä paineita julkisen talouden kestävyyspidemmällä aikavälillä. Lisäksi työikäinen väestö, joka veroilla rahoittaa hyvinvointipalvelut ja sosiaaliturvan, supistuu. Syntyvyyden aleneminen sen sijaan vähentää palvelutarvetta varhaiskasvatuksessa ja opetuksessa. Väestörakenteen muutoksilla on merkittävä vaikutus kaikkien kuntien palvelujen järjestämisen kustannuksiin, tulopohjaan, investointitarpeisiin sekä yleiseen elinvoimaan. Yksi keskeisimmistä havainnoista 2000-luvun kuntataloudesta on se, että vaikka väestörakenne muuttuukin koko ajan taloudellisesti epäedullisemmaksi, sen vaikutus kuntatalouden kehitykseen on kuitenkin ollut vielä suhteellisen vähäinen – suuret menopaineet ovat vasta toteutumassa.

Maakunta- ja sote-uudistuksen kaatumisen vuoksi sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuun menopaineet pysyvät kuntasektorilla. Lisäksi lapsi-ikäluokkien pienenemisen myötä perusopetuksen järjestäminen on monessa kunnassa kasvava haaste. Jotta peruspalvelujen järjestäminen kaikkialla maassa pystytään turvaamaan, tarvitaan myös rakenteellisia uudistuksia.

Sote-uudistuksen valmistelu jatkuu uudella hallituskaudella (neuvottelutulos hallitusohjelmasta 3.6.2019).

2. Taloussuunnittelua koskevat säännökset

Talousarvio ja –suunnitelma

Valtiovarainministeriön Kuntatieto-ohjelmaan kuuluva JHS 199 Kuntien ja kuntayhtymien talousarvio ja –suunnitelma –suositus on hyväksytty 26.10.2016 ja se on voimassa toistaiseksi. Suosituksen liitteenä oleva käsikirja ohjaa sitovien tietojen laatimista oikeaan muotoon (soveltamisohje). Käsikirja korvaa Suomen Kuntaliiton vuonna 2011 julkaiseman talousarviosuosituksen. Suurimpina muutoksina huomioidaan kuntalain muutokset, korostetaan kuntastrategiaa, tavoitteita, seurantaa ja konserninäkökulmaa. Investointitulon budjetoinnin muutos huomioidaan investointiosassa ja kaavat on muutettu vastaamaan tilinpäätöskaavoja. Suositus löytyy osoitteesta <http://www.jhs-suositukset.fi/suomi/jhs199>.

Kunnan ja kuntayhtymän taloutta koskevat säännökset on koottu *kuntalain (410/2015) 110 – 120 pykälisiin*.

Kirjapitolaki

Nykyinen kirjanpitolaki tuli voimaan 1.1.2016. Kirjanpitolaki ei suoraan velvoita kuntia, vaan uudenkin kuntalain mukaan kunnat edelleen soveltavat kirjanpitolakia ja kirjanpitolautakunnan kuntajaosto antaa ohjeita lain soveltamiseksi.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ohjeet

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston voimassa olevat yleisohjeet

- kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta (2.5.2017)
- kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen liitetiedoista (25.10.2016)
- ympäristöasioiden kirjaamisesta ja esittämisestä kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksessä (28.8.2018)
- kunnan ja kuntayhtymän eriytetyn liiketoiminnan kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä (7.11.2017)
- kunnan ja kuntayhtymän suunnitelman mukaisista poistoista (22.11.2016)
- kunnan ja kuntayhtymän konsernitilinpäätöksen laatimisesta (22.12.2015)
- kunnan ja kuntayhtymän tuloslaskelman laatimisesta (23.10.2018)
- kunnan ja kuntayhtymän taseen laatimisesta (13.9.2016)
- kunnan ja kuntayhtymän rahoituslaskelman laatimisesta (5.3.2018)

Kuntajaoston yleisohjeet ovat sitovia. Kuntajaoston yleisohjeita ja lausuntoja saa Kuntaliitosta sekä Kuntaliiton internet -sivuilta.

Hallintosääntö

Valtuuston hyväksymässä hallintosäännössä (kvsto 27.03.2017 § 15) annetaan tarpeelliset määräykset muun muassa kunnan taloudenhoidosta. Valtuusto (15.11.2018 § 38) on hyväksynyt muutetun hallintosäännön ja uuden talousarvio- ja suunnitelmarakenteen tulemaan voimaan 1.1.2019.

Muut ohjeet:

- Pudasjärven kuntastrategia 2017–2027 (kvsto 30.05.2017 § 27)
- Sisäisen valvonnan ohje (kh 13.5.2014 § 218)
- Talousarvio 2019 (kvsto 17.12.2018 § 52)
- Poistosuunnitelma (kvsto 24.1.2013 § 10 ja kh 15.10.2013 § 366)
- Pudasjärven kaupungin projektiohje (kh 22.3.2016 § 92)
- Pudasjärven kaupungin hankintaohje (kh 11.4.2017 § 130)
- Pudasjärven kaupungin konserniohje (kvsto 7.9.2017 § 51)

Talousarvion yhteys kirjanpitoon ja taloustilastoon

Talousarvion ja kirjanpidon yhteys kuntataloudessa on kiinteä ja niiden vaikutus toisiinsa molemmiin suuntainen. Kirjanpito tulee järjestää siten, että sen avulla voidaan seurata talousarvion toteutumista tilinpäätöksessä laadittavassa talousarvion toteutumisvertailussa (KuntaL113 §). Toisaalta talousarviossa noudatetaan kirjanpidon suoriteperustetta määrärahan ja tuloarvion ottamisessa talousarvioon.

Kirjanpitokäytäntö ohjaa näin menon ja tulon merkitsemistä talousarviossa ja sen toteutumisvertailussa.

JHS-talousarviosuosituksen sitovassa osiossa on kuvattu, mitä talousarvio- ja taloussuunnitelmatietoja valtiovarainministeriön toimeksiannosta kerätään, ja mikä on tietojenkeruun rakenne.

3. Taloussuunnittelun tehtävät ja periaatteet

Taloussuunnitelman tehtävät

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, talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään sekä kunnalle että kuntakonsernille toiminnan ja talouden tavoitteet.

Talousarviolla ja suunnitelmalla on kunnassa kolme päätehtävää:

- Asetetaan palvelutoimintaa ja investointihankkeita koskevat tavoitteet; on myös kuvattava palvelutoiminnan ja investointien kokonaisuuden laajuus.
- Budjetoidaan menoja ja tuloja koskevat arviot eri tehtäville ja hankkeille. Talousarviovuoden arviot ovat sitovia määrärahoja ja tuloarvioita.
- Osoitetaan miten varsinainen toiminta ja investoinnit rahoitetaan.

Tavoitteiden asettaminen

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.

Tarkoituksena ei kuitenkaan ole laatia konsernin talousarviota, vaan esittää omana kokonaisuutena kuntakonsernin kannalta olennaisia tulevia tapahtumia, vastuita ja velkoja, kuten:

- erilaiset konsernijärjestelyt ja konsernirakenteen muutokset
- määräämisvallan hankkiminen konsernin ulkopuolisessa yhtiössä
- merkittävät muutokset mainittujen yhteisöjen liiketoiminnassa ja toimialassa
- merkittävät tytäryhteisön investoinnit tai lainat
- tytäryhteisöille annettavat takaukset tai mahdolliset realisoituvat takausvastuut
- merkittävät leasing- tms. vastuut, jotka liittyvät esimerkiksi investointeihin.

Erityisesti em. seikkojen taloudelliset vaikutukset tulisi tuoda talousarviossa ja -suunnitelmassa esiin. *Kunnan talousarvion liitteenä voi olla keskeisimpien tytäryhteisöjen talousarviot.*

Tavoitteet on pyrittävä asettamaan siten, että ne kattavat tehtäväalueen perustehtävät ja ovat toteutettavissa niihin osoitetuilla voimavaroilla. Määräraha tai siinä pysyminen tai lakisääteisten velvoitteiden täyttäminen eivät itsessään ole kuntalain tarkoittamia tavoitteita. Tavoitteiden tehtävänä on osoittaa, mitä vaikutuksia varojen käytöllä on tarkoitus saada aikaan.

Kuntastrategian, sitä toteuttavien ohjelmien, toiminta- ja taloussuunnitelman sekä talousarvion tavoitteiden tulee muodostaa yhtenäinen ja johdonmukainen kokonaisuus, joka tulee käsitellä kunnan tulosityksiköiden ja tytäryhtiöiden kanssa. Kuntakonsernin strateginen johtaminen konkretisoituu kuntastrategiassa, toteuttamishjelmissä sekä talousarviossa ja -suunnitelmassa määriteltäviin selkeisiin päämääriin, tavoitteisiin, toteutettaviin toimenpiteisiin sekä niiden seurantaan ja tuloksellisuuden arviointiin.

Kuntastrategian ottamisesta huomioon kunnan talousarvion ja -suunnitelman laatimisessa säädetään 110 §:ssä. Kuntastrategia tarkistetaan vähintään kerran valtuuston toimikaudessa (*Kuntal 37 §*).

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.

Tarkempia mittareita on JHS-suosituksessa Kuntien yhteiset taloudellisuus- ja tuottavuusmittarit. JHS 199 Kuntien talousarvio ja -suunnitelma -suositus on hyväksytty 26.10.2016. Suosituksessa luodaan yhteiset laskentamallit ja -säännöt taloudellisuuden ja tuottavuuden tarkasteluun käyttäen hyväksi muita kuntien taloutta ja toimintaa kuvaavia JHS-suosituksia.

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

Kaupungin talouden liikkumavara

Pudasjärven kaupungilla ei ole kovin suurta talouden liikkumavaraa. Vuoden 2018 tilinpäätöksessä alkuperäinen valtuuston hyväksymä toimintakate ylittyi 1 943 799 euroa ja muutettu talousarvio ylittyi 838 799 euroa. Tilikauden varsinainen tulos oli -4 665 871 euroa alijäämäinen ja varausten ja rahastojen muutoksen jälkeen tilikauden alijäämäksi muodostui -4 120 191 euroa.

Vuonna 2018 nettoinvestoinnit olivat n. 4,31 milj. euroa. Kokonaismenojen osalta investointiohjelma alittui n. 0,92 milj. euroa. Investointituloja kirjattiin n. 1,15 milj. euroa enemmän kuin arvioitiin saatavan.

Tälle vuodelle on varauduttu n. 8,74 milj. euron bruttoinvestointeihin ja tuleville vuosille on isoja investointitarpeita. Kaupungin lainakanta oli vuoden 2018 tilinpäätöksessä 3 180 €/asukas.

Valtuustoseminaarissa 3.6.2019 käsiteltiin talousarvio 2020 linjauksia. Ennustetusta tulo-rahoituksen kasvusta huolimatta ennustettu kuntatalouden menojen kasvu edellyttää tarkkaa talouden seurantaa ja menokasvua hillitsevää kehitystä. Raamin suunnittelussa tulee huomioida tulevien vuosien tulo-rahoituksen kehittyminen. Raamin suunnittelu aloitetaan -1,3 %:n sopeuttamisella vuoden 2019 tasosta.

Raami 2020

Toiminta-alueiden toimintakateramat on laskettu ulkoisilla tuotoilla ja kuluilla.

Raamin valmisteluun vuosille 2020-2022 sisältyy vielä monia epävarmuustekijöitä, jotka vaikuttavat oleellisesti tulo- ja menolajien arviointiin.

Kuntien vuoden 2020 valtionosuuden kasvu johtuu kilpailukyky sopimuksen päättymisestä: lomarahojen leikkaukseen liittyvän valtionosuuden vähennys päättyy vuoteen 2019 ja kustannustenjaon tarkistuksen kautta kaksinkertainen valtionosuusleikkaus kompensoidaan kunnille yhtenä eränä vuonna 2020. Määräaikainen indeksikorotusten jäädytys päättyy vuoteen 2019. Lakiin perustuva valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistusta lisää valtionosuutta vuonna 2020, lisäksi valtionosuusjärjestelmän kautta maksetaan kunnille verotulomenetysten kompensatiota vuonna 2020.

Lopullinen koko kaupungin talousarvioraami tuodaan päätettäväksi syksyllä, jolloin on tarkemmin selvillä tulorahoituksen kertyminen sekä muut talouden tilanteeseen vaikuttavat tekijät.

Raamin jakaminen toiminta-alueille

PUDASJÄRVEN KAUPUNKI			Ulk. toim.kulu-	Esitys	Muutos %	TS 2021	TS 2022
Ulkoisen toimintakate			jen tot. 01-04				
Toiminta-alue	TP 2018	TA 2019	TA 2019	TA 2020	TA 2019/	TS 2021	TS 2022
	€	€	%	€	TA 2020	1 000 €	1 000 €
Hallintotoiminta	-4 380 687	-4 092 753	42,8	-3 992 753	-2,4	-4 007	-4 025
Sivistys- ja hyvinvointit.	-14 144 707	-15 094 454	35,6	-14 844 454	-1,7	-14 896	-14 965
Tekninen ja ympäristöt.	-3 166 120	-2 110 431	37,5	-2 040 431	-3,3	-2 047	-2 057
Kunnan yhteistyötoim.	-37 876 318	-37 231 650	33,3	-36 902 475	-0,9	-37 030	-37 202
PUDASJÄRVEN KAUPUNKI	-59 567 831	-58 529 288	35,1	-57 780 113	-1,3	-57 980	-58 249

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-aleensa 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.

Kunnan lakisäätteiset ja vapaaehtoiset tehtävät

Resurssien osoittamisen pakollisuudessa kuntien tehtävät voidaan jakaa kolmeen ryhmään:

- Subjektiiviset oikeudet ovat asiakkaiden oikeuksia palveluihin, jotka kunnan on ehdottomasti järjestettävä. Määrärahaa on osoitettava tarvetta vastaava määrä, eikä palvelua voi evätä sillä perusteella, ettei siihen ole varattu määrärahaa.
- Yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvat pääosa sosiaalitoimen ja terveydenhuollon palveluista sekä lukio- ja ammatillisen peruskoulutuksen ja ammattikorkeakoulujen opetuspalvelut, perusrakenteen ylläpitäminen ja kehittämissuhteet ja kulttuuritoimen tehtäviä.
- Vapaaehtoisia tehtäviä kunta voi ottaa hoidettavakseen harkintansa mukaan.

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 tulorahoituksen riittävyys käyttötalouden menoihin ja poistoihin. Rahoitusosassa esitetään, miten investoinnit, muut sijoitukset pysyviin vastaaviin ja pääoman palautukset tulorahoituksen lisäksi muutoin rahoitetaan.

Taloussuunnittelun periaatteet

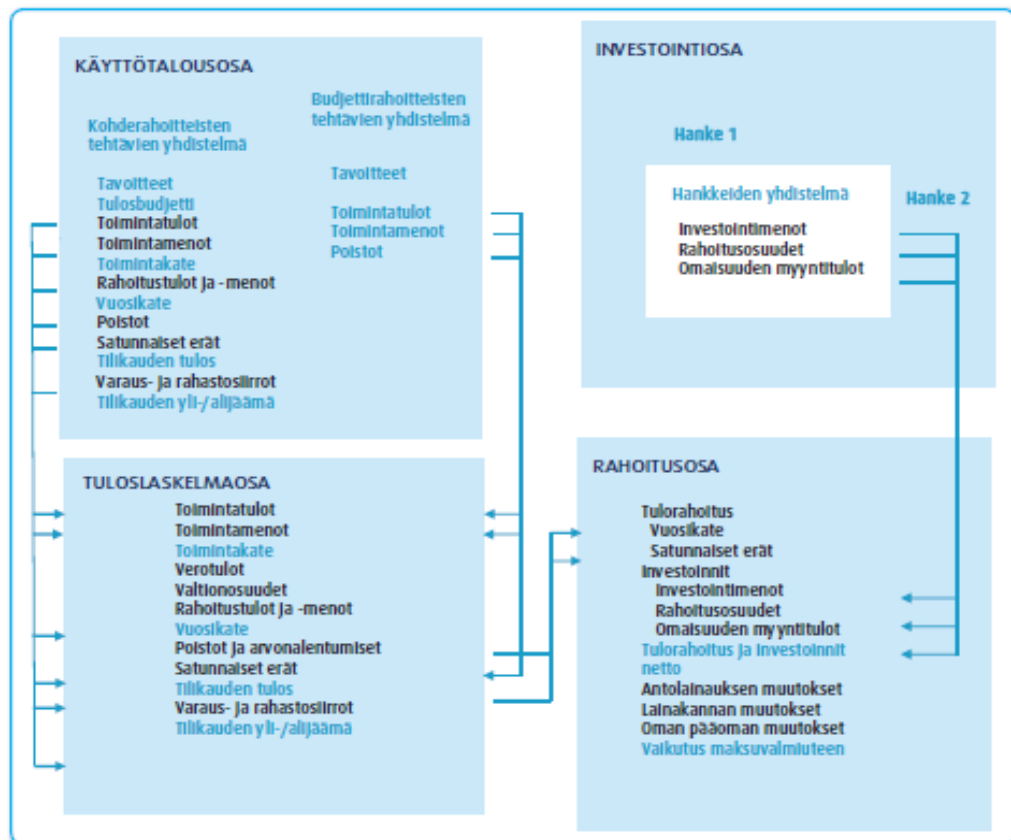
Taloussuunnittelun periaatteita JHS-suosituksen liitteenä olevan käsikirjan mukaan ovat tasapainoperiaate, brutto- ja nettoperiaate, suorite- ja realisointiperiaate, täydellisyysperiaate ja kehysbudjetointiperiaate.

4. 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 tuorahoituksen riittävyys käyttömenoihin ja poistoihin. Rahoitusosassa osoitetaan yhteenvetona rahan lähteet ja käyttö.



Kaavio: Kunnan talousarvio- ja suunnitelmarakenne.

Talousarvion yleisperustelut

Yleisperusteluissa tarkastellaan kansantalouden, kuntatalouden sekä alueellisen ja oman kunnan kehityksen näkökulmista. Yleisperusteluissa käsiteltäviä asiakokonaisuuksia ovat muun muassa väestökehitys, työllisyystilanne, asuntojen rakentamistarve, suunnittelukaudelle ajoittuvat alueelliset kehittämishankkeet sekä elinkeinotoiminnan kehitys sekä alueellisesti että omassa kunnassa. Mainittujen asioiden lisäksi on yleisperusteluissa tarpeen esittää muutokset ja kehittämistarpeet kuntien yhteistoiminnassa kunnan ja kuntakonsernin hallinnossa ja organisaatiossa sekä henkilöstöpolitiikassa.

Kuntastrategian (kuntasuunnitelman) esittäminen talousarviossa ja – suunnitelmassa

Valtuuston valtuustokaudeksi tai sitä lyhemmäksi ajanjaksoksi hyväksymä kuntastrategia ja palvelusuunnitelmat ovat talousarvion ja –suunnitelman laadinnan keskeisiä perusteita. Kuntastrategiassa esitetään tavallisesti kunnan visio, arvot, eettiset periaatteet ja strategiset tavoitteet. Tiivistetty kuntastrategiatarkastelu sijoitetaan yleensä talousarvion ja –suunnitelman alkuun.

Pudasjärven kuntastrategian 2017 – 2027 linjaukset ja tavoitteet nojaavat vahvasti Pudasjärven omiin luontaisiin vahvuuksiin ja mahdollisuuksiin (kaupunginhallitus 9.5.2017 ja valtuusto 30.5.2017).

Tulo- ja menolajit

Tuloslaskelman erät muodostuvat tulo- ja menolajeista. Tulo- ja menolajien sisältö noudattaa kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamia ohjeita ja JHS 192 Kuntien ja kuntayhtymien tililuettelo -suositusta.

Käyttötaloulosa kunnan talousarviossa

Käyttötalouden budjetointikäytäntö määräytyy tehtäväkohtaisesti. Tehtävän budjetointikäytäntö riippuu siitä, rahoitetaanko sen menot määrärahoihin vai tuloilla, jotka tehtävä saa luovuttamistaan palvelusuoritteista. Rahoitustavan perusteella kunnan palvelutehtävät voidaan jakaa budjettirahoitteisiin ja kohderahoitteisiin tehtäviin.

Budjettirahoituksella tarkoitetaan kunnan tehtävien rahoittamista valtuuston myöntämin määrärahoihin. Budjettirahoituksessa varojen lähteenä on ensisijaisesti verorahoitus eli kunnan verotulot ja valtionosuudet ja muu sellainen yleiskatteinen rahoitus, jota säännöksiin tai sopimuksiin ei ole kohdennettu määrätyn tehtävän rahoittamiseen.

Kohderahoituksella tarkoitetaan tehtävän rahoittamista pääosin tulorahoituksella, joka muodostuu luovutettujen palvelujen ja muiden hyödykkeiden vastikkeena saaduista myynti- ja maksutuloista taikka avustuksena, tukena tai korvauksena määrättyjen tehtävien suorittamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin. Palvelujen luovuttaminen voi olla markkinaperusteista (esimerkiksi liiketoiminnan tulot), lakisääteistä (esimerkiksi ammatillisen koulutuksen yksikköhintarahoitus) tai sopimusperusteista (esimerkiksi sopimuskuntamallin mukainen kuntien välinen yhteistyö). Kuntayhtymän toiminta ja budjetointi perustuvat lähtökohtaisesti kohderahoitukseen.

Asetelma tehtäväalueen käyttötaloulosaksi on laadintaohjeen liitteenä.

Tehtävän tavoitteet ja tunnusluvut

Kuntalain 14 § ja 110.2 § mukaan talousarvioon otetaan valtuuston hyväksymät tavoitteet. 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 päättämässä. Jos kunnan talousarviossa sovelletaan säännösten vaatimusta laajempaa tavoitteiden esittämistä, tulee käydä selkeästi ilmi, mitkä ovat valtuuston tehtävälle hyväksymät tavoitteet ja mitkä ovat muita hyväksymiä tavoitteita.

Tavoitteet tulee määritellä siten, että niiden toteutumista voidaan mitata ja arvioida.

Tavoitteiden asettamista ja mitattavuutta on käsitelty JHS 199 Kuntien ja kuntayhtymien talousarvio ja –suunnitelmassa.

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 tuotannon tekijöiden voimavarojen riittävyys.

Käyttötalouden määrärahat ja tuloarviot

Tehtävän määrärahat ja tuloarviot sidotaan tavoitteisiin. Valtuusto osoittaa toimielimelle määrärahan tai asettaa tuloarvion määrätyn tehtävän tai tehtävien hoitamiseksi siten, että tehtävälle asetetut tavoitteet toteutuvat. Määräraha osoitetaan vain niiden tehtävän suorittamisesta aiheutuvien menojen kattamiseen, joihin toimielin voi vaikuttaa. Vyörytys- ja muut laskennalliset erät eivät sisälly määrärahalla katettaviin menoihin. Määrärahat osoitetaan menoihin, jotka kohdistetaan talousarviovuodelle suoriteperusteen mukaisesti. Lisäksi tehtävään budjetoidaan erikseen valmistus omaan käyttöön tulona, jos tehtävä valmistaa aktivoitavan hyödykkeen kunnan omaan käyttöön eikä valmistuskustannuksia budjetoida menonsiirtona tehtävän menoja vähentäen.

Laskennalliset kustannukset tehtävässä

Tehtävän käyttötalousosassa esitetään määrärahan ja tuloarvion lisäksi määrärahaan sisältyvät kustannuslaskennalliset erät, kuten tehtävän osuus hallinnon yleiskustannuksista sekä pysyvien vastaavien hyödykkeiden suunnitelmapoistot ja korvaus tehtävän tuotantovälineisiin sitoutuneesta pääomasta. Kokonaiskustannusten perusteella voidaan laskea tehtävän palvelutuotannon.

Arvonlisäveron käsittely

Tavaroiden ja palvelujen hankintamenot budjetoidaan pääsääntöisesti arvonlisäverottomin 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 % laskutusravasta.

Tuloslaskelmaosa kunnan talousarviossa

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

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

Tuloslaskelmaosan yhteydessä esitetään tulorahoituksen riittävyyttä koskevat tavoitteet ja niiden saavuttamista mittaavat tunnusluvut:

- Toimintatuotot prosenttia toimintakuluista
- Vuosikate prosenttia poistoista
- Vuosikate euroa/asukas
- Kertynyt yli-/alijäämä, 1000 €
- Kertynyt yli-/alijäämä, €/asukas

Asetelma kunnan tuloslaskelmaosaksi on talousarvion laadintaohjeen liitteenä.

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 yhdistellään budjettirahoitteisten tehtävien ja liikelaitoksia lukuun ottamatta muiden kohderahoitteisten tehtävien investointiosat.

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 nähdä sitova taso.

Asetelma kunnan investointiosaksi on talousarvion laadintaohjeen liitteenä.

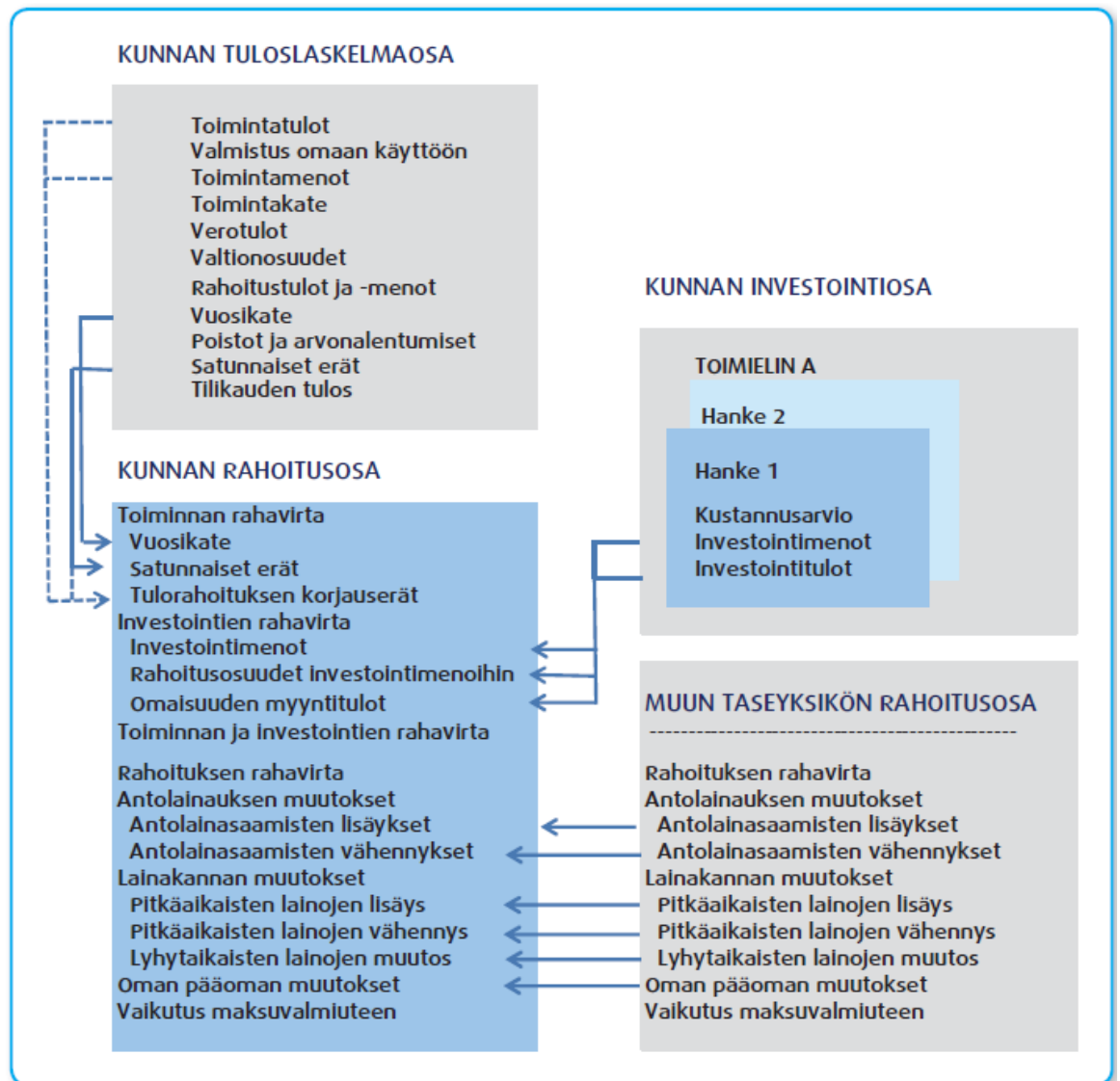
Rahoitusosa kunnan talousarviossa

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.

Asetelma kunnan rahoitusosaksi on talousarvion laadintaohjeen liitteenä.

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.

5. Talousarvion ja muiden taloussuunnitelmien sitovuus ja toteutumisen seuranta

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 taloushoidossa 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.

Määrärahan sitovuus

Kuntalain mukaan talousarvioon otetaan toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrarahat. 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 kateetaan. 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.

Määrarahat ovat sitovia toiminta-alueella (netto).

Toiminta-alueetasot ovat:

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

Kaupungin yhteistyötoiminta jakaantuu:

- Oulunkaaren yhteistoiminta-alue (vastuuviranhaltija kaupunginjohtaja)
- Oulunkaaren kuntapalvelutoimisto (vastuuviranhaltija hallintojohtaja)
- Maaseututoimi, Oulun kaupunki (vastuuviranhaltija kaupunginjohtaja)
- Oulunkaaren ympäristöpalvelut (vastuuviranhaltija ympäristöjohtaja ja hallintojohtaja)
- Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitos (vastuuviranhaltija tekninen johtaja)
- Kuntaosuudet: Pohjois-Pohjanmaan liitto, Suomen kuntaliitto, Oulunkaaren kuntayhtymä yleinen osa (vastuuviranhaltija kaupunginjohtaja)

Tuloarvion sitovuus

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.

Asetelma määrärahojen ja tuloarvioiden yhteenvetotaulukko on talousarvion laadintaohjeen liitteenä.

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 kattamissädösten myötä.

Käyttö- ja hankesuunnitelman ja kohderahoitteisen tehtävän 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 esittämiselvelvoite 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. Menettelystä on sovitava tarkemmin yhteistyösopimuksessa.

Suomen Kuntaliiton hallintosääntömallissa on lähdetty siitä, että talousarvioon tehtävät muutokset on esitettävä valtuustolle talousarviovuoden aikana (*Hallintosääntömalli 10. luku, 5 §*). Talousarviovuoden jälkeen talousarvion muutoksia voidaan käsitellä vain poikkeustapauksissa. Tällaisia poikkeustapauksia ovat esimerkiksi oleelliset kunnan rahoitustarpeeseen vaikuttavat muutokset.

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

Talousarvion toteutumisvertailu ja seuranta

Kuntalain 113 §:n mukaan kunnan tilinpäätökseen on sisällytettävä talousarvion toteutumisvertailu. Talousarvion toteutumisvertailu esitetään valtuustolle samaa asetelmaa noudattaen kuin alkuperäinen talousarvio.

Talousarvion toteutumisvertailulla seurataan tuloksen muodostumisen lisäksi talousarvion sitovia eriä, jotka valtuusto on hyväksynyt käyttötalousosassa toiminnoittain tai tehtävinä, investointiosassa hankkeittain tai hankeryhmittäin sekä rahoitusosan ja tuloslaskelmaosan sitovia eriä.

Talousarvion toteutumisvertailussa seurataan sekä tavoitteiden että määrärahojen ja tulorarvioiden toteutumista. Talousarvion toteutumista seurataan neljännesvuosittain. Toteutumisvertailussa esitetään erikseen käyttötalouden ja investointien toteutuminen sekä tuloslaskelma- ja rahoitusosien toteutuminen. Tavoitteiden toteutuminen esitetään tehtävinä toimintakertomuksessa ja talousarvion toteutumisvertailussa. Koko kuntaa koskevien strategisten tavoitteiden toteutuminen esitetään toimintakertomuksessa.

6. 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 toteutumisesta 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.

Vuoden 2020 talousarvioehdotuksen raami valmistelutyötä ohjaavine kannanottoineen sekä laatimisohteet annetaan tiedoksi toiminta-alueille. Jokaisen toiminta-alueen on esitettävä vuoden 2020 talousarvioehdotuksessa sitovat toiminnalliset tavoitteet tunnuslukuina tai sanallisina tavoitteina. Lisäksi on korostettava toiminnallisten tavoitteiden ja niiden seurannan merkitystä talouden ohjauksessa sekä niiden kytkemistä määrärahoihin ja tuloarvioihin.

Toiminta-alueen tulee ottaa huomioon kuntastrategian 2017 - 2027 koskevat esitykset talousarvioehdotuksen 2020 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:

- 28.05. raamin alustava käsittely, kaupunginhallitus
- 03.06. valtuustoseminaari, talousarvio 2020 linjaukset
- 11.06. päätös raamista ja raamin jakamisesta toiminta-alueille sekä laatimisohteet, kaupunginhallitus
- 08.10. talousarvion valmistelun tilannekatsaus, kaupunginhallitus
- 26.11. talousarvion käsittely, kaupunginhallitus
- 12.12. talousarvion hyväksyntä, valtuusto

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.

Hallintotoimen yhdistely ja tasapainotus

Hallintotoimi 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 budjetissa 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 talousarvion käsittelyjen 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 budjettirahoitteisten tehtävien käyttö- ja hankesuunnitelmat ja kohderahoitteisten tehtävien tulos-, investointi- ja rahoitusbudjetit.

Muun taseyksikön budjetointi ja käsittely kaupungin talousarviossa

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

Muun taseyksikön talousarvion rakenne

Muun taseyksikön talousarviossa on tuloslaskelma-, investointi- ja rahoitusosat. Jokaisessa osassa esitetään taseyksikölle asetettavat tavoitteet, perustelut ja budjettilaskelma. Sekä valtuusto että taseyksiköstä vastaava toimielin asettavat taseyksikölle sitovia tavoitteita, jotka tulee erottaa toisistaan selkein merkinnöin.

Kirjanpidollisen taseyksikön rahoitusbudjetissa valtuustoon nähden sitovia eriä ovat rahoituksen rahavirtaan sisältyvät antolainauksen, ottolainauksen ja oman pääoman muutosten erät. Sitovuus voidaan asettaa joko brutto- tai nettomääräisenä.

Toimielimeen nähden sitoviksi voidaan asettaa mainittujen pääomarahoituserien aluerät.

Kirjanpidollisessa taseyksikössä investointimenot lisäävät yhdystilivelkaa kunnalle ja investointitulot vähentävät sitä tai lisäävät yhdystilisaatavaa kunnalta. Yhdystilivelan muutos budjetoidaan lyhytaikaisten velkojen muutoksena ja yhdystilisaatavan muutos saamisten muutoksena kunnalta. Yhdystilivelan ja -saamisten muutokset voidaan esittää myös siten, että yhdystilin nettomuutos sisältyy rahoitusbudjetin Maksuvalmiuden muutos -erään.

Laskennallisen taseyksikön rahoitusbudjetissa budjetoidaan rahoituksen rahavirtaerinä taseyksikön taseeseen kuuluvien ulkoisten anto- ja ottolainojen muutokset.

7. Taloussuunnittelu kuntien välisessä yhteistoiminnassa

Pudasjärven kaupungin yhteistyö ja toiminnan muutokset

Kunnat voivat sopia palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta yhdessä.

Kuntayhtymämallissa kunnat perustavat kuntalain mukaisen juridisen oikeushenkilön, kuntayhtymän, jonka tehtäväksi annetaan palvelutehtävän hoitaminen jäsenkuntien puolesta.

Yhteistoiminta vaikuttaa sopimuskuntien talousarvion ja -suunnitelman laadintaan. Kaikki sopimuskunnat budjetoivat talousarvioissaan rahoitusosuutensa yhteistoiminnan toimintamenoihin ja investointeihin sekä pääomarahoituksen erät.

Kuntalailla jäsenkunnille on säädetty viimesijainen rahoitusvastuu kuntayhtymän menoista. Rahoitusvastuu muodostaa jäsenille erityisen perusteen osallistua kuntayhtymän toiminnan kehittämistä ja rahoitusta koskevaan suunniteluun. Jäsenkuntien mahdollisuudesta tehdä esityksiä kuntayhtymän tavoitteista, toiminnasta ja rahoituksesta määrätään perussopimuksessa. Erilaiset neuvottelukierrokset kuntayhtymän ja jäsenkuntien kesken talousarvion valmisteluvaiheessa ovat tarpeen, koska kuntayhtymän talousarviolla on usein merkittävä vaikutus myös jäsenkuntien talousarvioihin.

Tehtävän budjettiehdotukset perustuvat kuntayhtymän ja jäsenkuntien välisiin palvelusopimuksiin ja tilaaja-tuottaja-mallia sovellettaessa tuotantosopimuksiin tilaajan ja tuottajan välillä. Tilaajan budjetointi, toimintamenot budjetoidaan asiakaspalvelujen ostot tuotajayksiköltä.

Pudasjärven kaupungin talousarviorakenteen yhteistyötoiminta:

Kuntayhteistyön tulosityksikössä on varauduttu Pohjois-Pohjanmaan liiton, Oulunkaaren kuntayhtymän (yleinen) ja Suomen kuntaliiton yhteistoimintaosuuksiin.

Oulunkaaren yhteistoiminta-alue (sote).

Oulunkaaren kuntapalvelutoimisto (talous-, henkilöstö- ja tietopalvelut).

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

Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitos on usean kunnan pelastustoimista muodostettu voittoa tavoittelematon liikelaitos ja sen on osa Oulun kaupungin organisaatiota.

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 hoitamisesta on sopimus Oulun oikeusaputoimiston kanssa.

Kuljetus- ja hankintapäällikön työpanosta ostetaan Oulunkaaren kuntayhtymältä.

Veteraanasiamiespalveluja hoitaa Oulunkaaren kuntayhtymä.

8. Tytäryhteisölle asetettavat tavoitteet kunnan, kuntayhtymän ja maakunnan talousarvioissa sekä toteutumisen seuranta

Kuntalain 14 §:n mukaan valtuusto päättää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä konserniohjauksen periaatteista. Valtuusto voi asettaa tavoitteita konsernijohtolle koskien tytäryhteisöjen toiminnan ohjausta ja valvontaa. Vastaavaa menettelyä sovelletaan myös kuntayhtymän ja liikelaitoskuntayhtymän konserniohjauksessa.

Valtuusto ja yhtymäkokous voivat lisäksi asettaa tavoitteita, jotka ohjaavat niiden edustajia tytäryhteisön toimielimissä.

Konserniyhtiöille asetettavat liiketoiminnan strategiset kehittämistavoitteet sekä toiminnan ja talouden tavoitteet tulee määritellä siten, että ne perustuvat kuntastrategiaan sekä yhtiöiden luokitteluun niiden merkittävyyden ja riskien mukaan. Tavoitteiden lisäksi yhtiöiden taloudellista asemaa seurataan tunnuslukujen avulla.

Konserniohjeet täydentävät tytäryhteisölle sen perustamisvaiheessa ja yhtiöjärjestyksessä asetettuja kunnan toimintaan liittyviä tavoitteita, joten niistä poikkeamiseen tai noudattamatta jättämiseen tulisi tytäryhteisön johdon esittää erityisen perusteltu syy. Kuntakonsernin taloutta ja investointeja on voitava suunnitella ja ohjata yhdessä, jotta konsernin kokonaisuus voidaan varmistaa ja rajalliset resurssit käyttää mahdollisimman tehokkaasti hyödyksi.

Valtuuston ja yhtymäkokouksen tavoiteasettelu voi koskea tytäryhteisön asemaa, toiminnan laajuutta ja toimintaedellytyksiä (mm. investoinnit) tai palvelun laatua, hinnoitteluperiaatteita taikka pääoman tuottovaatimuksia. Tytäryhteisölle asetettavat tavoitteet tulee pääsääntöisesti ottaa kunnan ja kuntayhtymän voimassa olevaan talousarvioon ja -suunnitelmaan.

Kunnan on suositeltavaa ohjeistaa konserniyhteisöjään raportoimaan konsernijohtolle säännöllisesti, kuitenkin vähintään tilinpäätöksen toteutumisvertailua varten

- asetettujen tavoitteiden toteutumisesta,
- toiminnan tuloksellisuudesta ja taloudellisen aseman kehityksestä sekä
- toiminnan kestävyteen ja omaisuuden arvon kehittymiseen olennaisesti vaikuttavista tekijöistä (Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konserniohjaus, Suomen Kuntaliitto, 2015).

Asetelma tytäryhteisön tuloslaskelma- ja rahoitusosaksi samoin kuin asetelma palvelusuunnitelmassa esitettävistä toiminnallisista tavoitteista on talousarvion laadintaohjeen liitteenä.

Tavoitteiden asettaminen konsernijohtolle ja kunnan edustajille tytäryhteisöissä

Valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta (KuntaL14 §). Valtuusto asettaa strategiset tavoitteet kuntakonsernissa samaan tapaan kuin se määrittelee ne kunnassa. Tavoitteilla ohjataan konsernijohtoa, kuntaa eri yhteisöissä edustavia henkilöitä sekä tytäryhteisöjä. Omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus.

Konserniohjeessa annetaan tarpeelliset määräykset mm. kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelusta ja ohjauksesta, konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä sekä konsernin sisäisistä palveluista (KuntaL47 §).

Kuntakonsernin kokonaisuuteen liittyen onkin olennaista, että valtuusto kuntastrategiaa ja siihen liittyvää omistajapolitiikkaa koskevassa päätöksenteossään selkeästi määrittää ne pitkän aikavälin tavoitteet, joita kunnalla on omistuksiinsa liittyen.

Valtuuston tulee lisäksi asettaa tavoitteita, jotka ohjaavat kunnan edustajia tytäryhteisön toimielimissä.

Kunnan tytäryhteisön ja kuntayhtymän on annettava kunnanhallitukselle kuntakonsernin taloudellisen aseman arvioimiseen ja sen toiminnan tuloksen laskemiseen tarvittavat tiedot (Kuntalaki 116 §).

	TP 2018	TA 2019	TA 2020	TS 2021	TS 2022
Konsernijohtolle asetetut tavoitteet					
Konsernijohtoon raportoitava valtuustolle, krt/v					
Konsernin toimintatulot toimintamenoista, %					
Konsernin vuosikate poistoista, %					
Konsernin omavaraisuusaste, %					
Konsernin suhteellinen velkaantuneisuus, %					
Konsernin korolliset lainat/asukas, euroa					
Kunnan edustajille asetetut tavoitteet					
Edustajien raportoitava tytäryhteisöstä					
kunnanhallitukselle, krt/v					

Taulukko: Konsernijohtolle ja kunnan edustajille asetettavat tavoitteet.

Pudasjärven kaupungin kuntakonserniin kuuluvat

Tytäryhteisöt

Pudasjärven Vuokratalot Oy (100 %), Kiinteistö Oy Pudasjärven 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

Oulunkaaren kuntayhtymä (31,73 %)

Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä (2,97 %)

Pohjois-Pohjanmaan liitto (2,49 %)

Osakkuusyhteisöt

Tunturi Travel Oy (40 %).

9. Talousarviomenojen ja -tulojen arviointi

Toiminta-alue valmistelee ehdotuksen talousarvioon. Ehdotukset sisältävät tekstiosan ja sitovat toiminnalliset tavoitteet ja muut tavoitteet. Talousarvion numero-osa tallennetaan ProEconomica järjestelmään.

Asukaskohtaisten tunnuslukujen laskennassa käytetään seuraavia lukuja:

2010	8827
2011	8695
2012	8620
2013	8537
2014	8399
2015	8257
2016	8187
2017	8103
2018	7993
2019	8025
2020	8095
2021	8165
2022	8235

Palkat ja palkkiot

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

Kunnallinen yleinen virka- ja työehtosopimus on voimassa 1. helmikuuta 2018 – 31.3.2020.

Keskeisiä indeksilukuja ja niiden ennusteita, lähde: Tilastokeskus, ennusteet VM 14.12.2018.

Palkansaajien ansiotasoindeksi, kuntasektori, vuosimuutos %

- vuonna 2019 1,3 %
- vuonna 2020 3,3 %
- vuonna 2021 3,2 %
- vuonna 2022 2,7 %

Talousarvioehdotukseen palkat lasketaan voimassa olevien palkkojen perusteella. Henkilöstökorvaukset käsitellään palkkojen oikaisuerinä. Palkkamenot lasketaan vain tarvittavan henkilöstön osalta. Henkilöstön palkkojen laskentaan tarvittavat listaukset saadaan henkilöstöpalveluista. Palkkamenot sisältävät lomarahat ja sopimuskorotukset.

Henkilöstösivukulut

Henkilösivukuluissa esitettäviä eläkekuluja ovat eläkevakuutusmaksut ja eläkkeet 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 2020: (lukuja tarkistetaan heinä-elokuussa 2019)

- Sairausvakuutusmaksu 1,35 %, (2019/0,77 %)
- Tapaturmavakuutusmaksu 0,49 %, (2019/0,43 %)
- Työttömyysvakuutusmaksu 1,79 %, (2019/1,78 %)
- KuEL-maksut, palkkaperusteinen 16,85 %, (2019/17,38 %)
(sis. työkyvyttömyyseläkemaksun)
- Opettajien eläkemaksu, VaEL -maksut 16,50 %, (2019/16,92 %)
- Eläkemenoperust. KuEL-maksu; kerroin edell. vuoteen verratt. 1,04 (2019/1,08)

KuEL- ja VaEL-maksut

Eläkevakuutusmaksut (palkka- ja eläkemenoperust. maksu sekä varhe-maksun korvaava työkyvyttömyyseläkemaksu) Kevalle, myös purkautuneen kuntayhtymän jälkeen jäsenkunnalle tulevat eläkemenoperusteiset maksut ja vapaaehtoiset eläkevakuutusmaksut.

Työnantajan henkilöstösivukulujen laskennassa käytettäviä prosentteja päivitetään erilliseen taulukkoon, joka löytyy talousarvion 2020 kansista.

Menot

Toiminta-alueille on annettu menoja koskevat kokonaisraamiluvut, joita toiminta-alueet eivät voi ylittää laatiessaan vuoden 2020 talousarvioehdotusta, sekä talousarvio että -suunnitelma laaditaan vuoden 2019 rahanarvoon.

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

Toimintatulojen ja toimintamenojen budjetointi lajeittain

Tuloslaskelman erät muodostuvat tulo- ja menolajeista. Tulo- ja menolajien sisältö noudattaa kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamia ohjeita ja JHS 192 Kuntien ja kuntayhtymän tililuettelo -suositusta. JHS-tililuettelo on valtiovarainministeriön Kuntatietohankkeeseen kuuluva suositus, joka korvaa Suomen Kuntaliiton suosituksen Tililuettelo-malli kunnille ja kuntayhtymille (2012).

Toimintatuotot budjetoidaan tililuettelomallin mukaisesti.

*Toimintamenojen budjetointi:**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 sisäiset palvelut erilliseen kansioon.*

Sisäiset vuokrat

Sisäiset vuokrat esitetään erikseen toiminta-alueittain talousarvioehdotuksissa. Sisäisten vuokrien tiedot tallennetaan 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 tuloon 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 käyttötalous-
louden valtionavustukset ja –tuet merkitään toimialojen käyttötalous-
louden tuloarvioihin.
Investointimenoilla suoritettavia töitä ja hankintoja varten saatavat valtionosuudet ja –
avustukset, jotka esitetään talousarvioehdotuksen yhteydessä, merkitään investointi-
osaan.

Valmistus omaan käyttöön

Jos käyttötalouslouden määrärahoihin sisältyy menoja, jotka kohdistetaan edelleen investoin-
teihin, kohdistus merkitään toiminta-alueen käyttötalouslouden talousarvioehdotuksessa tu-
loksi tulolajille Valmistus omaan käyttöön.

Suunnitelmapoistot

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

Hankkeet/projektit

Hankkeesta aiheutuvat kaikki menot sisällytetään pääsääntöisesti ao. toiminta-alueen ta-
lousarvioon, 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 joi-
hin sellainen on saadun ennakkotiedon mukaan odotettavissa.

Työhyvinvointitoiminta

Työoloja, työympäristöä ja työkykyä ylläpitävän toiminnan (esim. työturvallisuuslain mu-
kaiseen työn vaarojen selvittämiseen ja arviointiin perustuvat korjaustoimenpiteet) mää-
rarahatarpeet on katettava kokonaisraamin puitteissa. Hallintotoiminnan käytössä olevista
määrärahoista rahoitetaan koko henkilöstöä koskevia hankkeita sekä työsuojeluun ja työ-
hyvinvointiin 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 2020 talousarviossa varaudutaan Kehittämisrahaston varoja käytettäväksi 400 000 euroa kuntastrategiaa tukeviin kehittämis- ja tukihankkeisiin, joihin ei ole talousarviossa varattu erillistä määrärahaa.

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 verotuskustannus – tehtävään Palvelujen ostoina. Verojen korot budjetoidaan tuloslaskelmaosan rahoituseriin sille varainhoitovuodelle, jona korkosuoritus arvioidaan tilityksen perusteella saatavan tai suoritettavan.

Valtionosuuksien budjetointi

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

Tuloslaskelmaosan valtionosuuksiin budjetoidaan suoriteperustetta vastaavalla tavalla, kunnan peruspalvelujen valtionosuus sekä opetus- ja kulttuuritoimen muut valtionosuudet.

Kuntaliiton laskelmat sisältävät ennakkotietoja peruspalvelujen valtionosuudesta. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusrahoituksen vuodelle 2020 kunnat joutuvat arvioimaan itse, sillä tämä osa valtionosuusrahoitusta perustuu valtaosaltaan oppilastiedonkeruun kuntakohtaisiin suoritemäärätietoihin.

Rahoitustulojen ja -menojen budjetointi

Tuloslaskelmaosan rahoitustulot ja -menot muodostuvat suoraan tuloslaskelmaosaan budjetoitavista rahoitustuloista ja -menoista sekä tuloslaskelmaosaan yhdistellyistä muiden kohderahoitteisten tehtävien kuin liikelaitosten 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.

Korkotulona budjetoidaan antolainoista, muista sijoituksista ja talletuksista sekä maksuliikennetileiltä talousarviovuonna saatavat korkotulot suoriteperusteen mukaisesti jaksotettuna.

Muina rahoitustuloina budjetoidaan verotilityskorot, osingot ja osuuspääomien korot, viivästyskorot sekä kurssivoitot rahoituslainoista ja arvopapereiden myyntivoitot.

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

Ympäristöasioiden hallinta ja seuranta

Toiminta-alueet antavat arvion merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä ja ympäristöasioiden hallinnasta ja seurannasta koskevat selonteot vuosille 2020 -2022 erillisellä liitteellä.

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta

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.

Investointiehdotukset

Toiminta-alueet valmistelevat ehdotuksen investointihankkeistaan talousarviovuodelle 2020 sekä suunnitelmavuosille 2021 - 2022. Investointiosassa esitetään pitkävaikutteisten tuotantovälineiden kuten rakennusten kiinteiden rakenteiden ja kaluston hankinta, rahoitusosuuden ja omaisuuden myynti. Investointiosassa esitetään investointeja koskevat tavoitteet, hankkeiden kustannusarviot ja niiden jaksottuminen investointimenoina suunnitteluvuosille sekä investointiin saatavat rahoitusosuudet ja muut tulot.

Investointien hankintamenot budjetoidaan arvonlisäverottomin hinnoin lukuun ottamatta vähennysrajoitteisen toiminnan piiriin kuuluvia hankintamenoja.

Toiminta-alueet antavat investointiesityksensä erillisellä liitteellä.

Irtain omaisuus

Irtaimen omaisuuden ehdotus tehdään eriteltynä investointitaulukon laskentataulukkoon. 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 poistoina vaikutusaikanaan kuluksi (kaupunginhallitus 15.10.2013 § 366).

Talousarvio-ja taloussuunnitelmaehdotukset

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

Talousarvion 2020 ja suunnitelman 2021 - 2022 laadintaohjeiden käsittely on kaupunginhallituksessa 11.6.2019. Kaikki toiminta-alueiden laatimat talousarvion tekstit ja toiminnalliset tavoitteet tallennetaan Targetor Pro -järjestelmään ja erilliset liitteet tallennetaan Thereforen talousarvioehdotuksen 2020 kansioon 20.9.2019 mennessä.

Numero-osa tallennetaan Opiferus Taloussuunnittelu -järjestelmään 31.8.2019 mennessä.

- *Talousarviokirjaan **tekstit, tavoitteet ja tunnusluvut sekä riskienhallinta** -esitykset tallennetaan Targetor Pro -järjestelmään*
- ***Numero-osa** syötetään Opiferus Taloussuunnittelu -järjestelmään.*
- ***Investointihankkeet** tallennetaan Thereforen talousarvion erilliseen kansioon.*
- ***Henkilöstösuunnitelma** tallennetaan Thereforen talousarvion erilliseen kansioon.*

- *Sisäiset palvelujen ostot ja sisäiset vuokrat määrärahatarpeet tallennetaan Thereforeen talousarvion erillisiin kansioihin.*
- *Erilliset raportit: selonteko kunnan sisäisen valvonnan järjestämisestä sekä ympäristöasioiden hallinta ja seuranta raportit tallennetaan talousarvioehdotuksen erilliseen kansioon.*

Liitteet

Toiminta-alueen talousarvioehdotuksen mallipohja
Tuloslaskelmaosan taulukkomalli
Investointiohjelman taulukkomalli
Rahoitusosan taulukkomalli
Talousarvion määrärahojen ja tuloarvioiden yhteenveto -taulukkomalli
Irtaimen omaisuuden perushankinnat mallipohja
Henkilöstösuunnitelmalomake
Tytäryhteisön talousarvion taulukkomalli

Toiminta-alueen talousarvioehdotuksen mallipohja

TOIMINTA-ALUEEN NIMI	TP	TA	TA	Muutos	TS	TS
	2018	2019	2020	%	2021	2022
Ulkoinen/sisäinen	€	€	€		1 000 €	1 000 €
KÄYTTÖTALOUS						
TOIMINTATUOTOT						
Myyntituotot						
Maksutuotot						
Tuet ja avustukset						
Muut toimintatuotot						
TOIMINTATUOTOT						
Valmistus omaan käyttöön						
TOIMINTAKULUT						
Henkilöstökulut						
Palvelujen ostot						
Aineet, tarvikkeet ja tavarat						
Avustukset						
Muut toimintakulut						
TOIMINTAKULUT						
TOIMINTAKATE						
Poistot ja arvonalentumiset						
Suunnitelman mukaiset poistot						
Poistot ja arvonalentumiset						
Josta sisäiset erät						
Sisäiset palvelut						
Sisäiset vuokrat						
Sisäiset tuotot yhteensä						
Sisäiset palvelut						
Sisäiset vuokrat						
Sisäiset kulut yhteensä						
Sisäiset netto						

Strategiset tavoitteet

Strateginen linjaus	Tavoitetila 2027	Tavoitetila 2020	Arviointimittari

Toiminnan **keskeiset** muutokset

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.

Tulosityksikkötason talousarvioehdotuksen mallipohja

Tulosityksikkö	TP	TA	TA	Muutos	TS	TS
	2018	2019	2020	%	2021	2022
Ulkoinen/sisäinen	€	€	€		1 000 €	1 000 €
KÄYTTÖTALOUS						
TOIMINTATUOTOT						
Myyntituotot						
Maksutuotot						
Tuet ja avustukset						
Muut toimintatuotot						
TOIMINTATUOTOT						
Valmistus omaan käyttöön						
TOIMINTAKULUT						
Henkilöstökulut						
Palvelujen ostot						
Aineet, tarvikkeet ja tavarat						
Avustukset						
Muut toimintakulut						
TOIMINTAKULUT						
TOIMINTAKATE						

Strategiasta johdetut toiminnalliset tavoitteet

Strateginen tavoite	Toimenpiteet 2020	Toimenpiteiden arviointimittari

Tuloslaskelmaosan taulukkomalli

PUDASJÄRVEN KAUPUNKI	TP	TA	TA	Muutos	TS	TS
	2018	2019	2020	%	2021	2022
Ulkoinen	€	€	€		1 000 €	1 000 €
TULOSLASKELMA						
Myyntituotot						
Maksutuotot						
Tuet ja avustukset						
Muut toimintatuotot						
TOIMINTATUOTOT						
Valmistus omaan käyttöön						
Henkilöstökulut						
Palvelujen ostot						
Aineet, tarvikkeet ja tavarat						
Avustukset						
Muut toimintakulut						
TOIMINTAKULUT						
TOIMINTAKATE						
Verotulot						
Valtionosuudet						
Korkotuotot						
Muut rahoitustuotot						
Korkokulut						
Muut rahoituskulut						
Rahoitustuotot ja -kulut						
VUOSIKATE						
Suunnitelman mukaiset poistot						
Arvon alentumiset						
Poistot ja arvonalentumiset						
TILIKAUDEN TULOS						
Poistoeron muutos						
Rahastojen muutos						
Varausten ja rahastojen muutokset						
TILIKAUDEN YLI-/ALIJÄÄMÄ						
Tavoitteet ja tunnusluvut						
Toimintatulot / toimintamenot, %						
Vuosikate / Poistot, %						
Vuosikate, € / asukas						
Kertynyt yli-/alijäämä, €/asukas						
Asukasmäärä vuoden lopussa						

Investointiohjelman taulukkomalli

PUDASJÄRVEN KAUPUNKI		Kust.arvio	TP 2018	TA 2019	TA 2020	TS 2021	TS 2022	Rakennuskohteiden	Muut invest.
INVESTOINTIOHJELMA		ta+ts vuodet						rahoitus	tulot
Toiminta-alue/Investointikohde		€	€	€	€	1 000 €	1 000 €	%	€
	Menot								
	Tulot								
Netto									

Rahoitusosan taulukkomalli

PUDASJÄRVEN KAUPUNKI	TP	TA	TA	TS	TS
	2018	2019	2020	2021	2022
Ulkoinen	€	€	€	1 000 €	1 000 €
RAHOITUSLASKELMA					
TOIMINNAN RAHAVIRTA					
Vuosikate					
Myyntivoitot ja tappiot					
Muut korjauserät					
Tulorahoituksen korjauserät					
TOIMINNAN RAHAVIRTA					
INVESTOINTIEN RAHAVIRTA					
Investointimenot					
Rahoitusosuudet investointeihin					
Pys. vastaavien vars. myyntitulo					
Pys. vastaavien hyödykkeiden myyntivoitot					
Pysyvien vastaavien hyödykk. luovutustulot					
INVESTOINTIEN RAHAVIRTA					
TOIMINNAN JA INVESTOINTIEN RAHAVIRTA					
RAHOITUKSEN RAHAVIRTA					
Lainakannan 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 tunnusluvut					
Toim. ja inv. rahavirran kertymä 5 v (1000 €)					
Lainanhoitokate					

Talousarvion määrärahojen ja tuloarvioiden yhteenveto -taulukkomalli

PUDASJÄRVEN KAUPUNKI	Sitovuus	Määrärahat Tuloarviot	
KÄYTTÖTALOUSOSA			
HALLINTOTOIMINTA			
SIVISTYS- JA HYVINVOINTITOIMINTA			
TEKNINEN JA YMPÄRISTÖTOIMINTA			
KUNNAN YHTEISTYÖTOIMINTA			
TULOSLASKELMAOSA			
Verotulot			
Valtionosuudet			
Korkotulot			
Muut rahoitustulot			
Korkomenot			
Muut rahoitusmenot			
Satunnaiset erät			
INVESTOINTIOSA			
HALLINTOTOIMINTA			
SIVISTYS- JA HYVINVOINTITOIMINTA			
TEKNINEN JA YMPÄRISTÖTOIMINTA			
KUNNAN YHTEISTYÖTOIMINTA			
RAHOITUSOSA			
Antolainauksen muutokset			
Antolainasaamisten lisäykset			
Antolainasaamisten vähennykset			
Lainakannan muutokset			
Pitkäaikaisten lainojen lisäys			
Pitkäaikaisten lainojen vähennys			
Lyhytaikaisten lainojen muutos			
Oman pääoman muutokset			
Vaikutus maksuvalmiuteen			
TALOUSARVION LOPPUSUMMA			
Sitovien määrärahojen ja tuloarvioiden yhteenvetotaulukko			
Sitovuus: N= nettomääräinen, B=bruttomääräinen			

Tytäryhteisön talousarvion taulukkomalli

Tytäryhtiön nimi	TP	TA	TA	TS	TS
	2018	2019	2020	2021	2022
	€	€	€	1 000 €	1 000 €
Liikevaihto					
Liiketoiminnan muut tuotot					
Henkilöstökulut					
Poistot ja arvonalentumiset					
Liiketoiminnan muut kulut					
Liikevoitto (-tappio)					
Rahoitustuotot ja -kulut					
TILIKAUDEN VOITTO (TAPPIO)					
Tase					
Käyttökate					
Investoinnit netto					
Lainakanta					
Henkilöstö	TP 2018	TA 2019	TA 2020	TS 2021	TS 2022
Lukumäärä					

Toiminnalliset tavoitteet

Strateginen linjaus	Toimenpiteet 2020	Arviointimittari