



Arviointiraportti 30.6.2023

Oulun kaupungin tarkastuslautakunta

Sisällys

Tarkastuslautakunnan johtopäätökset.....	3
Kaupungin ja konsernin taloustavoitteiden toteutuminen.....	3
Sitovien toiminnan tavoitteiden toteutuminen.....	4
1 Oulun kaupungin ja konsernin taloustavoitteiden toteutumisen suunta ja riskit.....	5
1.1 Kaupungin talouden tavoitteiden toteutuminen ja niihin liittyvät riskit.....	5
1.2 Oulu-konsernin tavoitteen toteutumisen suunta.....	9
1.3 Valtuuston asettamat sitovat taloustavoitteet.....	10
1.3.1 Hallintokunnat.....	10
1.3.2 Liikelaitokset ja rakennusomaisuuden taseyksikkö.....	11
1.4 Kaupungin investoinnit ja investointien rahoitus.....	12
2 Kaupungin sitovien toiminnan tavoitteiden toteutumisen suunta ja riskit.....	14
3 Tarkastuslautakunnan työohjelma 2023–2024.....	16

Arviointiraportin tavoite

Tarkastuslautakunta raportoi arviointityössään tekemistään havainnoista kaupunginvaltuustolle koko tilivuoden kattavassa arviointikertomuksessa ja yhdessä **arviointiraportissa** tilivuoden aikana (hallintosääntö 80 §).

Kesäkuun lopun tilanteesta valmisteltu arviointiraportti **antaa valtuustolle tietoa** siitä, **ovatko valtuuston talousarviossa kaupungille ja konsernille asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet toteutumassa ennusteiden perusteella.**

Arviointiraportti sisältää arviointitietoa ja johtopäätöksiä

- kaupungin ja konsernin *talouden tavoitteiden toteutumisen suunnasta ja niihin liittyvistä riskeistä* loppuvuonna,
- valtuuston asettamien *sitovien taloustavoitteiden toteutumisesta tavoitteiden suuntaan ja niihin liittyvistä riskeistä* ja
- valtuuston asettamien *sitovien toiminnan tavoitteiden toteutumisesta tavoitteiden suuntaan ja niihin liittyvistä riskeistä.*

Tavoitteena on antaa valtuustolle tietoa, jolla on käyttöä tavoitteiden toteutumiseen liittyviin riskeihin reagoitaessa sekä syksyn talousarviokäsittelyssä.

Arvioinnin tietolähteet: Arviointi perustuu lautakunnan arviointiperiaatteiden mukaan pääosin Talouden ja toiminnan seurantaraportin 30.6.2023 ([Kh 14.8.2023](#)) tietoihin. Seurantaraportti sisältää Oulun kaupungin (peruskunta ja liikelaitokset), Oulu-konsernin sekä yksittäisten tytäryhteisöjen toteuma- ja ennustetietoja.

Talous- ja rahoitusjohtaja on esitellyt seurantaraporttia ja tilannetta tarkastuslautakunnalle 21.8.2023. Valmistelussa on hyödynnetty osittain myös muita kaupungin asiakirjoja, tietojärjestelmiä ja valmistelijoilta saatua tietoa.

Tarkastuslautakunnan johtopäätökset

Kaupungin ja konsernin taloustavoitteiden toteutuminen

Talousarvion toteutuminen on loppuvuotta kohden mentäessä ennusteiden perusteella **kehittymässä positiiviseen suuntaan, mutta ennusteeseen liittyy myös riskejä.**

Tarkastuslautakunta arvioi, kuinka valtuuston asettamat tavoitteet etenevät ja toteaa, että talouden johtaminen ja ohjaus on lähinnä määrärahaohjausta, sillä talousarviossa 2023 ei ole sitovia vuosimittareita taloudelle, eikä kaupunkistrategian talousmittarit kerro vielä kehityksestä sote-uudistuksen jälkeisenä ensimmäisenä vuotena.

Tarkastuslautakunta **nostaa esiin seuraavat** kaupungin taloustavoitteiden etenemiseen liittyvät positiiviset ja negatiiviset asiat.

Negatiiviseen suuntaan edenneet tai riskiä sisältävät:

- **Toimintakulut ovat ylittymässä** noin 19 miljoonaa euroa.
- Kuntaliitokseen 2013 liittyvä **palkkaharmonisointi**, joka ei sisälly ennusteeseen, realisoituu vuodelle 2023 ja voi laskea odotettua ylijäämää.
- **Kaupunkistrategian** talouden tasapainoisuuden **mittareista vuosikate/asukas, €** on ollut **parane-massa vuoden aikana**, mutta tilanne voi muuttua, jos toimintakulut kasvavat merkittävästi.
- **Kesäkuun ennusteissa on riskiä.** Syksyyn liittyy epävarmuutta, koska palkkaharmonisointineuvotte-lujen tulos selviää vasta lähiaikoina ja tieto sote-uudistuksen rahoituksen lopullisista siirtolaskelmien tuloksista saadaan vasta vuoden 2023 loppupuolella. Lisäksi riski laskusuhdanteesta on lisääntynyt.
- Sote-uudistuksen jälkeen on kunnallistaloudessa vielä monia avoimia asioita kuten verorahoitus. Verotulojen ja valtionosuuksien kehitys määrittää keskeisesti kaupungin tulevan kasvuvaran, joten **tarkastuslautakunnan mielestä huolellinen taloudenhallinta on edelleen tarpeellista.**

Positiiviseen suuntaan ovat edenneet:

- Verotulot ovat kehittyneet hyvin ja kertymän ennustetaan ylittävän toimintakulujen kasvuennusteen.
- Kaupungin **rahoitustilanne on vahva**, koska edellisen vuoden sote-kiinteistöjen myynnistä saatu kertaluonteinen tulo on mahdollistanut investoinnit ilman uutta lainaa. **Lainat/asukas, € -mittari saavuttaa vuonna 2023 kaupunkistrategian tavoitetilan.**

Talousarvioon sisältyy **kolme** kaupunginhallituksen vastuulla olevaa **kestävää taloudenhoitoa edistä-vää sitovaa toiminnan tavoitetta**, joista kahden etenemistä ei voi vielä arvioida, mutta digitaalisten palvelujen ja prosessien kasvu on toteutumassa.

Oulu-konsernin taloutta seurataan yhdellä kaupunkistrategian mittarilla, **konsernin vuosikate/asukas, €.** **Mittarin arvo on heikkenemässä** loppuvuotta kohden. Konsernin vuosikatteen ennustetaan kuitenkin riittävän poistoihin, jolloin tulorahoitus on riittävä.

Sitovien toiminnan tavoitteiden toteutuminen

Käytössä olleiden tietojen perusteella **kaikista toiminnan tavoitteiden mittareista on toteutunut tai toteutumassa noin 60 %**. Mittareiden raportoinnin laadussa oli **selkeästi parannettavaa**. Kesäkuun lopun seurantaraportin perusteella **35 %** (33 kpl) mittareista oli raportoitu niin, että mittareiden toteutumista **ei voitu arvioida** lisäselvitysten jälkeenkään. Toiminnan tavoitteiden puolen vuoden raportoinnin laatu ei ole parantunut vuosina 2018–2023.

Tarkastuslautakunta painottaa, että kaupunginvaltuustolle esitettävien mittareiden tulee sisältää tavoitearvot ja niiden raportoinnin tulee olla kattavaa ja selkeää, jotta seurantatiedolla voidaan johtaa.

Sitovien toiminnan tavoitteiden tilivuoden aikaista raportointiprosessia tulee kehittää tilinpäätösraportoinnin tasoiseen hyvään laatuun.

Tarkastuslautakunta **nostaa** puolen vuoden raportoinnista **esiin seuraavat** sitovat toiminnan tavoitteet:

Positiiviseen suuntaan ovat edenneet:

- Kaupungin yritysmyönteisyyden edistämistä koskevista tavoitteista **yritystonttien luovutus kysyntää vastaavasti, työpaikkatonttien kaavoitus sekä logistiset saavutettavuustavoitteet**.
- **Kulttuuripääkaupunki Oulu 2026 ja Asuntomessut 2025 -tavoitteet**, jotka vahvistavat Oulun veto- ja pitovoimaa.
- Moni kaupungin ilmastonmuutoksen hillinnän tavoite. Esimerkkeinä **ympäristöohjelman raportointi, energiatehokkuustavoitteet ja joukkoliikenteen matkamäärä**.
- Kaupunkilaisten terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen tavoitteet, sillä tähän mennessä on viety eteenpäin **kaupungin ja hyvinvointialueen yhdyspintatyötä** sekä hyväksytty kaupungin hyvinvoinnin edistämiseen liittyvät **strategiset tavoitteet ja hyvinvointisuunnitelma**. Myös kaupungin **terveysliikuntatavoitteet** ovat edenneet.

Tiedossa on tavoitteen alittuminen, tai on riski, ettei se toteudu:

- **Tavoite työmarkkinatuen kuntaosuuden vähenemisestä** edelliseen vuoteen verrattuna ei näytä toteutuvan. Kaupunginvaltuusto myönsikin jo keväällä kolmen miljoonan lisäyksen kuntaosuuteen.
- **Kaupungin tontinluovutustavoitteen** (910 asuntoa varten) saavuttaminen on epävarmaa, sillä kesäkuun lopussa tontteja oli luovutettu vain 177 asuntoa varten (20 %). Syksyllä luovutettavana on ainakin asuntomessualueen tontteja ja omakotitalotontteja (yhteensä 101 tonttia).
- **OuluBotin asiakaspalvelutapahtumien määrä**, joka kesäkuun lopussa oli 15 000. Talousarviossa haastavana tavoitteena on vähintään 80 000 tapahtumaa.
- **Henkilöstön osaamisen kehittymistä** mittaava tavoite vähintään kolmesta koulutuspäivästä ei näytä toteutuvan, sillä alkuvuoden toteuma oli kaukana tavoitteesta.

1 Oulun kaupungin ja konsernin taloustavoitteiden toteutumisen suunta ja riskit

Tarkastuslautakunta arvioi kaupungin ja Oulu-konsernin talouden ja valtuuston asettamien taloustavoitteiden toteutumisen suuntaa ja taloustavoitteisiin liittyviä riskejä.

1.1 Kaupungin talouden tavoitteiden toteutuminen ja niihin liittyvät riskit

Talousarvion sitovia eriä ovat valtuuston hyväksymät toiminnan ja talouden tavoitteet ja niiden edellyttämät menomäärärahat ja tuloarviot. Valtuusto on asettanut käyttötalouden tavoitteet kaupunginhallitukselle ja lautakunnille pääosin sitovina toimintakatetavoitteina. Sitovat toiminnan tavoitteet voivat myös sisältää taloustavoitteita.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus (sote-uudistus) vaikutti paljon kaupungin talouteen vuoden 2023 alusta. Toimintakuluista poistui suurimpana hyvinvointipalvelujen noin 780 miljoonan kulut, josta sairaanhoitopiirin laskutusta oli noin 260 miljoonaa. Kaupungin toimintatuottojen muutos tilinpäätöksen 2022 ja alkuperäisen talousarvion 2023 välillä oli noin 225 miljoonaa euroa. Sote-uudistuksen myötä kaupungin verotuloprosentti pieneni 7,86 prosenttiin ja valtionosuuksien taso aleni. Verorahoitus yhteensä on vuoden 2023 talousarviossa 676 miljoonaa euroa pienempi kuin vuoden 2022 tilinpäätöksessä.

Kuluvan vuoden taustalla on poikkeuksellinen vuosi 2022. **Tilinpäätös 2022 paransi merkittävästi kaupungin talouden tilaa** ja vaikutti Oulu-konsernin talouteen positiivisesti. Syynä oli erityisesti kaupungin myymien sote-kiinteistöjen myyntivoitto.

Kesäkuun lopussa 2023 sekä toimintatuottojen että -kuluja ennustettiin ylittävän talousarvion summat vuoden loppuun mennessä niin, että toimintakatteesta muodostuu jonkin verran heikompi kuin talousarviossa. Sen sijaan vuosikatteen ennustetaan toteutuvan talousarviovaihetta parempana.

TULOSLASKELMAERIEN TOTEUTUMISEN SUUNTA 30.6.2023 SEURANNASSA (M€)

 : ennuste positiivinen talousarvioon nähden  : ennuste negatiivinen talousarvioon nähden

Tuloslaskelmaerä	Talousarvio (muutettu) 2023	Ennuste 31.12.2023	Poikkeama (TA vs. ennuste)	Toteutumisen suunta
Toimintatuotot	182	191	9	
Toimintakulut	737	756	19	
Toimintakate	538	544	6	
Vuosikate	94	115	21	
Yli-/alijäämä	18	29	11	

Talousarvio hyväksyttiin 23 miljoonaa euroa ylijäämäisenä. Vuoden odotetaan etenevän suotuisasti, sillä kesäkuun lopun **ylijäämäennuste on noin 30 miljoonaa. Ylijäämäennusteeseen liittyy kuitenkin epävarmuustekijöitä.**

Suurista kaupungeista **Tampereella** ylijäämäennuste on noin 40 miljoonaa puolen vuoden tilanteessa. Talousarvion noin 23 miljoonan ylijäämää on parantanut verotulojen kasvu. **Lahdessa** noin 12 miljoonan alijäämä talousarviossa on vaihtunut noin 12,5 miljoonan ylijäämäennusteeseen kuntoutussairaalan kiinteistökaupan ansiosta. **Kuopiossa** ennustetaan ylijäämän laskua noin kymmenestä noin seitsemään miljoonaan. **Jyväskylässä** ennustetaan noin neljän miljoonan alijäämää talousarvion noin kahden miljoonan euron ylijäämän sijaan. Jyväskylän kaupungin on uutisoitu valmistautuvan **yhteistoimintamenettelyyn**, jolla tavoitellaan noin 40 miljoonan euron säästöjä vuosina 2024–2026. Muista isoista kaupungeista ei arviointiraportin valmistumishetkellä ollut käytettävissä puolen vuoden ennustetietoja.

Oulun kaupungin talousarviossa 2023 ei ole asetettu vuositavoitteita talouden mittareille. Kaupunkistrategiassa Oulu 2030 Kestävän taloudenhoidon strateginen toimenpide vuosille 2022–2025 on määritelty muotoon ”Taloutemme on tasapainossa”. Toimenpiteellä on **kaupungilla kolme ja konsernilla yksi mittaria.**

KAUPUNKISTRATEGIAN OULU 2030 TALOUDEN TASAPAINON MITTARIT

Mittarit	Talousarvio (muutettu) 2023	Toteuma 30.6.2023	Ennuste 31.12.2023
Nettomenokehitys %	ei vertailukelpoinen		
Vuosikate/asukas, €	442	464	538
Lainamäärä/asukas, €	2 817	2 975	2 818

Kaupunkistrategiassa kaupungin **nettomenokehitykselle** (toimintakate) on **määritelty tavoitetila-arvoksi maksimissaan 3,5 prosentin vuosikasvu**. Tämän vuoden **mittarin arvo ei kuitenkaan ole soteuudistuksen ja kiinteistöjen myyntitulojen vuoksi vertailukelpoinen** vuoteen 2022, sillä toimintakate puolittui tilinpäätökseen verrattuna. Vuoden 2023 aikana toimintakatteen ennustetaan kehittyvän 5,7 miljoonaa heikommin kuin talousarviossa arvioitiin.

Toimintakulujen 19 miljoonaa talousarviota suurempaan ennusteeseen vaikuttaa merkittävästi **maaliskuussa selvinnyt palkkaratkaisu, jota ei ollut talousarviossa**. Henkilöstömenojen ylitykseksi ennustetaan yhteensä noin 5,5 miljoonaa. Summaan sisältyy keskitetyn palkkaratkaisun lisäksi muun muassa varhaiskasvatuksen palvelutarpeen kasvu. **Palkkojen vaikutuksessa ylijäämään on tämänkin jälkeen riskiä**, koska vuoden 2013 kuntaliitokseen liittyvät palkkojen **harmonisointineuvottelut** saadaan päätökseen syksyllä. Vaikutus voi talous- ja rahoitusjohtajan mukaan olla **merkittävä**.

Sivistys- ja kulttuurilautakunta ennustaa **ylittävänsä sitovan toimintakatteensa** kuudella miljoonalla ja **joukkoliikenne** kolmella miljoonalla eurolla. Ylityksiä ei ole vielä esitetty valtuustolle. Sitovat taloustavoitteet on käsitelty tarkemmin [kappaleessa 1.3.1.](#)

Kaupunginhallitus on käsitellessään kesäkuun lopun seurantatietoja 14.8. **edellyttänyt** hallintokuntia ja liikelaitoksia **toteuttamaan toimenpiteitä**, joilla talousarvion ylitykset saadaan katetuksi tai pienentymään.

Kaupungin vuosikate/asukas, € on **toinen kaupunkistrategian seurantamittari**, jonka toivotaan kehittyvän positiivisesti. Vuosikatteen ennustetaan vuonna 2023 toteutuvan talousarviovaihetta paremmin. Tämä vaikuttaa myös mittarin arvon paranemiseen. Tämänkään mittarin arvo ei ole sote-uudistuksen ja kertaluonteisten kiinteistöjen myyntitulojen vuoksi vertailukelpoinen vuoteen 2022. **Mittarin arvoa loppuvuonna voi heikentää toimintakuluihin liittyvät riskit.**

Vuosikate on keskeinen tunnusluku arvioitaessa tulo-rahoituksen riittävyyttä. **Positiivisesti vuosikatteeseen vaikuttaa alkuvuonna** etenkin **verotulojen kasvu**. Verotulojen on kesäkuun lopun tilanteessa ennustettu ylittävän talousarvion 20 miljoonalla. Kuntaliiton uusin (23.8.) ennuste Oululle oli pienentynyt miljoonalla. Kunnallisverojen osuus on kasvusta yli puolet. Myös kiinteistöveron tuoton odotetaan nousevan talousarviosta lähes 10 prosenttia. On kuitenkin hyvä huomioda, että verotulot sisältävät vuonna 2023 vanhalla veroprosentilla kertyneitä tilityksiä (ns. verohäntiä), mutta niiden vaikutuksen on arvioitu vähenevän jo loppuvuoteen mentäessä.

Jos vuosikate on käyttöomaisuuden poistojen suuruinen eikä ns. korjausvelkaa kerry, katsotaan, että tulo-rahoitus on riittävä. **Oulun poistot ovat edelleen** ennusteen mukaan **85 miljoonan luokkaa**, vaikka sote-kiinteistöjä myytiin. Poistot vähenevät vuodesta 2022 vain 2,5 miljoonaa euroa. **Ennustettu vuosikate kuitenkin kattaa hyvin poistot vuonna 2023, joten tulo-rahoituksesta tulisi riittävä.** Talousarvion 2023 mukaan tavoitteena on nostaa vuosikate tasolle, joka vastaa poistojen ja investointien määrää. Tässä vaiheessa talousarvion 2024 valmistelua (suunnitteluohje) näyttää **ettei vuonna 2024 vuosikate riitä poistojen kattamiseen.**

Kolmas talousmittari kaupunkistrategiassa Oulu 2030 on kaupungin **lainat/asukas, €**. **Tavoitteeksi on vuodelle 2025 asetettu, ettei kaupungin lainamäärä ylitä Manner-Suomen kuntien keskimääräistä lainamäärää asukasta kohden** (2022; 3 383 €). Kaupungin tunnusluku on ennusteessa 2 818, joten **tavoite on toteutumassa**, kun sitä verrataan viimeisimpään Manner-Suomen lainamäärään.

Kaupungin lainat/asukas, € -tunnusluvun arvo on parantunut vuodesta 2020 vuoteen 2022, kun uutta pitkäaikaista lainaa ei ole otettu. Sote-kiinteistöjen myyntivoittoja käytettiin lisäksi ylimääräisiin lainanhennyksiin. Uutta pitkäaikaista lainaa ei suunnitella nostettavaksi tänä vuonna, ja lainamäärän asukasta kohden ennustetaan pysyvän samassa tasossa kuin talousarviossa.

Kaupunginhallitus kohdensi viime vuoden kesäkuussa **sote-kiinteistöjen myyntitulosta** 85 miljoonaa "lyhytaikaiseen sijoittamiseen tulevien investointien rahoittamiseen". Talous- ja rahoitusjohtajan mukaan vuoden 2024 talousarvioaraamissa on arvioitu, että summasta **40 miljoonaa euroa siirtyy ensi vuoden investointien rahoittamiseen**.

Sote-kiinteistöjen myyntitulo vähensi lainojen euromäärää ja siirsi uusien, mahdollisesti korkeampikorkeisten, lainojen ottamista. Lisäksi se on lisännyt talletus- ja sijoitustuottoja lyhytaikaisista sijoituksista, koska sitä käytetään vähitellen investointien rahoittamiseen.

Investoinneissa on rahoitettavaa talousarviovaiheessa suunniteltua vähemmän, kun nettoinvestoinneista jää ennusteen mukaan toteutumatta 18,3 % (36 M€). **Investointien toteutuminen näyttää ennusteen mukaan jäävän hieman alle tavanomaisen toteutumisprosentin**. Suurimmat alittumisarviot ovat liikelaitosten investointien alittuminen noin 22 % (6 M€) ja rakennusomaisuuden taseyksikön investointien alittuminen noin 19 % (18 M€). Liikelaitosten ja rakennusomaisuuden taseyksikön tavoitteista lisää tietoa [kappaleessa 1.3.2](#).

Talousarviossa 2023 kaupunkistrategiassa *kestävää taloudenhoitoa* tavoitellaan kuudella sitovalla toiminnallisella tavoitteella, joista kolme on kaupunginhallituksen vastuulla.

- Toiminnan tehostaminen digitalisaatiota hyödyntämällä. **Tavoitteena on, että digitaalisten palvelujen ja prosessien määrä kasvaa**. Tarkastuslautakunnan arvioinnin mukaan **tavoite on toteutuksessa** vuonna 2023.
- **Tilatehokkuutta parantamalla** niin, että konsernin **tilojen kokonaiskustannukset alenevat**. Tavoitetta seurataan julkisen tilakannan määrällä ja käytössä on m²/asukas -mittari. **Tavoitteen toteutumista ei voitu vielä arvioida**, koska tiedot raportoidaan vasta tilinpäätöksessä.
- **Kaupungin hankintatoiminnan kehittäminen**. Tavoitteena on uusi hankintojen toimintamalli ja toisena mittarina "innovaatiomyönteiset käytännöt hankinnoissa kasvaa". **Tavoitteen toteutumista ei voitu vielä arvioida**, koska tiedot raportoidaan vasta tilinpäätöksessä.

Yleisemmin kuntien taloustilanteeseen syksyn aikana voivat vaikuttaa suhdannemuutos, inflaatio ja hintojen nousu. Merkittävää on myös lokakuussa päivittyvien sote-uudistuksen rahoituksen siirtolaske-
mien vaikutus Ouluun. Tämän jälkeen valtio tekee päätöksiä myös kuntien valtionosuuksista, joten epävarmuustekijöitä ja riskejä kaupungin taloustavoitteille on useampia. **Pitemmällä tähtäimellä** epävarmuutta tuo myös uuden hallitusohjelman yksityiskohtaiset vaikutukset kuntatalousohjelman kautta kun-
tiin.

Oulun talousarviopohja vuodelle 2024 on suunnitteluohjeessa 24 miljoonaa euroa alijäämäinen. Suunnitteluvuosista alijäämäiseksi arvioidaan tässä vaiheessa vuosi 2025. Koska lainaa jälleen otetaan vuodesta 2024 lähtien ja rahan hinta voi olla noussut, korkomenot lähtevät kasvuun.

1.2 Oulu-konsernin tavoitteen toteutumisen suunta

Konserniyhteisöille ei Oulussa ole asetettu tavoitteita talousarviossa, joten niiden toteutumista tarkastuslautakunta ei voi arvioida. Valtuustolle on tuotu huhtikuun kokouksessa tiedoksi Oulun tytäryhteisöraportti. Sen mukaan Oulun kaupunginvaltuuston omistajapoliittisissa linjauksissa asettamat tavoitteet on huomioitu hyvin tytäryhteisöjen toiminnassa (tilanne 2022 lopussa).

Konsernin neljännesvuosiraportoinnissa on kaupungin lisäksi mukana 13 tytäryhteisöä. Kesäkuun lopussa laaditussa konsernin tuloslaskelmassa ylijäämän ennustetaan tilinpäätöksessä 2023 olevan 63,4 miljoonaa euroa. Merkittävänä muutoksena aiempaan on, että sairaanhoitopiiri on poistunut Oulu-konserniin yhdisteltävistä yhteisöistä. Kaupunki vaikuttaa positiivisesti ennusteeseen, koska sen ylijäämän odotetaan kasvavan.

Kaupunkikonsernin kehitystä seurataan yhdellä mittarilla Kaupunkistrategiassa Oulu 2030. Mittarille konsernin vuosikate/asukas, € ei ole asetettu tavoitearvoa, vaan se on seurantamittari.

KAUPUNKISTRATEGIAN OULU 2030 KONSERNIMITTARI

Mittari	Tilinpäätös 2022	Talousarvio 2023	Ennuste 31.12.2023
Konsernin vuosikate/asukas, €	1 657	ei talousarviota	1 144

Mittarin arvo laskee vuodesta 2022, mutta arvo ei ole vertailukelpoinen. Vuosikate putoaa vuoden 2021 tasolle, noin 250 miljoonaan, ja siihen vaikuttaa keskeisenä tekijänä sote-uudistus. Konsernin ennustettu vuosikate (244 M€) kattaa edelleen poistot, joten **tulorahoitus on riittävällä tasolla**.

Tytäryhteisöt raportoivat kesäkuun lopun tilanteestaan suhteessa budjetteihinsa ja ennustavat loppuvuotta. Oulun Energia Oy arvioi sähkön ja lämmön myyntituottojen laskevan ja tällä on vaikutusta liikevaihtoon, joka ennusteen mukaan jäisi 24 miljoonaa alle budjetoidun. Muista tytäryhtiöistä **budjetoidun liikevaihdon alitusta** ennustavat Kiertokaari Oy (lähes -3 M€), Sivakka-konserni (-230 t€) ja Oulun Satama Oy (-126 t€).

Vaikka kaupunki ei ota **lainaa, konserniyhtiöistä** sitä **ottavat etenkin Oulun Energia- ja Sivakka - konserni**, yhteensä noin 60 miljoonaa euroa. Oulun Energialla investoinnit ovat selvästi edellisvuotista korkeammat. Lainojen kokonaismäärän nousua verrattuna edelliseen vuoteen laskee se, ettei sairaanhoitopiirin lainoja enää yhdistetä konserniin omistusosuuden suhteessa kuten aiemmin.

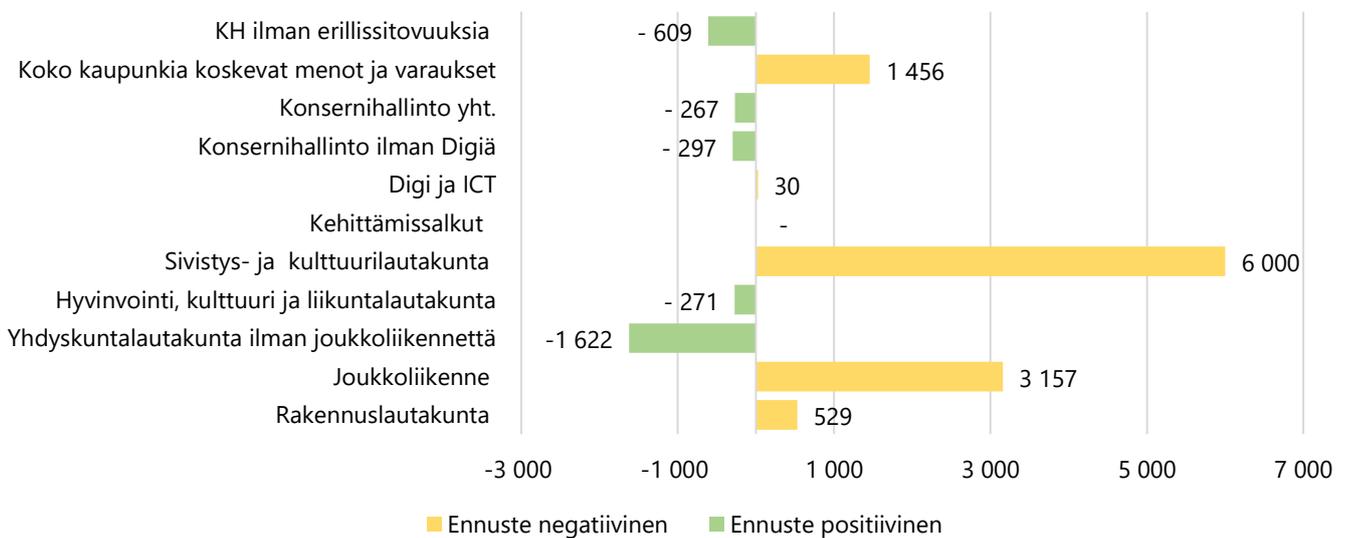
1.3 Valtuuston asettamat sitovat taloustavoitteet

1.3.1 Hallintokunnat

Valtuusto on asettanut hallintokuntien sitovat taloustavoitteet nettoperiaatteella eli tulojen ja menojen erotuksena (toimintakatteen). Arvioinnissa riskillä on tarkoitettu ennusteen toteutumisen riskiä.

Taloustarvion **ylitystä** ennustavat **sivistys- ja kulttuurilautakunta, joukkoliikenne ja rakennuslautakunta**. Myös koko kaupunkia koskevissa menoissa ja varauksissa on havaittavissa ylitystä. Muiden hallintokuntien laatimat ennusteet ovat taloustarvion mukaisia tai hieman sitä parempia.

ENNUSTETUN TOIMINTAKATTEEN MÄÄRÄ VERRATTUNA TALOUSTARVIOON (1 000 €)



Kaupunginhallituksen vastuulla oleva "koko kaupunkia koskevat menot ja varaukset" toimintakatetavoitteen -2,9 miljoonaa euroa ennustetaan ylittyvän 1,5 miljoonalla. Ylitys johtuu siitä, että siihen sisältyy poikkeuksellisesti sosiaali- ja terveystalouden ja pelastustoimen tuloja ja menoja, jotka ovat muodostuneet tilinpäätöksen jälkeen ja kuuluvat kaupungin vastuulle. Ne eivät ole sisältyneet vuoden 2023 taloustarvioon. **Riskinä** ennusteelle on, että toimintakatetavoite vielä heikkenee ennustetusta, koska sote-siirtymän menoja voi tulla lisää ja lomapalkkavelan vuosimuutos tarkentuu syksyllä eikä se sisälly taloustarvioon.

Digi ja ICT-vastuualueen toimintakatetavoitteen (655 M€) ennustetaan alittuvan noin 30 tuhatta euroa. Taustalla on sekä toimintatulojen että -menojen noin 1,5 miljoonan euron taloustarviota suurempi toteutumisarvio, joka on pääosin Oulun kaupungin järjestämien ICT-palvelujen siirtymävaiheen myyntiä Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueelle (Pohde) ja näihin palveluihin liittyviä ostoja. Palvelutarvetta ei ollut ennakoitu taloustarvioon. **Riskinä** toimintakatetavoitteelle on, että toimintatuotot voivat jäädä alle ennustetun, koska Oulun Digi -liikelaitoksen toiminta siirtyi vuoden vaihteessa osaksi konsernihallintoa ja kaupungin sisäinen laskutustapa on uusittu.

Sivistys- ja kulttuurilautakunnan toimintakatetavoitteeseen (-464,2 M€) ennustetaan kuuden miljoonan euron ylitystä. Menojen ennustetaan ylittävän talousarvion 7,3 ja tulojen 1,3 miljoonalla. Menojen ylitys johtuu pääosin keskitetystä palkkaratkaisusta (5,4 M€), joka ei sisällynyt talousarvioon. Vastuualueista varhaiskasvatus- ja perusopetuspalvelut ennustavat ylitystä. Varhaiskasvatuksessa omaan palvelutoimintaan odotetaan kasvavaa kysyntää, mikä on huomioitu ennusteessa.

Joukkoliikenne ennustaa toimintakatetavoitteen (-15 M€) alittuvan 3,2 miljoonaa euroa. Toimintamenot ylittyvät ennusteen mukaan 4,2 ja toimintatulot 1,1 miljoonaa. Toimintakatteen alitukseen vaikuttaa liikennöinnin kustannusten kasvu, polttoaineen hinnannousu, joukkoliikenteen sopimusten purkaminen ja väliaikaiset sopimukset sekä riittämätön ennakointi Onni-liikenteen kustannuksiin talousarviossa 2023.

Rakennuslautakunta ennustaa talousarviossa asetettuun toimintakatetavoitteeseen (29 t€) puolen miljoonan euron alitusta. Syynä alitukseen on talousarviota pienemmät toimintatuotot. Rakentamisen määrän ennustetaan kääntyvän laskuun erityisesti asuntorakentamisessa ja myönnettyjen rakennuslupien määrä on vähentynyt.

1.3.2 Liikelaitokset ja rakennusomaisuuden taseyksikkö

Valtuusto on asettanut 12 sitovaa taloustavoitetta viidelle liikelaitokselle sekä rakennusomaisuuden taseyksikölle. **Liikelaitosten sitovat tavoitteet** ovat liikeylijäämä, investoinnit ja tuloutus kaupungille, mutta tuloutustavoite koskee vain Oulun Vesi -liikelaitosta. **Rakennusomaisuuden taseyksiköllä** on tavoitteet tuloutuksesta ja investoinneista.

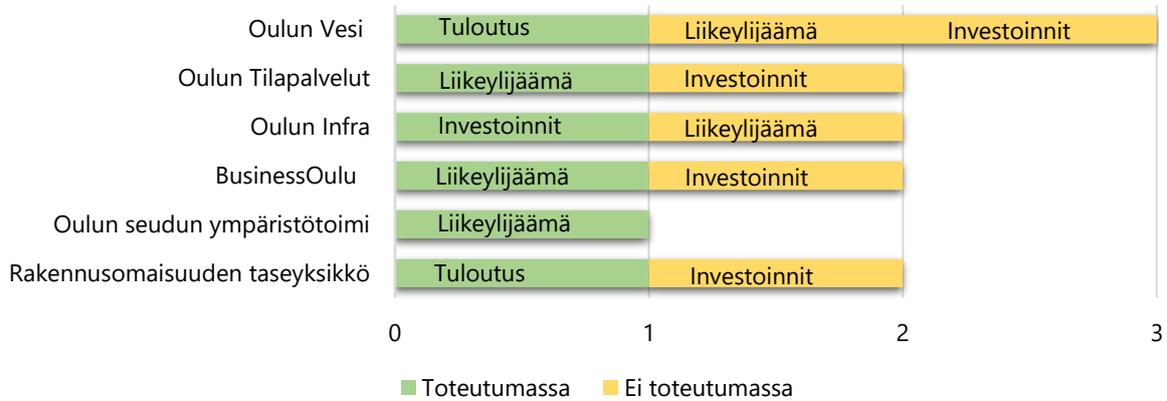
Ennusteiden mukaan tavoitteista toteutuisi puolet ja puolet jäisi toteutumatta. Monet liikelaitokset ennakoivat investointien alitusta vuoden 2023 lopussa, mikä heikentää tavoitteiden toteumaa.

Liikelaitosten liikeylijäämätavoite alittuu ennusteen mukaan 0,9 miljoonaa euroa verrattuna talousarvioon. Liikeylijäämätavoitteesta on jäämässä Oulun Vesi -liikelaitos (0,6 M€) kohonneen kustannustason ja asiakkaiden vähentyneen vedenkäytön seurauksena. Oulun Infra -liikelaitoksen tavoite toteutuisi ennusteen mukaan alijäämäisenä (-0,4 M€). Muut liikelaitokset ennustavat pääsevän tavoitteeseensa, mutta tilannetta kuvataan haastavaksi. Esimerkiksi Oulun Tilapalvelut -liikelaitos on korottanut hintoja ja pyrkii säästötoimilla kompensoimaan kustannusten nousua, mutta ennusteeseen pääsemiseksi liikelaitoksen mukaan edellytetään suotuisia olosuhteita.

Investoinneissa Business Oulu -liikelaitos ennustaa lievää ylitystä (25 t€) ja Oulun Infra -liikelaitos ennustaa investointien toteutuvan suunnitellusti. Muiden liikelaitosten ja rakennusomaisuuden taseyksikön ennusteissa on yhteensä 23,9 miljoonan euron alitus, johtuen pääasiassa hankkeiden aikataulumuutoksista.

Tuloutusten ennustetaan toteutuvan talousarvion mukaisesti (18,5 M€).

SITOVIENTALOUSTAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN ORGANISAATIOITTAIN



Liikelaitokset ja rakennusomaisuuden taseyksikkö ovat ottaneet huomioon **riskejä** ennusteissaan, kuten kulujen kasvun palkkojen ja hintojen nousun seurauksena. Lisäksi raportoitiin riskeistä, jotka liittyvät Ukrainan sotaan, yleiseen markkinatilanteeseen ja kustannusvaihteluihin, ja jotka voivat vaikuttaa hankkeiden eri osapuolten velvollisuuksiin, maksuperusteisiin ja aikatauluihin.

1.4 Kaupungin investoinnit ja investointien rahoitus

Valtuusto on asettanut talousarviossa useita investointien sitovuustasoja ja ne vaihtelevat kohteittain. Tässä tarkastuslautakunta tarkastelee investointien kokonaiskuvaa.

Kuluvan vuoden talousarviossa oli **varauduttu yli 200 miljoonan euron investointimenoihin**, mutta ennusteen mukaan niiden odotetaan **toteutuvan noin 28 miljoonaa pienempänä**. Kesäkuun lopussa investoinnit olivat 62,3 miljoonaa euroa eli noin 30 % talousarvion summasta.

Investointimenojen ennuste on 175 miljoonaa euroa ja investoinneista olisi toteutumassa hieman aiempia vuosia alhaisempi määrä, 86,2 %. Vuosina 2018–2022 on ennustettu puolen vuoden tilanteessa investointien toteutuvan noin 86,4–97-prosenttisesti.

Merkittävin **määrärahojen alitus** (18,1 M€) on tulossa **rakennusomaisuuden taseyksiköstä** investointiaikataulun muutosten vuoksi. Toinen suuri alitus (5 M€) on **Oulun Vesi -liikelaitoksella**, jossa Hintan laajennushanketta viivästyttää asemakaavasta tehty valitus.

Investointitulojen odotetaan kasvavan kahdeksan miljoonaa euroa. Pääosa tästä summasta on osakkeiden ja osuuksien luovutustuloja, jotka liittyvät Oulun Energia Oy:n SVOP-palautuksiin ja Oulun Tuotantokeittiö Oy:n osakkeiden myyntiin Pohteelle.

Riskinä on, että epävarmuus jatkuu tulevaisuudessa. Materiaalipula voi hidastaa edelleen hankkeiden aikatauluja ja Ukrainan sotatilanne nostaa investointien urakkahintoja materiaalien saatavuusongelmien vuoksi. Urakoitsijoiden kyvyttömyys jättää sitovia tarjouksia lisää myös kustannuspaineita.

Investoinnit on pystytty **rahoittamaan** sote-kiinteistöjen myynnin myötä viime vuonna kaupungin omilla taloudellisilla resursseilla ilman ulkopuolista rahoitusta ja tavoitteena on, että kuluvana vuonna-kaan kaupunki ei ota uutta pitkäaikaista lainaa. Tilanne on kuitenkin muuttumassa ja kaupunki on taloussuunnitelmassa varautunut ottamaan pitkäaikaista lainaa vuosina 2024 ja 2025 noin 355 miljoonaa euroa. Vuoden 2024 talousarviota laaditaan parhaillaan, ja rahoituslaskelman kehyksen mukaan uuden pitkäaikaisen lainan määrä kasvaa noin 100 miljoonaa euroa verrattuna aiempaan talousarvioon 2023.

Investointien tulorahoitusprosentti eli vuosikate suhteessa toteutuneeseen investointitasoon kuvaa kaupungin kykyä rahoittaa investointeja omalla rahavirrallaan ilman ulkopuolista rahoitusta, kuten lainoja. Kesäkuun lopun ennuste oli 66 %, kun vastaava luku tilinpäätöksessä 2022 oli 212 %. Tunnusluku vähennettynä sadasta osoittaa prosenttiosuuden, mikä jää rahoitettavaksi esimerkiksi käyttöomaisuuden myynnillä tai rahavaroja vähentämällä. Vuosittaiset vaihtelut voivat olla suuria, koska sekä tulorahoitus että investoinnit voivat vaihdella merkittävästi. Vuoden 2022 vahva vuosikate mahdollisti investointien rahoituksen, myös investointimenot olivat pienemmät. Tunnusluvun lasku viittaa siihen, että investointitaso on noussut, mutta vuosikate ei ole vastaavalla tavalla parantunut.

[Linkki johtopäätöksiin](#)

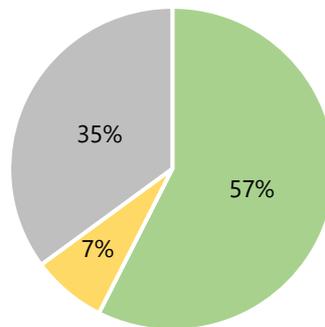
2 Kaupungin sitovien toiminnan tavoitteiden toteutumisen suunta ja riskit

Tarkastuslautakunta arvioi valtuuston talousarviossa 2023 asettamien sitovien toiminnan tavoitteiden toteutumista tavoitteiden suuntaan ja niihin liittyviä riskejä.

Valtuuston vuoden 2023 talousarviossa määrittelemät sitovat toiminnan tavoitteet toteuttavat ensimmäisen kerran Kaupunkistrategiaa Oulu 2030 – Kulttuuri-ilmastonmuutos NYT!. Vuositavoitteet on esitetty jaoteltuna kaupunkistrategian kuuteen painopisteeseen. Sitovat toiminnan tavoitteet ja mittarit on määritelty kytkemällä ne kaupunkistrategian strategisiin toimenpiteisiin 2022–2025.

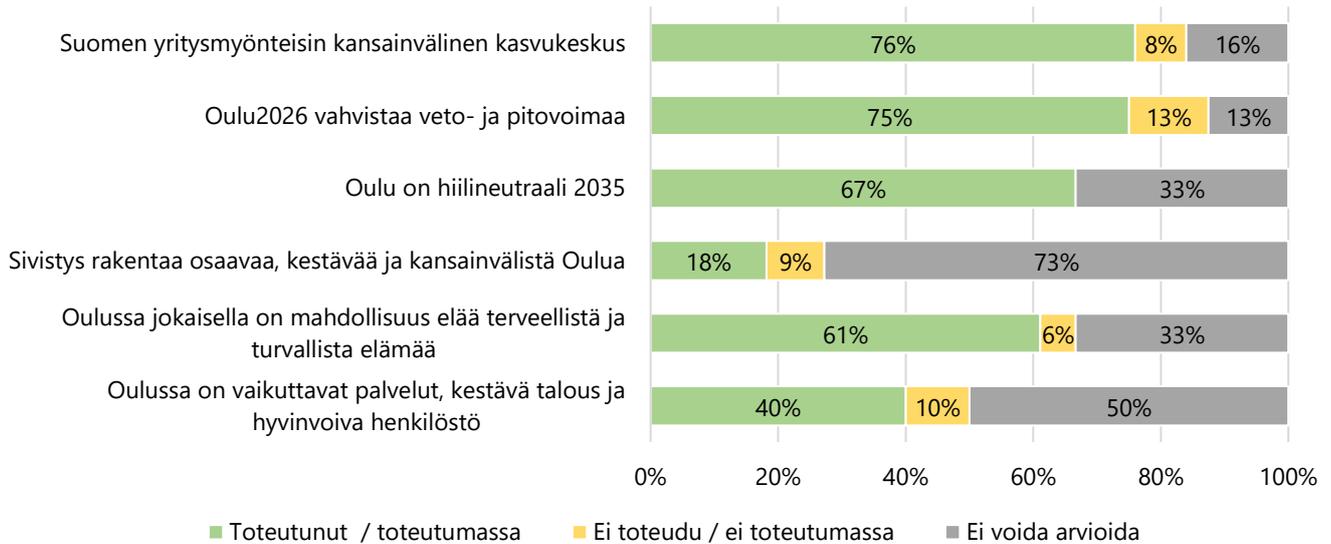
Toimialoille ja liikelaitoksille on asetettu yhteensä 46 sitovaa tavoitetta ja niille 94 mittaria. Tarkastuslautakunnan **arviointi on tehty mittareittain**.

HALLINTOKUNTIEN JA LIIKELAITOSTEN TOIMINNAN TAVOITTEIDEN MITTAREIDEN TOTEUTUMISEN ARVIOINTI



■ Toteutunut / toteutumassa ■ Ei toteudu / ei toteutumassa ■ Ei voida arvioida

Kaikista mittareista on käytössä olevien tietojen perusteella toteutunut tai on tarkastuslautakunnan arvioinnin **perusteella toteutumassa 57 %**. Seurantaraportoinnin perusteella 7 % mittareista ei joko varmasti toteudu tai ei ole arvioinnin perusteella toteutumassa.



Kesäkuun lopun tietojen perusteella **parhaiten ovat toteutuneet tai toteutumassa ”Suomen yritysmuotoinen kansainvälinen kasvukeskus” strategisen painopisteen tavoitteiden mittarit (76 %)**. Hyvin ovat toteutumassa myös painopisteiden ”Oulu2026 vahvistaa veto- ja pitovoimaa” tavoitteiden mittarit (75 %) ja ”Oulu on hiilineutraali” (67 %) tavoitteiden mittarit.

Tarkastuslautakunnan valmistelussa tuli esiin, että seurantaraportin sitovien toiminnan tavoitteiden raportointitiedon **laadussa on parannettavaa**. Kaikista mittareista 35 %:n toteutumista ei voitu arvioida. Tämän vuoksi **arvioinnin perusteella ei voi saada kokonaiskäsitystä, mihin tavoitteisiin erityisesti olisi panostettava loppuvuoden aikana**.

Puutteellista tai epäselvää raportointia oli 17 %:ssa mittareista. Kaikkein epäselvintä raportointitieto oli ”Sivistys rakentaa osaavaa, kestävä ja kansainvälistä Oulua” painopisteen mittareissa, joista 73 % ei ollut arvioitavissa. Osa mittareista on luonteeltaan vuosimittareita, sillä 18 %:ssa mittareista on saatavissa toteutumistietoa vasta vuoden lopussa.

Arviointiraporteissa 2018–2022 tarkastuslautakunta on todennut, että 30–40 % tavoitteista tai mittareista on ollut vuosimittareita tai raportoinnin laatu ei ole ollut valtuuston näkökulmasta riittävää.

[Linkki johtopäätöksiin](#)

3 Tarkastuslautakunnan työohjelma 2023–2024

Tarkastuslautakunnan **Arviointikertomukseen 2024 arviointikohteiksi** on valittu:

- Kaupunkistrategia Oulu 2030 toteutuminen ja strategian toteutumisen johtaminen
- Sijoitustoiminnan arviointi
- Yritysmönteisyys
- Nallikari Seaside Oy ja sen omistajaohjaus
- Ympäristöystävällinen liikkuminen
- Suomi ja ruotsi toisena kielenä – opiskelijoiden tuki (9 kaupungin yhteinen arviointi)
- STEAM-oppimisen mahdollisuuksien hyödyntäminen
- Opiskeluhoitopalveluiden saatavuus perusopetuksessa (yhteinen arviointi Pohteen tarkastuslautakunnan kanssa)
- Ympäristöluvut
- Tytäryhtiöiden hallitusten kokoonpanojen vaihtuvuus