

# ROVANIEMI

## Talousarvio 2023 Suunnitteluohje

13.6.2022  
Kaupunginhallitus

---

## SISÄLLYSLUETTELO

1. Johdanto.....	4
1.1 Talousarvion suunnitteluohjeen tarkoitus.....	4
1.2 Talousarvion ja taloussuunnitelman laatimisen velvoite .....	4
1.3 Talousarvion tehtävät ja rakenne .....	4
1.4 Talousarvion valmisteluajataulu.....	5
2. Organisaatio ja johtamisjärjestelmä.....	7
2.1 Budjettirahoitteiset tehtävät .....	7
2.2 Kohderahoitteiset tehtävät.....	7
3. Talouden tavoite ja talouskehykset.....	8
3.1 Yleinen taloudellinen tilanne .....	8
3.1.2. Toiminnan riskit vuosille 2022 ja 2023:.....	8
3.1.3. Toimintaympäristön muutokset- SOTE.....	9
3.2 Rovaniemen talous.....	9
3.3 Käyttötalousosa.....	10
3.4 Sisäinen liiketoiminta.....	10
3.5 Tuloslaskelmaosa .....	11
3.6 Investointiosa .....	12
3.7 Rahoitusosa.....	13
4. Henkilöstö.....	15
4.1 Henkilöstösuunnittelu .....	15
4.1.1 Henkilöstösuunnitelmalomakkeen täyttäminen .....	16
4.1.2 Koulutussuunnitelmalomakkeen täyttäminen.....	16
4.2 Henkilöstökulut .....	17
4.2.1 Palkat .....	17
4.2.2 Lomarahat.....	17
4.2.3 Henkilösivukulut .....	17
4.3 Henkilöstösivukulujen budjetointi vuodelle 2023.....	17
5. Hyvinvointi- ja turvallisuussuunnitelma .....	19
5.1 Poikkihallinnollinen velvoite hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen .....	19
5.2 Hyvinvointi- ja turvallisuussuunnitelman sisällyttäminen osaksi talousarviota.....	19

---

6. Taloutta ja toimintaa koskevat ohjeet ja säännöt.....	20
6.1 Lainsäädäntö, kansalliset suositukset ja periaatteet.....	20
6.1.1 Resurssien jako tehtäville ja hankkeille .....	20
6.1.2 Tasapainoperiaate .....	21
6.1.3 Brutto- ja nettoperiaate .....	21
6.1.4 Suorite- ja realisointiperiaate.....	21
6.1.5 Täydellisyysperiaate .....	21
6.1.6 Kehysbudjetointiperiaate .....	22
6.2 Kaupungin hallintosääntö .....	22
6.3 Kaupungin strategia.....	22

## 1. Johdanto

### 1.1 Talousarvion suunnitteluohjeen tarkoitus

Kaupunkistrategia on kaupungin keskeisin toimintaa ohjaava asiakirja ja johtamisen väline. Kaupungin talousarvio ja taloussuunnitelma on kaupunkistrategian toteuttamisen ja seurannan väline.

Talousarvion suunnitteluohjeella tarkoitetaan kaupunginhallituksen talousarvion suunnittelun menettelyohjetta laadinta-aikataulusta, tehtäväkohtaisista käyttötalous-, tuloslaskelma-, investointi- ja rahoitusosien tavoitteista. Toimielimet valmistelevat talousarvioehdotuksensa kaupunginhallituksen antamien kehysten ja ohjeiden pohjalta.

### 1.2 Talousarvion ja taloussuunnitelman laatimisen velvoite

Kuntalain 110 § mukaan valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio. Hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös kahta tai useampaa vuotta koskeva taloussuunnitelma. Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi.

Vuoden 2023 talousarvion suunnitteluohjeessa annetaan euromääräinen kehys kaupungin käyttötalousmenoille ja investointitasolle vuodelle 2023.

Toimielinkohtaiset talousarvioesitykset käsitellään toimielimessä 30.9.2022 mennessä.

### 1.3 Talousarvion tehtävät ja rakenne

Talousarvio muodostuu käyttötalous- ja tuloslaskelmaosasta sekä investointi- ja rahoitusosasta. Samaa rakennetta noudatetaan taloussuunnitelmassa ja tilinpäätökseen sisältyvässä talousarvion toteutumisvertailussa. Toimintaa ja taloutta suunnitellaan ja seurataan käyttötalous-, tuloslaskelma-, investointi- ja rahoitusosien näkökulmista.

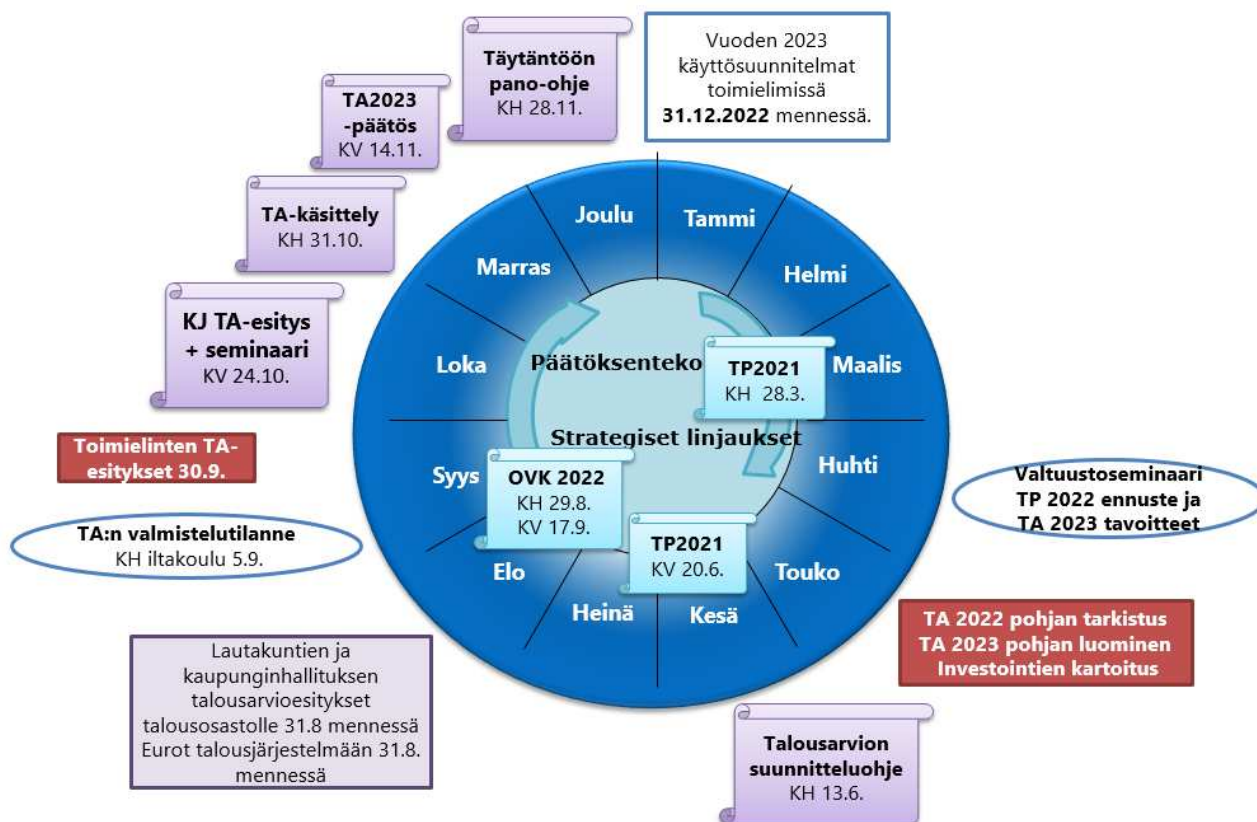
Käyttötalousosassa asetetaan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ja budjetoidaan niiden järjestämisen edellyttämät tulot ja menot. Tuloslaskelmaosassa osoitetaan tulorahoituksen riittävyys käyttömenoihin ja poistoihin. Investointiosassa budjetoidaan pitkävaikutteisten tuotantovälineiden kuten rakennusten, kiinteiden rakenteiden ja kaluston hankinta, rahoitusosuudet ja omaisuuden myynti. Rahoitusosassa osoitetaan yhteenvetona rahan lähteet ja käyttö.

#### 1.4 Talousarvion valmisteluajataulu

Määräaika	Käsittely	Tehtävä
13.6.2022	Kaupunginhallitus	Vuoden 2023 talousarvion suunnitteluohje ja toimielinkohtainen talouskehys kaupunginhallituksessa
Kesäkuu	Toimielimet	Suunnitteluohje käyty läpi
15.8.2022	Talous- ja rahoitus- palvelut	Talousarvion tuloskorttipohjat asianomaisille
31.8.2022	Toimialat	Eurot on tallennettu Tabellaan
31.8.2022	Toimialat	Investointisuunnitelma ja -tekstit ovat valmiina ja toimitettu talous- ja rahoituspalveluihin
30.9.2022	Toimialat & Konserniyhteisöt	Lausunnot talousarviosta ja tuloskorttien käsittely toimielimissä. Yhtiöiden ja yhteisöjen talousarvioesitykset on laadittu ja toimitettu tarvittavilta osin tiedoksi talous- ja rahoituspalveluihin ja talousarviokirjan tekijälle
5.10.2022	Kaupunginhallitus	Talousarviokäsittelyä iltakoulussa
17.10.2022	Talous- ja rahoitus- palvelut	Koko kaupungin talousarvioesitys on koostettu ja toimitettu kaupunginjohtajalle => budjettiriihiyöskentely
24.10.2022	Kaupunginhallitus ja -valtuusto	Kaupunginjohtajan talousarvioesitys julkistetaan ja esitellään kaupunginhallitukselle ja -valtuustolle. Budjetista käydään lähetekeskustelu kaupunginhallituksen ja -valtuuston yhteisessä seminaarissa.
31.10.2022	Kaupunginhallitus	Talousarvion käsittely kaupunginhallituksessa
14.11.2022	Kaupunginvaltuusto	Talousarvion käsittely kaupunginvaltuustossa
16.11.2022	Kaupunginvaltuusto	Veroprosentin ilmoittaminen
28.11.2022	Kaupunginhallitus	Talousarvion täytäntöönpano-ohjeet
31.12.2022	Toimielimet	Käyttösuunnitelmat toimielimissä

Taulukko 1. Talousarvion valmisteluajataulu

## 1.5 Taloussuunnittelun vuosikello



## 2. Organisaatio ja johtamisjärjestelmä

Talousarviorakenteessa noudatetaan kuntaliiton talousarviosuositusta. Kaupungin palvelutuotanto ja hallinto jaetaan rahoitustavan perusteella budjettirahoitteisiin ja kohderahoitteisiin tehtäviin.

### 2.1 Budjettirahoitteiset tehtävät

Budjettirahoitteiset tehtävät rahoitetaan valtuuston verorahoitukseen perustuvilla määrärahoilla. Budjettirahoitteiset tehtävät vuonna 2023 ovat:

- Ulkoinen tarkastus ja arviointi
- Hallinto- ja tukipalvelut
- Sivistyspalvelut
- Elinvoimapalvelut
- Ympäristövalvonta
- Yhdyskuntasuunnittelu

### 2.2 Kohderahoitteiset tehtävät

Kohderahoitteisten yksiköiden rahoitus perustuu sisäiseen tai ulkoiseen tulorahoitukseen, joka perustuu palvelujen tuottamisesta saatuihin myynti- ja maksutuottoihin. Kohderahoitteiset tehtävät vuonna 2023 ovat:

- Tilapalvelut
- Ruoka- ja puhtauspalvelut

### 3. Talouden tavoite ja talouskehykset

#### 3.1 Yleinen taloudellinen tilanne

Talous jatkaa olemistaan pitkään jatkuneessa poikkeustilassa. Koronapandemia on vaikuttanut talouteen maailmanlaajuisesti keväästä 2020 alkaen, ja helmikuussa 2022 alkanut Ukrainan sota aiheuttaa epävarmuutta ja riskitekijöitä toimintaan. Koronan osalta vaikutukset kuntiin ovat hiipumassa, mutta pandemialla on edelleen jälkivaikutuksia toimitusketjuihin ja kustannuksiin. Kuntien taloutta on vahvistanut valtion vahva tuki koronatoimien kulujen kattamiseksi.

Suomessa on käynnissä mittakaavassaan historiallinen hallinnollinen muutos, jossa vuoden 2023 alusta lukien vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä 21:lle hyvinvointialueelle. Muutoksen myötä kuntien ja kuntayhtymien toiminnan perusteet muuttuvat täysin toisiksi. Muutokset leikkaavat Rovaniemen kaupungin tuloista ja menoista 60% SOTE-siirtymänä uudelle hyvinvointialueelle. Sivistystoimi kasvaa volyymiltaan merkittävimmäksi toimialaksi uudessa kaupunkirakenteessa.

#### 3.1.2. Toiminnan riskit vuosille 2022 ja 2023:

Toiminnan riskejä on lisännyt huomattavasti epävakaa tilanne maailmanpolitiikassa: Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja sitä seuranneet sotatoimet vaikuttavat laajasti eri hyödykkeiden hintoihin ja saatavuuteen. Suomen pankki on tehnyt keväällä 2022 vaihtoehtoiset laskelmat, joista optimistisemmässä bruttokansantuote (BKT) kasvaa vuonna 2023 1,5% ja kuluttajahintainflaatio on 2%. Pessimistisemmässä laskelmassa BKT kasvaa vain 0,5% ja kuluttajahintainflaatio on tasolla 3%. Kuluttajahintaindeksi voi toteutua vielä rajumpana, mikäli Ukrainan sota pitkittyy, Venäjän talouskriisi syvenee ja Suomen talouden sopeutumistahti on hidasta. Kuluttajahintainflaation nousu 2%:iin tarkoittaa Rovaniemen kaupungin ostamien palveluiden, aineiden, tarvikkeiden ja tavaroiden sekä vuokrien osalta yhteensä 0,9 miljoonan euron lisäkulua vuodelle 2023, ja 3%:n inflaatiotasossa arvio lisäkulusta on 1,4 miljoonaa euroa.

Ukrainan sodan aiheuttaman shokin on ennustettu keväällä 2022 aiheuttavan pahimmillaan jopa 10-12%:n nousua elintarvikkeiden hintoihin, ja Venäjän pakotteet aiheuttavat myös kovaa painetta öljyn ja energian hinnankorotuksille, jotka ovat jo osittain toteutuneet keväällä 2022. Mikäli ruuan hinta nousee 10%, aiheuttaa se noin 0,5M€ lisäkustannuksen vuodelle 2023. Myös rakennusmateriaalien osalta on olemassa hintapainetta sekä saatavuusongelmia tiettyjen tuontimateriaalien osalta, joita on aiemmin tuotu nykyään pakotteiden alaisista maista sekä Ukrainasta (esimerkiksi harjateräs). Raaka-aineiden ja hyödykkeiden hintojen muutosten lisäksi sotatoimialueelta tulevat pakolaiset aiheuttavat potentiaalisen ja heikosti ennustettavan menolisäyksen kunnille.

Kevät 2022 on ollut työtaisteluiden aikaa kuntakentällä, ja taloussuunnitteluohjetta kirjoitettaessa kunta-alan neuvottelut ovat vielä kesken. Kuntasektorin palkkoja vaaditaan yleisesti nostettavan 5-vuotisella palkkaohjelmalla reilut 5% muita aloja enemmän. Mikäli korotukset toteutuvat, lisäävät ne luonnollisesti merkittävästi henkilöstökuluja, joka täytyy pystyä kattamaan verotuloilla sekä valtionosuuksilla. Mikäli palkkaohjelma toteutuu esitetyillä



---

korotuksilla, tarkoittaa se Rovaniemen kaupungille vuodelle 2023 arviona 1,7 miljoonan euron lisäkuluja nykyiseen palkkakustannukseen verrattuna.

Yllä olevien kustannuspaineiden lisäksi toiminnan riskiksi voidaan mainita sivistystoimialan varhaiskasvatuksen osa-alueen osalta työvoiman saatavuusongelman, joka on jo osittain realisoitunut vuodelle 2022 rekrytointien haastavuutena. Ongelman korostumisriski on myös opetusallalla, jolla on tällä hetkellä myös käynnissä työtaistelut opettajien palkkatason korottamiseksi.

### **3.1.3. Toimintaympäristön muutokset- SOTE**

Sote-uudistus muuttaa kunnan toimintaa vuoden alusta. Muutokset pienentävät kunnan tuloja, menoja ja henkilöstömäärää selvästi. Pitkällä aikavälillä vaikeasti ennakoitavien ja kasvavien sote-menojen siirtyminen hyvinvointialueelle parantaa kunnan talouden ennakoitavuutta ja ennustettavuutta. Muutosvaiheessa ennustettavuuteen liittyy vielä epävarmuustekijöitä.

Valmisteilla oleva TE-palvelujen siirto kuntiin ja kiinteistöverojen kehittämishanke muuttavat kuntien taloudellista tilannetta toteutuessaan, vuodesta 2024 alkaen.

## **3.2 Rovaniemen talous**

Rovaniemen kaupungin tilinpäätös osoitti 12,7 miljoonan euron ylijäämää tilikaudelle 2021. Ylijäämä eroaa selvästi alkuperäisestä 2021 talousarviosta. Tilikauden 2021 alkuperäisen talousarvion mukaan Rovaniemen kaupungille odotettiin 1,5 miljoonan euron alijäämää. Ylijäämän muodostumiseen vaikuttivat erityisesti kertaluonteiset tapahtumat, joista suurimpana Lapin sairaanhoitopiirin kuntayhtymän palautukset jäsenkunnille, joka toteutettiin oikaisemalla vuoden 2021 laskutusta Rovaniemen kaupungin osalta 8,2 miljoonan euron verran. Koronatuksia maksettiin Rovaniemen kaupungille 16,6 miljoonaa euroa ja koronakuluiksi on kirjattu noin 14,1 miljoonaa euroa. Koronatuksien nettovaikutus ylijäämään on siten noin 2,5 miljoonaa euroa. Valtionosuuksien määrä väheni edellisestä tilikaudesta 13,1 miljoonaa euroa, ollen vuonna 2021 113,8 miljoonaa euroa. Tukien ja avustusten määrä sen sijaan kasvoi 19,4 miljoonaa euroa. Valtionosuuksien sekä tukien ja avustusten eroja edellisen tilikauden vastaaviin eriin selittää valtion koronatuksien kirjaustavan muutos; vuonna 2020 ne kirjattiin valtionosuuksiin ja vuonna 2021 tukiin ja avustuksiin. Verotulojen määrä kasvoi 16,9 miljoonaa euroa 284,0 miljoonaan euroon. Suunnitelman mukaisia poistoja kirjattiin -15,1 miljoonaa euroa.

Vuoden 2022 talousarvio on laadittu 3,79 miljoonaa euroa alijäämäiseksi. Vuoden 2023 talousarvio on suunniteltu 0,99 miljoonaa euroa ylijäämäiseksi ja vuosien 2024 - 2026 taloussuunnitelma on suunniteltava siten, että kaupungin talous toteutuu ylijäämäisenä. Riskeinä suunnitelman toteutumiselle on koronapandemiasta aiheutuvat lopulliset kustannukset, verotulojen ennustaminen uudessa toimintaympäristössä sote-uudistus, sekä Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja sen seurannaisvaikutukset. Lisäksi kunta-alan palkkaratkaisuilla on huomattava merkitys tulevalle kustannuskehitykselle. Henkilöstökulut muodostavat suurimman kuluerän kuntasektorilla. Luotettavien ennusteiden laatimisesta on tullut kasvavien epävarmuustekijöiden ja kunnan toimintaa koskevien muutosten myötä yhä haasteellisempaa.

Uusi kuntalaki korostaa kuntakonsernin johtamista ja ohjausta. Vuodesta 2017 lähtien kunnan talouden kestävyyttä on arvioitu konsernitasolla ja kriisikuntakriteerit on uudistettu. Kaupunkikonsernin omavaraisuusaste vuonna 2021 oli 43,4 prosenttia, lainakanta 5 662 sekä lainakanta ja vuokravastuut yhteensä 6 409 euroa asukasta kohden. Konsernin tilikauden ylijäämä oli 37,3 miljoonaa euroa vuonna 2021. Taseen kumulatiivinen ylijäämä 31.12.2021 oli 152,3 miljoonaa euroa. Talousarvion tavoitteet eivät suoraan sido konsernin yhteisöjä, mutta niiden tulee huomioida omassa toiminnassa konserniemion strategian ja talousarvion ohjaava vaikutus.

Sekä emokaupungin että koko konsernin edellisen tilikauden positiivinen tulos selittyy suurelta osin kertaluonteisilla erillä ja koronatuilla. Hyvä tulos kätkee alleen rakeenteellisen menojen ja tulojen epätasapainon. Sote-uudistus kaventaa Rovaniemen liikkumavaraa tulojen ja menojen vähentyessä. Kaventunut liikkumavara korostaa riskienhallinnan merkitystä erityisesti investointien kohdalla.

### 3.3 Käyttötalousosa

Vuoden 2023 taloussuunnittelun lähtökohtana ovat 181,61 miljoonan euron määrärahat.

Alla olevassa taulukossa on esitetty tehtävittäin talousarvion laadinnan perustaksi esitetyt määrärahat. Lautakuntien tulee omissa talousarvioesityksissään kohdentaa määrärahat palvelualueille ja huomioida kaupunkistrategian asettamat tavoitteet. Lautakuntien tulee huomioida arvioitu indeksivaikutus, eli mikäli indeksiä ei oteta huomioon, se aiheuttaa indeksin suuruisen säästöpaineen raamissa pysymiseen.

Tehtävä/Toimiala M€	Toimielin	TP2021	TA2022	KEHYS 2023
Ulkoinen tarkastus ja arviointi	Tarkastuslautakunta	0,25	0,26	0,27
Hallinto	Kaupunginhallitus	-1,64	0,09	0,00
Hyvinvointipalvelut	Hyvinvointilautakunta	226,35	251,14	0,00
Hyvinvointipalvelut	Sivistyslautakunta	139,54	143,00	156,64
Hyvinvointipalvelut	Elinvoimalautakunta	11,04	11,02	11,00
Elinvoimapalvelut	Yhdyskuntalautakunta	9,76	11,55	12,00
Ympäristövalvonta	Ympäristölautakunta	6,10	7,09	1,70
<b>Määrärahat yhteensä</b>	<b>Määrärahat yht.</b>	<b>391,40</b>	<b>424,15</b>	<b>181,61</b>

Taulukko 2. Määrärahakehys

### 3.4 Sisäinen liiketoiminta

#### Tilapalvelukeskus

Tilapalvelukeskukselle laaditaan nettobudjetti tuloslaskelman muotoon. Vuokrat lasketaan toimialoille kaupunginhallituksen päättämien sisäisten vuokrien määrityisperiaatteiden mukaisesti. Tilojen käytön tehostamiseen on pyrittävä parantamalla tilatehokkuutta ja tilojen käyttöasteita. Näitä edistetään siirtymällä tiiviimpiin ja joustavampiin tilaratkaisuihin. Ensisijaisesti tiivistetään nykyistä tilankäyttöä, sopeutetaan uusia tilatarpeita sijoittamalla

toimintoja olemassa oleviin tiloihin sekä luopumalla turhista tiloista. Samoja periaatteita noudatetaan myös kaupunkikonsernin ulkopuolelta vuokrattuihin tiloihin.

Tehtävä / Toimiala M€	TP2021	TA2022	KEHYS 2023
<b>Tilapalvelukeskus</b>			
Toimintakate	10,33	10,12	10,00
<b>Tulos</b>	-1,3	-0,9	-0,8

**Taulukko 3. Tilapalvelukeskuksen tulostavoite**

### Ruoka- ja puhtauspalvelut

Ruoka- ja puhtauspalveluille laaditaan nettobudjetti tuloslaskelman muotoon ja tulostavoitteena on tehdä tilikaudella vähintään nollatulos. Ruoka- ja puhtauspalvelujen kustannukset huomioidaan toimialojen määrärahoissa sisäisinä menoina ja vastaavasti ruoka- ja puhtauspalveluissa sisäisinä tuloina.

Tehtävä	TP2021	TA2022	KEHYS 2023
<b>Ruoka- ja puhtauspalvelut</b>			
Toimintakate	0,03	0,00	0,00
Tulos	0,03	0,00	0,00

**Taulukko 4. Ruoka- ja puhtauspalvelujen tulostavoite**

### **3.5 Tuloslaskelmaosa**

Käyttötalousosan määräraha-kehityksen perusteella koko kaupungin talouskehitys vuodelle 2023 muodostuu siten, että toimintakate eli rahoitettavat nettomenot ovat 171,61 miljoonaa euroa.

Rovaniemen kaupungin valtionosuudet ovat vuonna 2023 Kuntaliiton ennakkolaskelman mukaan 9,76 miljoonaa euroa. Laskelmat perustuvat kevään kehysriihen päätöksiin sekä määräytymistekijöiden muutoksiin, kuten väestö- ja sairastavuus sekä työttömyys- ja työvoimatietojen päivityksille sekä veroennusteen mukaiseen tasauslaskelmaan. Lopulliset päätökset vuoden 2023 valtionosuudesta tehdään vuoden 2022 lopussa.

Kuntien verotulojen ennuste on laadittu yhteistyössä Kuntaliiton sekä valtiovarainministeriön ja Verohallinnon kanssa. Ennuste kuvaa koko maan kuntien verotulojen kehitystä. Kunnallisveron osalta veroennustekehikon perustana toimii Verohallinnon julkaisema verotilasto. Ennusteessa on lisäksi tukeuduttu Verohallinnon tilityserittelyihin sekä Verohallinnon ennakkotietoihin.

Valtiovarainministeriön kevään 2022 talouskatsauksen mukaan bruttokansantuotteen arvioidaan kasvavan seuraavasti:

- v. 2022 → 1,5 %
- v. 2023 → 1,7 %
- v. 2024 → 1,5 %
- v. 2025 → 1,3%

Rovaniemen veroennuste vuodelle 2023 on 167,53 miljoonaa euroa. Kunnallisveron osalta veropohjassa ja verotulotilityksissä on epävarmuutta, mikä on huomioitu varovaisuuden periaatetta noudattaen.

M€	TP2021	TA2022	KEHYS 2023
<b>Toimintakate</b>	<b>-381,04</b>	<b>-414,03</b>	<b>-171,61</b>
Verotulot	284,03	285,31	167,53
<i>Kunnallisvero</i>	234,83	242,49	120,19
<i>Kiinteistövero</i>	31,94	31,73	35,12
<i>Yhteisövero</i>	17,25	11,09	12,22
Valtionosuudet	113,77	126,36	9,76
Rahoitustuotot ja -kulut	9,60	11,45	10,00
<b>Vuosikate</b>	<b>26,35</b>	<b>9,09</b>	<b>15,68</b>
Poistot ja arvonalentumiset	-15,05	-13,27	-15,00
Poistoeron muutos	0,31	0,31	0,31
Rahastojen muutos	1,06		
<b>Tilikauden yli/alijäämä</b>	<b>12,68</b>	<b>-3,87</b>	<b>0,99</b>

**Taulukko 5. Talouskehys**

Verotulo- ja valtionosuuslaskelmat pohjautuvat Kuntaliiton sekä Valtiovarainministeriön laskelmiin tulevasta kehityksestä. Vuoden 2023 arviot julkisen rahoituksen osalta voivat vielä muuttua olennaisesti.

### 3.6 Investointiosa

Nykyinen investointitaso ylittää vuosipoistojen määrän. Tulevaisuuden poistopohja kasvaa, josta seuraa korkeammat vuosittaiset poistot. Yleinen kuntatalouden vähimmäistavoite on, että vuosikate kattaa poistot.

Noin 55 prosenttia peruskaupungin investoinneista tulee vuonna 2023 katettavaksi lainarahalla. Nykyisellä investointitasolla peruskaupungin lainamäärä kasvaa 19,26 miljoonaa euroa.

Valtuusto päättää investointitasosta talousarvion investointiosassa. Toimivallasta säädetään hallintosäännössä.

Suunnittelun pohjana olevat peruskaupungin ja konserniyhtiöiden investointikehykset ja investointien aiheuttama kaupungin lainakannan muutos on esitetty seuraavissa taulukoissa.

M€	TP2021	TA2022	KEHYS 2023
Vuosikate	26,35	9,04	15,68
Nettoinvestoinnit kaupunki	-14,16	-17,55	-34,94
Lainakanta kasvaa(+)/vähenee (-)	-12,20	8,51	-19,26
Lainakanta yhteensä	290,01	298,52	317,78

**Taulukko 6. Peruskaupungin investointikehys**

Peruskaupungin vuosikatteen ylittäessä investointien kokonaismäärän, lainakanta vähenee. Mikäli vuosikate ei riitä kattamaan investointien kokonaismäärää, lainakanta kasvaa.

M€	TP2021	TA2022	KEHYS 2023
Napapiirin Residuum Oy	0,33	0,60	0,50
Napapiirin Energia ja Vesi Oy	21,80	22,70	21,50
Rovaseudun Markkinakiinteistöt	11,30	0,10	0,20
Kiinteistö Oy Lappi Areena	0,00	0,10	0,00
<b>Yhteensä</b>	<b>33,43</b>	<b>23,50</b>	<b>22,20</b>

**Taulukko 7. Konserniyhtiöiden investointikehys, nettoinvestoinnit**

Konserniyhtiöiden rahoittaessa investointeja konsernipankin kautta kaupungin lainakanta kasvaa. Konserniyhtiöiden lainakannan kasvu vuodelle 2023 on ennusteessa 2,84 miljoonaa euroa.

### 3.7 Rahoitusosa

Rahoitusosaan vaikuttavat suurimpina erinä toiminnan ja investointien nettorahavirtojen summat. Jos toimintakate kasvaa ja investointien määrä vähenee, rahoitustoiminnan rahan tarve pienenee samassa suhteessa.

M€	TP2021	TA2022	KEHYS 2023
<b>TOIMINTA JA INVESTOINNIT</b>			
Toiminnan rahavirta	22,39	8,54	15,68
Investointien rahavirta	-9,59	-17,55	-34,94
<b>Toiminta ja investoinnit netto</b>	<b>12,80</b>	<b>-9,01</b>	<b>-19,26</b>
<b>RAHOITUSTOIMINTA</b>			
Antolainauksen muutokset	-12,31	1,99	-0,24
Lainakannan muutokset	21,12	8,51	19,50
Muut maksuvalmiuden muutokset	-20,91	0,00	0,00
<b>Rahoitustoiminta netto</b>	<b>-12,10</b>	<b>10,50</b>	<b>19,26</b>
<b>VAIKUTUS MAKSUVALMIUTEEN</b>	<b>0,70</b>	<b>1,49</b>	<b>0,00</b>
<b>LAINAKANTA</b>	<b>290,01</b>	<b>298,52</b>	<b>317,78</b>

**Taulukko 8. Rahoituskehys**

Tämänhetkisen ennusteen mukaan peruskaupungin lainakanta on 317,78 miljoonaa euroa vuonna 2023. Väestöennuste vuodelle 2023 on 64.637 henkilöä, joten asukaskohtainen lainakanta on 4.916,40€ / asukas. Vuonna 2021 lainakanta oli 290,01 miljoonaa euroa ja 4.518,00€ / asukas, eli kasvua vuodesta 2021 vuoteen 2023 on 8,8%.

M€/Kaupunkikonserni	TP2021	TA2022	KEHYS 2023
Lainamäärä	363,48	377,99	400,09
Asukasmäärä	64 194	64 305	64 637
Lainakanta / asukas	5.662,21	5.878,08	6.189,80

**Taulukko 9. Konsernin lainamääräennuste**

Rovaniemen kaupunki on määritellyt konsernin ja tytäryhtiöiden sekä kuntayhtymien tulostavoitteiksi seuraavat:

1. Kuntakonsernin vuosikate on positiivinen ja kattaa poistot
2. Kuntakonsernin asukaskohtainen lainamäärä ei kasva yli kaikkien kuntakonsernien keskimääräisen arvon
3. Kuntakonsernin omavaraisuusaste on parempi kuin kaikkien kuntakonsernien keskimääräinen arvo

Ensimmäinen tavoite täytyy kuntakonsernin vuosikatteen ollessa ennusteessa positiivinen (15,68 miljoonaa euroa vuodelle 2023) ja kattaessa poistot (15,00 miljoonaa euroa vuodelle 2023).

Kuntakohtainen kuntakonsernien keskimääräinen lainamäärä per asukas vuonna 2020 oli 7.454€/asukas. Vastaava maakuntakohtainen luku oli samana vuonna 7.129€/asukas. Kehitys on arvion mukaan edelleen kuntakohtaisen ja maakuntakohtaisen keskiarvon alapuolella tulevinakin vuosina eli tavoite ennustetaan toteutuvan.

Kaupunkikonsernin omavaraisuusaste on ollut vuosina 2020 41,58% ja 2021 43,32%. Vuoden 2022 ennuste omavaraisuudelle on 42,6% (lainakanta kasvaa 4%) ja vuoden 2023 ennuste 41,6% (lainakanta kasvaa 5,8%) . Maakuntakohtainen keskiarvo kuntakonsernien omavaraisuusasteelle oli 38,42% vuodelle 2020, joten tavoitteen ennustetaan toteutuvan.

## 4. Henkilöstö

### 4.1 Henkilöstösuunnittelu

Toimialojen on mitoitettava henkilöstömenonsa ja -resurssinsa vuoden 2023 talousarviokehykseen. Talousarvion valmistelussa tulee huomioida suunnitellut henkilöstön siirrot ja muut suunnitellut henkilöstöresurssien muutokset. Toimialojen tulee arvioida henkilöstömäärän ja palkkakustannusten kehitystä sekä suunnitella toimenpiteet, joilla talousarviokehys voidaan saavuttaa.

Talousarvion valmistelussa tulee hyödyntää eläköitymisen ja muun lähtövaihtuvuuden tarjoama jousto. Toimialojen tulee laatia henkilöstösuunnitelmat henkilöstöyksikön laatimalle lomakepohjalle talousarvion valmistelun yhteydessä.

Vapautuvien vakanssien tehtävät tulee ensisijaisesti pyrkiä järjestämään toiminnallisilla muutoksilla ilman rekrytointia. Käyttämättä jäävät vakanssit tulee lakkauttaa. Uusien vakanssien perustamisen tulee pohjautua toimielinten hyväksymiin henkilöstösuunnitelmiin.

Henkilöstösuunnitelmissa tulee huomioida mahdolliset taloussuunnitelmakaudelle ennakoidut palvelujen kysynnän muutokset. Henkilöstösuunnittelun yhtenä tavoitteena tulee olla palvelutoiminnan tuottavuuden parantaminen. Palkkojen budjetoinnissa käytetään apuna palkkaliitteitä (ei koske opettajia). Palkkamäärärahoissa huomioidaan edellä mainitulla tavalla toiminnan nykyiset palkkakustannukset ja niihin tulevat virka- ja työehtosopimusten mukaiset korotukset.

Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa (449/2007) edellyttää henkilöstö- ja koulutussuunnitelman laatimista. Lain mukaan kunnassa on laadittava yhteistoimintamenettelyssä vuosittain henkilöstö- ja koulutussuunnitelma. Huolellinen henkilöstösuunnittelu on avain kestävään ja kustannustehokkaaseen toimintaan ja se toimii myös välineenä talousarvion laadinnassa.

Henkilöstösuunnitelmaan liittyy kiinteästi koulutussuunnitelma. Koulutussuunnittelulla edistetään henkilöstön osaamisen kehittämistä, varautumista muutoksiin, tuottavuutta ja kilpailukykyä sekä ohjataan osaamisen kehittämistä myös vähemmän koulutusta saaneille. Koulutussuunnitelman laadinnan merkitys korostuu myös taloudellisesta näkökulmasta (mm. laki taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä 1136/2013). Henkilöstöpalvelut -yksikkö hakee vuosittain tammikuussa työllisyysrahastosta edellisen vuoden koulutusten toteuman perusteella koulutuskorvausta. Koulutuskorvauksen hakeminen edellyttää koulutussuunnitelman olemassaoloa ja koulutusten hyväksymistä henkilöstöhallintajärjestelmässä.

#### 4.1.1 Henkilöstösuunnitelmalomakkeen täyttäminen

Toimialat ja konsernihallinto täyttävät oman henkilöstösuunnitelmalomakkeensa. Lomake sisältää organisaation henkilöstön jaoteltuna nimikkeittäin sekä palvelussuhdeluonteittain. Taulukko on esitäytetty sisältäen toteutuneet henkilötyövuodet. Henkilöstösuunnitelmataulukon on tarkoitus kerätä arvio henkilötyövuosista (HTV1) nimikkeittäin. Jos taulukko ei sisällä tarvittavia nimikkeitä (esimerkiksi alkava uusi nimike), lisätään nimikettä vastaava tieto taulukon loppuun uutena rivinä.

Henkilöstösuunnitelman kirjallinen osa sisältää laadullista tiedonkeruuta toimialan toimintaympäristöstä, sen muutoksista lähivuosina ja muista asioista, jotka suunnitelman edellytetään kattavan. Henkilöstöpalvelut-yksikkö koostaa koko kaupungin henkilöstösuunnitelman toimialakohtaisten suunnitelmien pohjalta.

Henkilöstösuunnittelun lomake (Henkilöstösuunnitelma TA 2022) löytyy drive -kansiesta. Lomakkeessa on jokaiselle toimialalle oma täytettävä välilehti. Henkilöstöpalvelut-yksikkö jakaa oikeudet lomakkeeseen toimialojen johtajille sekä henkilöstösuunnittelua tekeville toimialojen avainhenkilöille.

#### 4.1.2 Koulutussuunnitelmalomakkeen täyttäminen

Koulutussuunnitelma laaditaan ennakolta seuraavalle vuodelle, mutta suunnitelmaa voi ja sitä tulee päivittää ajantasaiseksi kalenterivuoden aikana. Toimialojen koulutussuunnitelmat voivat perustua osaamisen kartoittamiseen, tiimi- ja ryhmäkeskusteluista, yksilöllisistä kehityskeskusteluista sekä muulla tarkoituksenmukaisella tavalla kerätystä tiedosta laadittuihin yhteenvetoihin.

Koulutussuunnitelma muodostuu kahdesta osasta: osaamistarpeiden arviosta ja arvioon perustuvasta suunnitelmasta ammatillisen osaamisen kehittämiseksi. Suunnitelmaan kirjataan henkilöstön keskeiset osaamisen kehittämistarpeet ammattiryhmittäin tai muulla tarkoituksenmukaisella tavalla ryhmiteltynä. Toimialatason suunnitelmassa ei käsitellä yksittäisten työntekijöiden osaamisen kehittämistarpeita. Koulutussuunnitelmalomakepohja löytyy drive-kansiesta.

Koulutussuunnitelma on Sheets-muotoinen lomake. Toimialojen on hyvä laatia yksikkö-/toimintayksikkötasoiset koulutussuunnitelmat omaan käyttöönsä, mutta henkilöstöpalvelut-



-----

yksikön tekemää koulutussuunnittelua varten riittää se, että driveen tallennetaan toimialatasoiset suunnitelmat. Henkilöstöpalvelut -yksikön näkökulmasta on tarkoituksenmukaista, että suunnitelmat on laadittu sillä tasolla, että niiden avulla kyetään laatimaan kaupunkiorganisaation sisäiset koulutusohjelmat, hankkimaan tarpeelliset eri ryhmiä koskevat koulutukset sekä osoittamaan koulutuskorvauksekelpoisuus. Toimialojen ja niiden yksiköiden/toimintayksiköiden näkökulmasta on tarkoituksenmukaista huolehtia, että jokainen työntekijä tulee huomioiduksi osaamisen kehittämisen tarpeita tarkasteltaessa. Toimialat huolehtivat, että viimeisin versio koulutussuunnitelmasta on drivessa jatkuvasti saatavilla ja valmis annetun aikataulun puitteissa.

Koulutussuunnitelmat tulee laatia siitä lähtökohdasta, että jokainen työntekijä osallistuisi vuoden aikana koulutuksiin kolmen työpäivän verran.

## **4.2 Henkilöstökulut**

### **4.2.1 Palkat**

Toimialojen tulee talouskehyksen puitteissa kattaa kulloinkin voimassa olevien virka- ja työehtosopimusten mukaiset palkat korotuksineen. Talousarvioehdotukseen palkat budjetoidaan 31.5.2022 voimassa olevan palkkatason mukaisesti. Vuodelle 2023 palkankorotukset budjetoidaan ennakoidun peruspalvelujen hintaindeksin **2,1** %:n muutokseen perustuen.

### **4.2.2 Lomarahat**

Lomaraha budjetoidaan talousarviossa virka- ja työehtosopimusten mukaisesti. Lomarahat lasketaan 4,5 %:n mukaan.

### **4.2.3 Henkilösivukulut**

Toimialojen tulee varautua vähintään vuodelle 2021 budjetoituihin henkilösivukuluihin laatiessaan vuoden 2023 talousarvioehdotusta. Sivukulut syötetään talouden suunnittelujärjestelmään keskitetysti talousyksiköstä.

## **4.3 Henkilöstösivukulujen budjetointi vuodelle 2023**

Palkkojen sivukuluprosentit ovat tässä vaiheessa alustavia ennusteita ja niitä tarkistetaan tarvittaessa.

---

<b>Kululaji</b>	<b>Vuosi 2022</b>	<b>Vuosi 2023</b>
Keven jäsenyhteisön eläkemaksu (KuEL)	24,84 %	24,84 %
Valtion eläkejärjestelmän kuntasektorin maksu (VaEL)	17,35 %	17,35 %
Sairausvakuutusmaksu	1,53 %	1,56 %
Työttömyysvakuutusmaksu	1,70 %	1,90 %
Tapaturmavakuutusmaksu	0,70 %	0,70 %
<b>Yhteensä muut kuin opettajat</b>	<b>28,77 %</b>	<b>29,00 %</b>
<b>Opettajat</b>	<b>21,28 %</b>	<b>21,51 %</b>

Taulukko 10. Henkilöstösivukulut

---

## 5. Hyvinvointi- ja turvallisuussuunnitelma

### 5.1 Poikkihallinnollinen velvoite hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen

Kuntalain mukaan kunnan keskeisimpinä tehtävinä on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja hyvinvoinnin edistämisen tulee näkyä kuntastrategiassa.

Vuonna 2023 voimaan tulevan lain sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osalta §6 mukaan kunnan on edistettävä asukkaidensa hyvinvointia ja terveyttä. Kunnalla on ensisijainen vastuu hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä siltä osin kuin tämä tehtävä kytketty kunnan muihin lakisääteisiin tehtäviin.

Kunnan on strategisessa suunnittelussaan asetettava hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi tavoitteet ja määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet. Sen on otettava päätöksenteossa huomioon päätöksensä arvioidut vaikutukset ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen väestöryhmittäin. Kunnan eri toimialojen on tehtävä yhteistyötä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Kunnan on nimettävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuutaho.

Kunnan on toimittava hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa ja tuettava sitä asiantuntemuksellaan. Lisäksi kunnan on tehtävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi yhteistyötä kunnassa hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä tekevien muiden julkisten toimijoiden, yksityisten yritysten ja yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa. Kunnan on myös edistettävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä tekevien järjestöjen toimintaedellytyksiä ja vaikutusmahdollisuuksia hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Kunnan on osallistuttava 7 §:n 4 momentissa tarkoitettuihin neuvotteluihin.

Hyvinvoinnin- ja terveyden edistäminen on hyvinvointialueen syntyessä yksi kunnan merkittävimmistä poikkihallinnollista strategisista tehtävistä. Kaupunkistrategiassa korostetaan edunvalvontatyötä, joka kohdistuu sekä hyvinvointialueelle, että kolmannen sektorin palvelutarjontaan. Tämä on luontevaa, koska kunta ei enää vastaa ns. korjaavasta palveluista, jolloin edunvalvonta on ainoa keino, jolla kuntalaisten palvelutarjontaan voidaan vastata. Edunvalvonta työn yhtenä kärkenä on organisaatorajat ylittävä verkostoyhteistyö.

### 5.2 Hyvinvointi- ja turvallisuussuunnitelman sisällyttäminen osaksi talousarviota

Rovaniemen kaupungin talousarvio 2023 tulee sisältämään hyvinvointi- ja turvallisuussuunnitelman 2021 - 2025. Suunnitelma on osa hyvinvointikertomusprosessia ja se sisältää hyvinvoinnin ja arjen turvallisuuden edistämisen keskeiset painopisteet (ja niiden sisältämät ilmiöt) koko valtuustokaudelle. Suunnitelman painopisteet ovat yhteneväiset kaupunkistrategian kanssa. Tarkemmat toteuttavat tavoitteet ja toimenpiteet tulevat olemaan strategian toimeenpanoa (talousarvio/strategiakortit). Ilmiöitä tarvittaessa kohdennetaan vuosittaisen strategian tarkastelun yhteydessä.

Osana talousarvio- ja taloudenseurantaprosesseja, yhteensovitetään koko kaupunkikonsernin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen strategisten linjausten vaikuttavuutta sekä niiden seurantaa.

---

## 6. Taloutta ja toimintaa koskevat ohjeet ja säännöt

### 6.1 Lainsäädäntö, kansalliset suositukset ja periaatteet

Kunnan ja kuntayhtymän taloudenhoitoa ja sen järjestämistä ohjaavat kuntalain (410/2015) 13. luku, kirjanpitolaki ja -asetus, kirjanpitolautakunnan ja sen kuntajaoston antamat ohjeet sekä JHS (Julkisen hallinnon suositukset) -suositus 199 kunnan talousarviosta ja taloussuunnitelmasta.

Valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Talousarvion valmistelusta vastaa kunnanhallitus sekä kukin toimielin omalla tehtäväalueellaan. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa, ja että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan.

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 käytetään käsitteitä meno tai tulo kaikista taloustapahtumista.

Talousarviossa menoa käytetään yleiskäsitteenä tarkoittaen talousarviovuodelle jaksotettujen toimintamenojen lisäksi myös muuta rahankäyttöä muun muassa investointimenoa, lainanlyhennyistä, antolainausta sekä peruspääoman lisäystä. Talousarviovuodelle jaksotettuja tuloja ovat esimerkiksi verotulot, valtionosuudet, maksu-, myynti- ja muut toimintatulot, korkotulot ja muut rahoitustulot sekä lainanotto.

Kuntastrategiasta johdetut talousarviotavoitteet on asetettava niin, että tavoitteet kohdistuvat olennaisiin toimintoihin, jotka ohjaavat kehittämään toimintatapoja ja siten parantamaan toimintojen tuloksellisuutta. Talousarviossa asetettavien tavoitteiden tulee olla selkeitä, jotta niitä voidaan mitata mahdollisimman konkreettisilla mittareilla ja menetelmillä.

Toiminnan tavoite on talousarviossa kaupunginvaltuuston tehtäväkohtaisesti asettama määrärahan käyttötarkoitusta, palvelutuotannon määrää tai laatua tai toiminnan kehittämistä ohjaava tavoite. Kaupunginvaltuusto päättää talousarvion käsittelyn yhteydessä, mitkä tavoitteista ovat sitovia. Muut tunnusluvut esitetään perusteluina. Talousarvion toteutumista seurattaessa seurataan myös näiden mittareiden kuvaamien toimintojen toteutumista.

#### 6.1.1 Resurssien jako tehtäville ja hankkeille

Budjettirahoitteisessa toiminnassa budjetoinnin tärkein tehtävä on verorahoituksella koottujen tulojen jakaminen määrärahoina eri tehtäville. Kohderahoitteisessa toiminnassa, jossa rahoitus perustuu suoritteiden myynnistä saataviin tuloihin, ovat tulonodotukset menojen budjetoinnin lähtökohtana.

Tavoitteet tulee sitoa niihin osoitettuihin voimavaroihin. Tämä tarkoittaa, että talousarviossa osoitetaan toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot. Toisaalta 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. Tavoiteasettelun ja budjetoinnin yhdistäminen on vaativa tehtävä. Erityisesti se on sitä asiakaslähtöisten tavoitteiden budjetoinnissa.

### **6.1.2 Tasapainoperiaate**

Kuntalaki velvoittaa kuntaa huolehtimaan tulorahoituksen riittävydestä ja maksuvalmiuden säilyttämisestä. Suunnitellun toiminnan ja hankkeiden on oltava realistisia suhteessa käytettäviin varoihin. Taloussuunnitelmassa on esitettävä yksilöidyt toimenpiteet edellisiltä tilikausilta kertyneen tai kuluvalta tilikaudelta kertyvän alijäämän kattamiseksi. Muodollista tulojen ja menojen tasapainottamista vuositasolla ei kuitenkaan edellytetä. Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Kunnan tulee taloussuunnitelmassa päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan. Kuntalain 110 §:n säännös alijäämän kattamisvelvollisuudesta koskee myös kuntayhtymää.

### **6.1.3 Brutto- ja nettoperiaate**

Bruttoperiaate tarkoittaa, että menot ja tulot budjetoidaan erikseen määrärahoina ja tuloarvioina. Menettely on perusteltu silloin, kun tehtävä rahoitetaan pääsääntöisesti verorahoituksella. Myös silloin, kun tehtävän menot eivät riipu siihen kohdistuvista tuloista, on bruttoperiaate ensisijainen, vaikka tulojen määrä olisi merkittävä. Nettoperiaate tarkoittaa, että talousarviossa sitovuus määrätään nettomääräisesti tulojen ja menojen erotuksena.

### **6.1.4 Suorite- ja realisointiperiaate**

Menojen suoriteperiaate tarkoittaa, että talousarvioon ja -suunnitelmaan otetaan varainhoitovuodenaikana vastaanotetuista tuotannontekijöistä aiheutuvat tulot ja muut sellaiset menot, joiden suorittamiseen kunta on varainhoitovuoden aikana sitoutunut. Tulojen realisointiperiaate tarkoittaa, että talousarvioon ja -suunnitelmaan otetaan varainhoitovuoden aikana suoritteiden luovuttamisesta aiheutuvat ja muut lopullisesti kunnalle kuuluvat tulot.

### **6.1.5 Täydellisyysperiaate**

Täydellisyysperiaatteen mukaan talousarvioon on otettava kunnan rahan käyttö ja rahan lähteet kokonaisuudessaan. Tiedossa olevia menoja tai tuloja ei voi jättää talousarviosta pois. Täydellisyysperiaatteen mukaan myös kunnan eri tehtävien sisäiset ostot ja myynnit otetaan talousarvioon, vaikka niihin ei suoraan liittyisi rahan käyttöä.

### 6.1.6 Kehysbudjetointiperiaate

Valtuustolla on laaja harkintavalta päättää talousarvion määrärahakokonaisuuksista. Pääsääntöisesti määräraha asetetaan tehtäväkohtaisena siten, että toiminnan tavoitteet ja niiden saavuttamiseen varatut varat ovat yhdistettävissä talousarviossa. Talousarvion kehysajattelussa voidaan myös esimerkiksi lautakunnalle tai kokonaisuudelle palvelualueelle osoittaa kokonaismääräraha useiden eri tehtävien hoitamiseen.

### 6.2 Kaupungin hallintosääntö

Hallintosäännön 73 §:n mukaan kaupunginvaltuusto hyväksyy talousarviossa toimielimille sitovat toiminnan ja talouden tavoitteet sekä euromääräiset sitovuudet. Talousarviossa valtuusto hyväksyy kaupunkikonsernin tytäryhteisöille, kuntayhtymille ja säätiöille tulostavoitteet. Kaupunginhallitus hyväksyy vuosittain talousarvion suunnitteluohjeet. Ohjeet sisältävät suunnitteluohjeet. Toimielimet laativat talousarvioehdotuksensa kaupunginhallituksen hyväksymän aikataulun mukaan.

### 6.3 Kaupungin strategia

Kaupungin strategiseksi tavoitteeksi on asetettu talouden näkökulmasta kestävästi toimiminen. Strategiassa talouden kestävyttä arvioidaan ja ohjataan konsernitasolla kriisikuntakriteerien avulla. Strategiassa keskeiseksi talouden kestävyttä tukeviksi ohjelmiksi ja hankkeiksi on nimetty talousarvio, sekä henkilöstö- ja koulutus suunnitelma.

Kaupungin strategiassa on nimetty vaikuttavuuden tavoitemittareiksi talouden kohdalle kolme keskeistä mittaria:

- Kuntakonsernin vuosikate on positiivinen ja kattaa poistot
- Kuntakonsernin asukaskohtainen lainamäärä ei kasva yli kaikkien kuntakonsernien keskimääräisen arvon
- Kuntakonsernin omavaraisuusaste on parempi kuin kaikkien kuntakonsernien keskimääräinen arvo.