

VUODEN 2021 TALOUSARVION KEHYKSET

1. Talousarvion valmistelun aikataulu ja talousarvion rakenne

Kaupunginhallitus, joka vastaa kaupungin toimintojen ja talouden kokonaisuuden johtamisesta ja yhteensovittamisesta, käsittelee talousarvion kehykset, joiden pohjalta lauta- ja johtokunnat antavat omat esityksensä.

Koronapandemian aiheuttaman poikkeuksellisen epävarmuuden johdosta talousarvion valmistelun painopiste on kuluvana vuonna siirtynyt aiempaa myöhemmäksi. Lisäksi valmisteluaikataulussa on huomioitu Siun soten omistajaohjauksen aikataulu.

Talousarviovalmistelua on tehty elo-syyskuussa yhteistyössä konsernipalvelujen ja toimialojen välisissä talousarvioneuvotteluissa.

Kaupunginvaltuuston talousseminaari pidettiin 14.9.2020.

Talousarviokehyksen hyväksyminen kh	ma 28.9.
Siun sote/omistajaohjaus 1. tapaaminen	ma 5.10.
Lautakuntien ja liikelaitosten talousarvioesitykset	pe 9.10.
Siun sote/omistajaohjaus	ke 28.10.
Veroprosentit hallituksessa	ma 2.11.
Kaupunginjohtajan ehdotus valmistuu, info	to 5.11.
Veroprosentit valtuustossa	ma 9.11.
Kaupunginhallituksen I käsittely	ti 10.11.
Kaupunginhallituksen II käsittely	ma 30.11.
Kaupunginvaltuuston talousarviokäsittely	ma 7.12.
Hallintokuntien käyttösuunnitelmat ja	pe 18.12.
Joensuu Vesi -liikelaitoksen talousarvio	

Lautakuntien ja teknisten palvelujen johtokunnan lisäksi myös henkilöstö- ja työllisyysjaoston sekä omistajaohjausjaoston (Tilakeskuksen talousarvio) tulee ajoittaa talousarvion laadinta siten, että esitykset on käsitelty ennen 9.10.

Talousarviorakennetta muutettiin kaupunginvaltuuston päätöksellä 1.3.2020 voimaan tulleen hallintosäännön mukaiseksi. Vuodelle 2021 on tarpeen tehdä yksittäisiä kustannuspaikkakohtaisia muutoksia, lisäksi talousarviokehys sisältää eräitä tulosalueiden välisiä määrärahasiirtoja.

Liikelaitoksena jatkaa Joensuun Vesi. Liikelaitosten talousarviot ja -suunnitelmat ovat kunnan talousarvion ja -suunnitelman erillinen osa. Joensuu Vesi –liikelaitoksen johtokunnan tulee hyväksyä liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelmaesitys vuosille 2021–2023 viimeistään 9.10. Esityksen tulee sisältää vuosien 2021–2023 tuloslaskelma-, investointi- ja rahoitusosat. Kaupunginvaltuusto hyväksyy kaupungin talousarviossa liikelaitoksen toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet, jonka jälkeen liikelaitoksen johtokunta hyväksyy liikelaitoksen talousarvion vuodelle 2021.

2. Talousnäköymät

Kansantalous

Koronapandemian myötä Suomen, kuten koko maailman talouden tilanne heikkeni nopeasti. Kuluvan vuoden osalta pahimmat skenaariot eivät Suomen talouden osalta ole toteutuneet, mutta koronapandemian torjunta ja siihen liittyvät rajoitukset supistavat Suomen taloutta merkittävästi tänä vuonna. Bruttokansantuotteen on arvioitu supistuvan kuluvana vuonna noin 6 % viennin, teollisuuden, yksityisen kulutuksen ja yksityisten investointien alenemisen seurauksena. Suomen keskeisimmät kauppakumppanit

näyttävät kuitenkin kärsivän rajoituksista vielä enemmän. Julkisen talouden tilanne heikkenee merkittävästi valtion voimakkaiden tukitoimien kasvattaessa julkisia menoja.

Suomen talouden toipuminen on alkanut kevään jyrkän laskun jälkeen, mutta kasvu on hidasta taloudenpitäjien luottamuksen laskun sekä epävarmuuden kasvun seurauksena. Suomen talouden toipuminen edellyttäisi huomattavasti parempia vientimarkkinoiden näkymiä ja kohenevaa luottamusta Suomen talouden kykyyn luoda kasvua ja työllisyyttä ja nousta ylös kuopasta. BKT:n arvioidaan kasvavan 2,5 % vuonna 2021 ja 1,7 % vuonna 2022. Valtiovarainministeriön talouskasvua koskevia ennusteita päivitetään lokakuun alussa.

Julkisen talouden tilanne oli haasteellinen ja julkisessa taloudessa oli rakenteellinen kestävyysvaje jo ennen koronapandemian aiheuttamaa talouden suhdannetilanteen muutosta. Valtion toimenpiteiden ja verotulojen pienentymisen seurauksena julkisen talouden alijäämä on kasvanut merkittävästi, lisäksi velkasuhde on kääntynyt nopeaan nousuun. Vaikka talous kääntyisi loppuvuodesta nousuun, vuoden 2020 jyrkän laskun seurauksena laskeneen tuotannon umpeen kurominen tullee kestämaan pitkään. Julkisen talouden ja velkasuhteen vakauttamisen on arvioitu vaativan 2020-luvun aikana julkisen talouden vahvistamista vähintään 5 mrd. eurolla.

Kuntatalous

Kuntatalouden kehitys on ollut heikkoa ja näkymät vaikeat jo useamman vuoden ajan. Vuonna 2019 kuntatalous heikkeni voimakkaasti toimintakulujen nopean kasvun ja verotulojen vaimean kehityksen johdosta. Kuntatalouden tilikauden tulos oli historiallisen huono. Kehityksen taustalla oli menokasvun ohella erityisesti verotukseen tehdyistä muutoksista aiheutuneet ennakoidemat verotilityksiin liittyvät ongelmat. Kuntatalouden tilanteessa on huolestuttavaa myös kuntien voimakas eriytyminen. Isoista kaupungeista lähinnä Helsingin tilanne säilyi hyvänä, muissa suurissa ja keskisuurissa kaupungeissa talouden tilanne on ollut pääsääntöisesti haasteellinen.

Koronapandemian myötä kuntatalouden tila on vaikeutunut kuluvana vuonna edelleen. Talouden äkillisen heikentymisen seurauksena erityisesti kuntien verotulokertymät alentuvat merkittävästi odotettuun nähden, samanaikaisesti menopuolelle kohdistuu paineita. Koronapandemia on aiheuttanut erityisesti sosiaali- ja terveystalouden menojen kasvua, lisäksi mm. työllistämisen menojen kehitykseen liittyy merkittävää epävarmuutta. Vaikka verotulokertymää koskevat pahimmat skenaariot eivät ole toteutuneet, on kuntatalouden verokertymä jäämässä selvästi heikommaksi kuin kuluvalle vuodelle arvioitiin. Valtion vuotta 2020 koskevat mittavat toimenpiteet – valtionosuuksien ja valtionavustusten lisäys sekä yhteisöveron kuntaryhmän jako-osuuden korotus – helpottavat kuluvana vuonna kuntatalouden tilannetta, mutta kuntatalouden heikko lähtötilanne huomioiden tilanne on haasteellinen ja kuntakohtaiset erot suuria. Loppuvuoden kehitykseen liittyy myös tavanomaista enemmän epävarmuutta.

Talousnäkymien heikentymisen myötä myös näkymät lähivuosille ovat vaikeat kuntatalouden heikon lähtötilanteen ja talouden suhdannetilanteesta aiheutuvan kuntatalouden tulopohjan heikentymisen johdosta. Valtion budjettiriihessä päättämät toimenpiteet tukevat kuntatalouden tilannetta vuonna 2021, mutta eivät ratkaise kuntatalouden kasvavaa menojen ja tulojen epäsuhtaa. Valtio tukee kuntataloutta vuonna 2021 yhteisöveron määräaikaikaisella kuntaryhmän jako-osuuden korotuksella, määräaikaikaisella valtionosuuksien korotuksella sekä korvaamalla kunnille ja kuntayhtymille koronasta aiheutuvia menoja sekä sitoutumalla purkamaan koronasta aiheutuvaa hoito- ja palvelueläkeä vuosina 2021-2023.

Hallitusohjelman linjausten mukaisesti kuntatalouteen kohdentuu vuonna 2021 merkittäviä uudistuksia, jotka liittyvät muun muassa oppivelvollisuuden laajentamiseen ja hoi-vahenkilöstön sitovaan vähimmäishenkilöstömitoitukseen. Lähtökohtaisesti kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähentävät, lisäävät tai laajentavat toimenpiteet sekä kuntatalouteen vaikuttavat veroperustemuutokset kuitenkin kompensoidaan kunnille nettomääräisesti muuttamalla valtionosuuksia tai vastaavaa kiinteää määrärahaa 100 %:sti taikka poistamalla muita tehtäviä tai velvoitteita. Uudistusten taloudelliset vaikutukset kuntatalouteen nousevat asteittain. Kokonaisuutena hallitusohjelmassa päätetyt laajenevat tehtävät lisäävät kuntatalouden menoja vuonna 2021 arviolta 370 milj. euroa. Vuoteen 2024 mennessä menojen lisäkasvu noin 790 milj. euroa vuodessa.

Valtion määräämälliset kuntataloutta tukevat toimenpiteet keventävät kuntatalouden sopeutuspaineita vuonna 2021, mutta vuodesta 2022 eteenpäin kuntatalouden tilanne on vaikeutumassa edelleen valtaosan valtion toimenpiteiden vaikutusten päättyessä. Kuntatalouden tilannetta vaikeuttaa lisäksi mm. väestön ikääntymisestä aiheutuvien menojen kasvu ja korkeana säilynyt investointipaine, jonka seurauksena kuntien lainakannan kasvu jatkuu. Kuntataloudessa on edelleen kasvava menojen ja tulojen epäsuhta, mikäli rakenteellisia toimenpiteitä ei tehdä.

3. Joensuun kaupungin talous

Tilikauden tuloksen kehitys

Kaupungin taloudellinen tilanne on viime vuosina heikentynyt erityisesti tulokasvua korkeamman menokehityksen sekä korkean investointitason seurauksena. Kaupungin talous on ollut kaksi vuotta peräkkäin alijäämäinen: vuonna 2018 kaupungin tilikauden alijäämä oli 2,4 milj. euroa ja vuonna 2019 3,0 milj. euroa.

Vuoden 2020 talousarvion ja vuosien 2020-2022 taloussuunnitelman tavoitteena on kaupungin talouden tasapainottaminen vuoteen 2021 mennessä. Tavoitteen toteuttamiseksi käyttötalousmenojen kasvu pysäytetään vuonna 2020 sekä vakautetaan vuosina 2021-2022 tulokasvun mahdollistavalle tasolle. Vuosina 2020-2021 tavoitellaan rakenteellisilla ja toiminnallisilla muutoksilla 6 milj. euron pysyviä säästöjä. Vastaavasti Siun soten palveluissa tavoitellaan menokasvun pysäyttämistä rakenteellisten ja toiminnallisten muutosten kautta.

Kaupunginvaltuuston helmikuussa hyväksymän talousarviomuutoksen mukainen tilikauden alijäämä on 1,7 milj. euroa. Koko kuntatalouden tavoin koronapandemia ja sen torjumiseksi tehdyt rajoitustoimet ovat vaikuttaneet voimakkaasti kaupungin kulu- van vuoden meno- ja tuloarvioiden kehittymiseen. Talouden suhdannetilanteen nopean pudotuksen seurauksena kulu- van vuoden verotulokertymiä koskevat arviot heikentyivät nopeasti. Rajoitustoimet ovat vaikuttaneet myös käyttötalouden tulokertymään palveluita koskevien muutosten ja kysynnän vähentymisen myötä. Epävarmuuden lisääntymisen myötä myös tonttien kysyntä on heikentynyt. Lisäksi sijoitusmarkkinoiden alkuvuosi oli poikkeuksellisen heikko erityisesti osakemarkkinoilla ja vaikka markkina- arvot ovat viime kuukausina selvästi nousseet, rahastojen tulostavoite ei tulle kulu- van vuoden aikana toteutumaan. Kaupungin taloutta heikentää myös sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannusten kasvu.

Valtio tukee kulu- vana vuonna kuntataloutta valtionosuuskorotusten sekä yhteisöveron kuntaryhmän jako-osuuden korotuksen kautta. Valtion toimenpiteiden jälkeen kaupungin talouden on arvioitu olevan kulu- vana vuonna tasapainossa. Arviossa on huomioitu valtion budjettiriihessä linjaamat kuntataloutta vuonna 2020 tukevat lisätoimenpiteet sekä varautuminen Siun soten alijäämän kattamiseen kaupungin vastuulle tulevan

osuuden osalta. Ilman valtion toimenpiteitä kaupungin talous jäisi kuluvana vuonna selvästi alijäämäiseksi. Talouden toteutumiseen liittyy kuitenkin loppuvuonna vielä epävarmuutta erityisesti verokertymän, kaupungin sijoitusomaisuuden kehityksen sekä valtion syksyllä päätettävien kuntatalouden tukitoimien jakoperusteiden osalta.

Koronapandemia on heikentänyt myös kaupungin tulevien vuosien talousnäkymiä. Merkittävimmin kaupungin talouteen vaikuttaa verotuloarvioiden heikentyminen aiemmin arvioituun nähden tuotannon tason alentumisen sekä työllisyystilanteen heikentymisen myötä. Lisäksi taloudellista tilannetta vaikeuttaa menopuolelle kohdistuvat paineet, erityisesti työllisyysmenojen ja sosiaali- ja terveystalouden osalta. Valtio tukee kuntataloutta vuonna 2021 määräaikaikaisella valtionosuuskorotuksella ja yhteisöveron jako-osuuden korotuksen kautta. Nämä toimet helpottavat myös kaupungin taloutta 2021. Vuodelle 2020 kohdistuva valtion lisärahoitus huomioiden vero- ja valtionosuuskertymä ei kuitenkaan käytännössä juurikaan kasva vuodelle 2021 kuluvan vuoden ennusteeseen nähden. Valtio on lisäksi sitoutunut korvaamaan koronapandemiasta aiheutuvia testaus-, jäljitys ja muita kustannuksia ja pandemian seurauksena muodostunutta hoito- ja palveluluvelkaa, mutta käytännössä näitä vastaavasti syntyy kuitenkin kunnille ja kuntayhtymille lisäkustannuksia.

Kaupungin talouden heikentymiseen on vaikuttanut viime vuosien korkea investointitaso. Kaupunki on investoinut viime vuosina voimakkaasti ja sen seurauksena lainakanta ja pitkäaikaisten kiinteistöleasing- ja vuokravastuiden määrä on noussut nopeasti samalla kun investointien seurauksena erityisesti käyttötalouden menot ja poistot ovat kasvaneet voimakkaasti. Viime vuosien korkean investointitason täysi vaikutus realisoituu käytännössä kaupungin tuloslaskelmassa vähän viiveellä, koska investoinneista tehtävät poistot ja leasing-/vuokrakohteiden vuokramenot alkavat ”juosta” hankkeiden valmistuessa. Nopea investointivauhti konkretisoituu erityisesti hyvinvointipuolen vuokramenojen kasvussa.

Kaupungin lainakanta on kasvanut käytännössä vuodesta 2004 alkaen. Vuonna 2003 lainaa oli 33 milj. euroa, 632 euroa/asukas, kun vuoden 2019 lopussa lainakanta oli 252 milj. euroa, 3 279 euroa/asukas. Vuonna 2020 lainakannan on arvioitu kasvavan edelleen. Kaupungin lainakannan tavoin myös konsernin lainakanta on kohonnut voimakkaasti. Kaupungin lainakannan kasvu on ollut nopeaa myös verrattaessa tilannetta suuriin kaupunkeihin.

Investointeja on viime vuosina rahoitettu lisäksi myös kiinteistöleasingrahoituksella, jotka tulee huomioida kaupungin vastuita tarkasteltaessa. Kiinteistöleasingrahoitusvastuu huomioiden sopimuksiin sisältyvä jäännösarvovastuu oli vuoden 2019 lopussa 58 milj. euroa, 750 euroa/asukas. Lisäksi osa kaupungin palvelutoiminnasta toimii myös vuokratuissa tiloissa. Toimitilojen vuokravastuiden määrä oli vuoden 2019 lopussa 44 milj. euroa, 569 euroa/asukas.

Kaupungin suorien vastuiden lisäksi kaupungin talouteen liittyviä riskejä on kasvattanut myös takausvastuiden nousu. Riskien kasvun myötä kaupungin taloudellinen liikkumavara pienentynyt ja kyky kohdata talouden muutoksia heikentynyt. Velkaantuminen merkitsee myös rahoitusriskien kasvua.

4. Vuoden 2021 talousarvion ja vuosien 2021-2023 taloussuunnitelman tavoitteet

Vuoden 2021 talousarvion ja vuosien 2021 – 2023 taloussuunnitelman perusteita ja linjauksia käsiteltiin 21.9.2020 pidetyssä valtuuston talousseminaarissa. Talousarvion ja -suunnitelman laadinta perustuu kaupunginvaltuuston hyväksymän konsernistrategian tavoitteisiin.

Joensuun konsernistrategiassa korostuu vastuullisuus ja kestävyys. Toiminnan perustana on vastuullinen taloudenpito – hyvin tuotetut palvelut ja järkevä veroprocentti. Kaupunkikonsernina Joensuu haluaa mahdollistaa ja luoda edellytyksiä asukkaiden onnellisuudelle, terveydelle ja hyvinvoinnille. Työllisyyden ja yritystoiminnan edellytysten parantaminen on tämän hetken tärkein yksittäinen tavoite. Keskeisenä strategisena tavoitteena on globaalissakin mittakaavassa kunnianhimoinen ja kiinnostava ilmastotavoite.

Kaupungilla on useita keinoja vahvistaa kestävää taloutta ja kestävä kehityksen tavoitteita. Kestävän talouden näkökulmasta korostuu erityisesti resurssiviisaus, kyky käyttää erilaisia resursseja – aikaa, tiloja, tuotteita, palveluja, raaka-aineita ja luonnonvaroja – harkitusti, hyvinvointia ja kestävä kehitystä edistävällä tavalla. Kaupunkikonserni isona työnantajana voi parhaimmillaan tuoda ison panoksen resurssiviisauteen omilla valinnoillaan.

Konsernistrategian mukaan kestävä talouden strategisena päämääränä on Joensuun kilpailukyky ja kasvun varmistaminen ja Joensuu konsernin työntekijöiden ajan, tilojen, tuotteiden ja palvelujen resurssiviisaus käyttö.

Talousarvion ja -suunnitelman laadintaa ohjaavien kestävä talouden strategian mukaisina tavoitteina on:

- Investoinnit, ml. vuokra- ja leasingvastuut tasapainotetaan kausilla 2019-2022 ja 2023-2025 käyttö- ja investointitalouden kannalta kestävä tasolle
- Investointien mitoituksessa kohtuullisuus nostetaan hyveeksi
- Oman työn kilpailukyky ja fiksi tekeminen turvataan
- Vähennetään byrokratiaa ja turhaa työtä
- Käyttötalousmenot sopeutetaan niin, että verotus ei kiristy verrokkikaupunkeja enempää

Koronapandemia ja sen torjumiseksi toteutetut rajoitustoimet ovat vaikuttaneet vuoden 2020 tulo- ja menoarvioiden toteutumiseen. Ilman valtion kuntataloutta koskevia toimenpiteitä kaupungin talous muodostuisi kuluvana vuonna alijäämäiseksi. Valtio on sitoutunut kuntataloutta tukeviin toimenpiteisiin vuonna 2021, mutta vuodesta 2022 eteenpäin talouden näkymät vaikeutuvat entisestään valtion toimenpiteiden vaikutusten päättyessä. Valtion kasvanut alijäämä ja julkisen talouden sopeuttamispaine huomioiden kaupungin taloutta ei voi rakentaa tulokasvun varaan vaan talouden tasapaino edellyttää käyttötalousmenojen kasvun vakauttamista tulokasvun mahdollistavalle tasolle sekä investointitason laskemista edelleen suunnitelmallisesti.

Tiivistetysti kestävä talouden tavoitteena on, että kaupungin talous on tasapainossa vuonna 2021 ja investointitaso lasketaan tasolle, jonka myötä velkaantumisen sekä leasing- ja vuokravastuiden kasvu pysähtyy taloussuunnitelmakaudella.

Vuosille 2022-2023 tällä hetkellä odotettavissa oleva tulokasvu huomioiden talouden tasapaino edellyttää toimenpiteiden tarkentamista. Nykyisillä vero- ja valtionosuusnusteilla talouden tasapainotavoitteen saavuttaminen näyttää haasteellista ilman valtion lisätoimia, uusia menoja alentavia toimenpiteitä tai tuloperusteiden tarkistuksia. Talouden linjauksia tuleville vuosille valmistellaan osana uuden strategian valmistelua.

5. Vuoden 2021 talousarvion kehysperustelut

Käyttötalouden menot

Kestävä talous edellyttää, että menokasvu sopeutetaan vuonna 2021 tulokasvun mahdollistavalle tasolle. Kehyksen lähtökohtana on, että kuntarahoitteisia palveluita – sekä omaa toimintaa että Siun sotea – käsitellään yhdenmukaisesti. Ohjaavana periaatteena

on, että oman toiminnan ja Siun soten palveluiden ns. 38 % ja 62 % -periaate säilyy: peruskaupungin käyttötalouden nettomenoista 38 % kohdistuu omaan toimintaan ja 62 % Siun soten maksuosuuksiin.

Vuosien 2021 tulosaluekohtaisten kehysten pohjana on vuoden 2020 talousarvioennuste.

Tulosaluekohtaiset talousarvioennusteet voimassaolevaan talousarvioon nähden on esitetty sähköisen kokouksen oheismateriaalina. Talousarviomuutosesitykset on käsitelty hyvinvoinnin ja kaupunkiympäristön toimialan osalta ao. toimielimissä ja ennusteet ovat näiden tulosalueiden osalta lautakuntien esitysten mukaiset. Kaupunginvaltuuston ennusteissa on huomioitu kokousten määrän vähentyminen koronapandemian aiheuttamien rajoitusten johdosta tavanomaiseen nähden. Kaupunginhallituksen tulosalueiden ennusteissa on huomioitu myyntivoittoarvion toteutuminen, yleishallinnon tulosalueelle kohdistetun palkankorotusvarauksen jako sekä varautuminen Siun soten alijäämän kattamiseen. Kokonaisuutena talousarviomuutosesitys on tarkoitus käsitellä kaupunginvaltuustossa 9.11.2020. Esityksessä huomioidaan mahdolliset ennen käsittelyä esille tulevat muutostarpeet nyt esiteltyyn ennusteeseen nähden.

Koronapandemian aiheuttamat rajoitustoimet vaikuttavat kuluvan vuoden toteutumiin osin tulosaluekohtaisia ennusteita alentavasti. Poikkeustilasta aiheutunut menojen tai tulojen alentuminen palautetaan vuodelle 2021.

Talousarviokehyksessä on tulosalueittain huomioitu voimassa olevan kunta-alan virka- ja työehtosopimuksen mukaiset muutokset. Vuonna 2021 palkkakustannukset nousevat keskimäärin 2,05 % vuoteen 2020 verrattuna. Vuoden 2020 korotusten osuus on huomioitu tulosaluekohtaisissa ennusteissa ja tulee siten huomioiduksi talousarviopohjassa.

Sisäiset vuokrat laskevat elinkustannusindeksin muutosta vastaavasti 0,2 %. Talousarviokehyksessä on lisäksi huomioitu palveluverkon muuttumisesta aiheutuvat vuokramuutokset tulosalueittain. Käytöstä poistettujen tilojen purkukustannukset ja alaskirjaukset on huomioitu Tilakeskuksen tulostavoitteessa.

Em. henkilöstömenoja sekä tilavuokria koskevien muutosten lisäksi tulosalueittain on huomioitu rakenteellisten ja toiminnallisten muutosten vaikutus vuodelle 2021 sekä eräitä muita muutoksia (mm. lisäys työllistämisen palveluihin, lasten määrän muutosten vaikutus koulutus- ja varhaiskasvatuspalveluihin, maankäyttökorvausten muutos).

Talousarviokehyksessä ei tässä vaiheessa ole huomioitu oppivelvollisuuden pidentämisen vaikutusta. Valtio on luvannut kompensoida kunnille täysimääräisesti uusien ja laajenevien tehtävien kustannukset. Koulutuspalveluiden tulosalueiden kehykseen osoitetaan talousarviovalmistelun edetessä samansuuruinen lisäys kuin kaupungin valtionosuus tällä perusteella kasvaa vuodelle 2021.

Kaupungin päätösvallassa olevia asiakasmaksuja korotetaan pääsääntöisesti keskimäärin 2 %:lla. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksuihin on tulossa hallituksen budjettiriihessä linjatun mukaisesti muutoksia. Näiden vaikutus on tarkoitus kompensoida kunnille yhteisöveron kuntaryhmän jako-osuutta nostamalla. Muutoksella ei lähtökohtaisesti ole vaikutusta kaupungin tulokseen, mutta se vähentää varhaiskasvatuksen toimintatuloja. Muutoksen vaikutukset huomioidaan arvioiden tarkentuessa talousarviovalmistelun yhteydessä.

Oman toiminnan palvelujen toimintakate kasvaa kuluvan vuoden ennusteeseen nähden on 2,2 milj. euroa.

Sosiaali- ja terveystalouden kehystä linjaa kuntien yhteinen omistajaohjaus. Kunta-kohtaiset maksuosuudet määräytyvät perussopimuksen mukaan kuntakohtaisten toteutuneiden kustannusten perusteella. Tarkastelussa huomioidaan vuosien 2018 ja 2019 toteutumat sekä Siun soten vuodelle 2020 laatima kuntakohtainen ennuste. Huomioiden oman toiminnan muutokset sekä tavoite säilyttää oman toiminnan ja Siun soten palveluiden rahoituksen suhde (38 – 62 %) Siun soten osalta kehityksessä on vaurauduttu Joensuun maksuosuuksien kasvuun kuluvaan vuoden maksuosuuksiin nähden noin 7 milj. eurolla. Muutos sisältää sosiaali- ja terveystalouden, pelastustoimen ja ympäristöterveydenhuollon palvelut sekä sosiaali- ja terveystalouden henkilöstöön kohdistuvat vanhat eläkevastuut.

Joensuun maksuosuus kasvaa Siun soten perussopimuksessa sovitun kuntakohtaisen maksuosuusmallin johdosta enemmän kuin kuntien keskimääräinen maksuosuus. Vuoden 2021 maksuosuuksien pohjana oleva ennuste huomioidaan syyskuun lopun tilanteen perusteella. Ennusteen painoarvo maksuosuuksien määrittelyssä on suuri, mistä johtuu, että tässä vaiheessa kaupungin talouden mahdollistamaa Siun soten kokonaiskehitykselle asetettu kasvutavoitetta ei ole mahdollista täsmällisesti määrittellä. Toisaalta valtio on sitoutunut kohdentamaan lisärahoitusta koronan aiheuttamiin kustannuksiin sekä koronapandemiasta aiheutuvaan hoito- ja palveluvelkaan, joiden vaikutusten arviointia tarkennetaan talousarviovalmistelun edetessä.

Muutokset kuluvaan vuoden ennusteeseen nähden on esitetty yksilöityinä liitteessä.

Käyttötalouden kehysten ohella on valmisteltu tulosaluekohtaisesti taloudellisten ja määrällisten tavoitteiden taulukoita, jotka esitetään lauta- ja johtokuntien talousarvioesityksissä. Lisäksi henkilöstösuunnitelman valmistelua on tehty talousarviovalmistelun ohella. Lauta- ja johtokuntien esityksiin sisällytetään myös strategiset tavoitteet vuodelle 2021.

Tulojen perustelut - verotulot

Kunnallisvero

Joensuun verotulojen kasvu on aiempina vuosina pääsääntöisesti ollut alempi kuin maassa keskimäärin. Vuonna 2018 kunnallisverojen muutos oli koko maassa 2,4 %, kun Joensuussa muutos oli 2,6 %. Koko maan kehitykseen vaikutti kuitenkin voimakkaasti Helsingin kaupungin tuloveroprosentin aleneminen vuodesta 2017 vuoteen 2018. Vuoden 2019 ennakkotietojen perusteella koko maan kunnallisverotuotot kasvovat 3,5 %, kun Joensuun vastaava luku on 2,6 %.

Verotulokertymää koskevat arviot ovat alentuneet merkittävästi koronapandemian aiheuttaman talouden suhdannetilanteen äkillisen muutoksen johdosta. Koko maan tasolla vuodelle 2020 odotettiin kunnallisverojen kasvavan yli 6 %. Korkeaa kasvua selitti osin vuonna 2019 verotilijärjestelmään tehdyt muutokset, joiden seurauksena kunnallisverotilijärjestelmän kertymärytmi muuttui aiempaan nähden. Kaupungin verotulokehitys on ollut pääsääntöisesti koko maata heikompi, joten kunnallisverokertymän kasvun arvioitiin jäävän koko maata pienemmäksi, mutta kasvavan kuitenkin lähes 5 %.

Talouden suhdannetilanteen muutoksen seurauksena kunnallisverotilijärjestelmän kasvuksi on tässä vaiheessa arvioitu koko maassa kuluvaan vuoden osalta noin 2 %. Joensuun verotulokertymän kasvu on jäämässä tätä pienemmäksi vuoden 2019 toteutuneen verotuksen perusteella tehtävien jako-osuuksien oikaisujen johdosta. Vuonna 2020 arvioidaan kunnallisveroja kertyvän 225 milj. euroa. Loppuvuoden kertymään vaikuttaa

mm. valmistuvan verotuksen perusteella tehtävät oikaisut sekä koronapandemian ja sen torjuntaan liittyvien rajoitustoimien vaikutukset.

Hallitusohjelman mukaisesti ansiotuloveroperusteisiin tehdään indeksitarkistus kaikilla tulotasoilla. Veropohjaa tiivistetään vuonna 2021 jatkamalla asuntolainan korkojen verovähennysoikeuden asteittaista poistoa. Hallituksen antaman listaamattomien osakeyhtiöiden henkilöstöantien verohuojennusta koskevan esityksen vaikutusten arvioidaan pienentävän ansio- ja pääomatuloveron tuottoa vuodesta 2021 alkaen. Veroperustemuutosten on arvioitu vähentävän kuntien verotuloja 167 milj. euroa vuonna 2021, jotka hallitusohjelman mukaan kompensoidaan kunnille.

Kuntaliitto on arvioinut 2.9.2020 että kunnallisverotilitykset kasvavat vuonna 2020 luvuaan vuoteen nähden 1,6 %.

Tässä vaiheessa Joensuun vuoden 2020 kunnallisverokertymäksi on arvioitu nykyisillä veroperusteilla 229 milj. euroa.

Vuosina 2022-2023 kunnallisverokertymän kasvuksi on koko maan ennusteisiin pohjautuen 2,6 % vuodessa. Vuoden 2022 kertymäksi on tässä vaiheessa arvioitu 235 milj. euroa ja 241 milj. euroa vuodelle 2023.

Kiinteistövero

Kiinteistöveron tuotoksi vuodelle 2020 on arvioitu runsas 21,6 milj. euroa.

Kiinteistöverotukseen ei ole esitetty muutoksia vuodelle 2020.

Kiinteistöverotuksen kokonaisuudistuksen on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2023 verotuksessa. Kiinteistöverotusta on tarkoitus uudistaa niin, että verotusarvot vastaisivat paremmin alueen hintatasoa ja rakentamiskustannuksia. Uudistuksen tavoitteena ei ole nostaa tai laskea kiinteistöveroa, mutta verorasitus jakautuisi osin uudella tavalla eri kiinteistöjen kesken.

Vuodelle 2021 kiinteistöveron tuottoarvioksi saadaan nykyisillä veroperusteilla 21,8 milj. euroa. Vuosina 2022-2023 kiinteistöverokertymän on arvioitu kasvavan vuositasolla 0,1 milj. euroa rakennuskannan kasvun myötä.

Yhteisövero

Kuntaryhmän jako-osuus vuonna 2020 on 42,13 %. Kuntaryhmän jako-osuutta korotettiin 10 %-yksiköllä osana valtion kuntatalouden tukipakettia vuodelle 2020.

Valtion budjettiriihen linjausten mukaisesti kuntaryhmän jako-osuuden korotusta jatketaan vuonna 2021.

Lisäksi osana hallituksen työllisyystoimia varhaiskasvatusmaksuja alennetaan nettomääräisesti vuositasolla 70 milj. eurolla. Muutos kompensoidaan kunnille yhteisöveron jako-osuutta korottamalla. Jako-osuuden pysyvä korotus on arviolta 2 %-yksikköä.

Joensuun osuus kunnille tilitettävistä veroista on kuluvana vuonna 1,113 %. Osuus määräytyy kahden viimeksi valmistuneen verotuksen keskiarvona.

Vuonna 2020 yhteisöveroja arvioidaan kertyvän vajaat 22 milj. euroa.

Joensuun kaupungin yhteisöverokertymäksi vuodelle 2020 arvioidaan 23,4 milj. euroa. Vuoden 2022 kertymäarvio on tällä hetkellä 19,8 milj. euroa ja 19,8 milj. euroa vuodelle 2023. Arvioissa ei toistaiseksi ole huomioitu varhaiskasvatusmaksujen asiakasmaksujen alentamisen johdosta tehtävää kuntaryhmän jako-osuuden korotuksen vaikutusta.

Tulojen perustelut - valtionosuudet

Vuoden 2021 valtionosuusarviot perustuvat valtiovarainministeriön talousarvioehdotukseen, hallituksen budjettiriihen tietoihin ja Kuntaliiton ennakkotietoihin.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden perusteena ovat sosiaali- ja terveydenhuollon, esi- ja perusopetuksen ja yleisten kirjastojen laskennalliset kustannukset sekä asukas-kohtaisen taiteen perusopetuksen ja kuntien yleisen kulttuuritoimen laskennalliset perusteet.

Peruspalvelujen laskennallisia kustannuksia koskee yksi yhteinen ikäryhmitys (0-5-vuotiaat, 6-vuotiaat, 7-12-vuotiaat, 13-15-vuotiaat, 16-18-vuotiaat, 19-64-vuotiaat, 65-74-vuotiaat, 75-84-vuotiaat ja yli 85-vuotiaat). Järjestelmään sovelletaan ikäryhmituksen lisäksi seuraavia kriteereitä: sairastavuus, työttömyysaste, kaksikielisyys, vieraskielisyys, asukastiheys, saaristoisuus ja koulutustausta.

Peruspalvelujen valtionosuus saadaan vähentämällä kuntakohtaisesta laskennallisten kustannusten yhteismäärästä kunnan omarahoitusosuus, joka on kaikille kunnille asukasta kohden yhtä suuri. Näiden perusteiden lisäksi kunnille myönnetään valtionosuutta lisäosien perusteella. Lisäosia, joissa ei ole omarahoitusosuutta, ovat syrjäisyys, työpaikkaomavaraisuus ja saamelaisuus.

Laskennallisten kustannusten ja lisäosien perusteena ovat vuosittain vahvistettavat perushinnat ikäryhmille, kriteereille ja lisäosille. Laskennalliset kustannukset muodostuvat ikäryhmittäin (asukasluku x perusosan hinta) ja kriteereittäin (asukasluku x perusosan hinta x kriteerin kerroin). Sairastavuus lasketaan sairastavuuskertoimen perusteella, jonka pohjana ovat erikseen päätetyt kansansairaudet.

Peruspalvelujen valtionosuuden osana otetaan huomioon myös verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus. Tasausraja on 100 %, mutta tasauslisässä on 20 %:n omavastuu. Tasausvähennys on 30 % lisättynä kunnan laskennallisten verotulojen ja tasausrajan erotuksen luonnollisena logaritmina. Tasauksen laskennassa huomioidaan puolet ydinvoimaloiden kiinteistöveron laskennallisesta tuotosta.

Vuoden 2021 alustavissa peruspalvelujen valtionosuuksien kuntakohtaisissa laskelmissa on huomioitu (vaikutus koko maan tasolla):

Valtionosuuksia vähentävät tekijät:

- kilpailukyky sopimuksen johdosta tehty leikkaus (-234 me)
- kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmä (-10 me)
- pitkäaikaistyöttömien eläketukeen liittyvä vähennys (-13,6 me, muutos 9 me)
- perustoimeentulotuen kuntien maksuosuus (-337 me, muutos 23 me)
- kustannusten jaon tarkistus (-14 me)
- verotulotasauksen muutoksen neutralisointi (-95 me)
- indeksikorotusten jäädytys vuosilta 2016, 2018-2019 (169 me)
- lääkäri- ja helikopteritoiminnan rahoitus (-22,5 me)
- kuntien harkinnanvaraisen valtionosuuden korotus (-10 me)
- vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien yhd.avustus (-10 me)
- vuonna 2020 maksetun syrj.kertoimen korjaus v. 2017-2019 (-4 me)
- Ylioppilaiden terveydenhuoltosäätiön opiskeluterveydenhuolto/siirto (-32 me)
- muut vähennykset (-2,1 me)

Valtionosuuksia lisäävät tekijät:

- indeksikorotus (+166 me)
- väestömäärän ja tiedossa olevien määräytymisperusteiden muutokset (+29 me)
- työmarkkinatukeen liittyvä korjauserä (+30 me)
- lastensuojelun jälkihuollon laajennus (+12 me)
- A1-kielen opetuksen varhentaminen (+4,5 me)
- oppivelvollisuuden laajennus (+6 me)
- subjektiivinen varhaiskasvatusoikeus (+10 me)
- vanhuspalvelulain muutos (+22,8 me, siirto +30 me)
- varhaiskasvatuksen ryhmäkokojen pienentäminen (+9 me)
- asiakasmaksulain uudistus (+18 me)
- kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmä/siirto (+30 me)
- muut lisäykset (+13 me)

Valtion budjettiriihessä linjattiin lisäksi, että peruspalvelujen valtionosuutta korotetaan vuodelle 2021 määräaikaisesti 280 milj. euroa. Joensuun arvioitu osuus on noin 3,5 milj. euroa.

Valtionosuuksiin sisältyvät veroperustemuutosten kompensatiot esitetään valtiontalousarviossa valtionosuuksista omalla momentillaan. Joensuun osalta veromenetysten kompensaa-
tion suuruus on ensi vuodelle arviolta 36,5 milj. euroa, mutta kompensaa-
tioista vähennetään yritysten veronmaksunlykkäysten johdosta vuodelle 2020 tehty li-
säys noin -1,4 me.

Peruspalvelujen alustava valtionosuusprosentti vuodelle 2021 on 25,63 %.

Ennakollisten laskelmien mukaan Joensuun kaupungin vuoden 2021 peruspalvelujen valtionosuus on 130,7 milj. euroa ja veromenetysten kompensatio huomioiden vuoden 2020 muutoksen johdosta tehty vähennys 35,1 milj. euroa, yhteensä 165,8 milj. euroa. Vuoden 2020 talousarvioennusteen mukaan valtionosuuksia kertyy 169,3 milj. euroa.

Valtionosuuksiin sisältyvä verotulotasaus on ennakkotietojen mukaan 45 milj. euroa (41 milj. euroa vuonna 2020).

Valtionosuuslaskelma tarkentuu mm. määräytymisperusteiden muutosten ja verotulo-
tasauksen tarkentumisen myötä talousarviovalmistelun edetessä.

Peruspalvelujen valtionosuuden ohella kaupungin kokonaisvaltionosuuksien määrään vaikuttaa opetus- ja kulttuuriministeriön valtionosuus (mm. lukio- ja ammatillisen koulu-
tuksen, kansalaisopiston, liikunnan ja nuorisotyön sekä orkestereiden ja museoiden ra-
hoitus). OKM:n valtionosuuksien määrään vaikuttaa suoritemäärien (oppilasmäärät,
tuntimäärät, henkilötyövuodet) muutokset sekä mahdolliset yksikköhintojen muutokset.
Suoritemäärien muutokset eivät tässä vaiheessa ole vielä tiedossa, joten arvio on tehty
pääosin vuoden 2020 valtionosuuspäätöksen mukaisesti.

Alustavien laskelmien mukaan kaupungin saama OKM:n valtionosuus vuodelle 2021 on negatiivinen, -1,8 milj. euroa.

Valtionosuuksien määräksi on arvioitu vuodelle 2021 yhteensä 164,0 milj. euroa. Vuonna 2020 valtionosuuksia kertynee 167,5 milj. euroa. Valtionosuuksien määrä ale-
nee kuluvan vuoden ennusteeseen nähden, koska valtion kuntatalouden tukipaketin
vaikutus pienenee vuonna 2021.

Vuoden 2022 valtionosuuksiksi arvioidaan koko maan arvioihin perustuen tässä vaiheessa 164 milj. euroa ja vuoden 2023 valtionosuuksiksi 168 milj. euroa.

Rahoitusmenot ja tulot

Rahoitusmenoissa ja -tuloissa ei tässä vaiheessa arvioida kovin suuria muutoksia kuluvaan vuoteen verrattuna. Korkomenoissa on huomioitu vuoden 2020 ennakoitu toteutuma, joka jää talousarviossa arvioitua pienemmäksi. Korkotaso säilyy matalana vuonna 2021, mutta lainakannan kasvusta johtuen korkomenojen taso nousee kuluvaan vuoteen nähden.

Muissa rahoitustuloissa on Joensuun Veden ja Tilakeskuksen maksamat korvaukset peruspääomasta (Vesi 0,8 milj. euroa, tilakeskus 5,5 milj. euroa).

Suunnitelman mukaiset poistot ja arvonalentumiset

Peruskaupungin suunnitelmapoistot ovat arviolta 28,5 milj. euroa. Lisäksi arvonalentumisissa on huomioitu Tilakeskuksen tulostavoitteessa huomioidut purettavien rakennusten alaskirjaukset 0,2 milj. euroa.

Joensuun Vesi, Tilakeskus, tulevaisuus- ja elinkeinorahastot

Kaupungilla on vuonna 2021 yksi liikelaitos: vesihuoltolain mukaisesta vesihuollosta vastaava Joensuun Vesi. Joensuun Veden taloudellinen tulostavoite (ylijäämä ennen satunnaisia eriä ja varauksia) on 2,65 milj. euroa.

Taseyksikkönä toimivan Joensuun Tilakeskuksen tulostavoite vuodelle 2021 on - 782 000 euroa. Kertaluontoiset purkukustannukset sekä purettavien rakennusten kertapoistot heikentävät tulosta 0,8 milj. eurolla.

Itsenäisinä taseyksikköinä toimivia rahastoja ovat tulevaisuusrahasto ja elinkeinorahasto. Tämän hetkinen arvio rahastojen markkina-arvojen kehityksestä huomioiden salkkurakenne ja eri omaisuuslajien tuotto-odotukset vuodelle 2021 on 2,0 %. Tilikauden tulostavoite vuodelle 2021 on 2,4 milj. euroa. Tavoite perustuu arvioon markkinoiden kehityksestä sekä rahastojen toteutuneisiin tilikauden tuloksiin.

Yhteenveto

Peruskaupungin käyttötalouden toimintakatteen kasvu on talousarvioennusteeseen nähden 1,0 % ja vuoden 2020 talousarvioon nähden 2,2 %. Oman toiminnan osuus käyttötalouden toimintakatteesta on 38 % ja Siun soten maksuosuuksin 62 %. Vuoden 2021 talousarvioketä on tasapainossa.

Peruskaupunki 1 000 euroa	TP2019	TA2020	TAE2020	TA2021	TS2022	TS2023
Toimintakate	-395 539	-407 420	-412 392	-416 463	-427 386	-436 973
Verotulot	268 565	277 700	268 700	274 200	276 700	282 800
Valtionosuudet	145 271	151 500	167 500	164 000	164 000	168 000
Rahoitustuotot ja -kulut	622	-210	-10	-110	-510	-910
Vuosikate	18 919	21 570	23 798	21 627	12 804	12 917
Poistot ja arvonalentumiset	-30 421	-29 920	-29 070	-28 677	-29 500	-29 500
Tilikauden tulos	-11 502	-8 350	-5 272	-7 050	-16 696	-16 583
Tuloksenkäsittelyerät	2 375	1 700	1 700	2 000	1 900	1 800
Peruskaupungin tilikauden yli-/alijäämä	-9 126	-6 650	-3 572	-5 050	-14 796	-14 783
Joensuun Vesi	2 683	2 570	2 570	2 650	2 650	2 650
Rahastot	3 404	2 400	1 000	2 400	2 400	2 400
Ulkoinen yli-/alijäämä	-3 040	-1 680	-2	0	-9 746	-9 733

6. Investoinnit ja rahoitus

Konsernistrategian kestävä talouden tavoite edellyttää, että investointitaso lasketaan taloussuunnitelmakaudella, jonka myötä kaupungin velkaantuminen ja pitkäaikaisten leasing- ja vuokravastuiden kasvu pysähtyy. Kasvun pysäyttäminen edellyttää, että investointitasoa lasketaan suunnitelmallisesti investointeja priorisoimalla, sopeuttamalla ja kohtuullistamalla investointien laajuutta sekä siirtämällä investointeja mahdollisuuksien mukaan myös muiden toimijoiden toteutettavaksi ohjelmakauden aikana. Investointitason mitoittaminen kaupungin talouden kestävyys huomioiden turvaa kaupungin kyvyn selviytyä myös tulevaisuudessa palvelutuotantoa koskevista velvoitteistaan.

Kaupungin talouden kestävyys turvaava investointitaso (investointien omahankintamenot) on tämän hetkiselä vuosikatteen tasolla runsaat 30 milj. euroa vuodessa. Investointitaso sisältää sekä peruskaupungin investoinnit (talonrakennus, yhdyskuntatekniikka, kalusto- ja laitehankinnat sekä muut investointimenot) että Joensuun Vesi -liikelaitoksen investoinnit.

Käytännössä jo toteutuksessa olevien tai sovittujen investointien vaikutuksesta investointitaso ylittää kuitenkin tulevalle taloussuunnitelmakaudella tavoiteltavan tason, minkä seurauksena kaupungin velkaantuminen ja pitkäaikaisten kiinteistöleasing ja tilavuokravastuiden määrä on kasvamassa edelleen vuosina 2020-2021. Tavoitteena on, että kaupungin vastuiden kasvu saadaan käännettyä laskuun taloussuunnitelmakaudella 2021-2023. Investointitaso olisi mitoitettava tämä tavoite huomioiden.

Investoinnit ja rahoitus käsitellään varsinaisen talousarvioehdotuksen laatimisen yhteydessä. Lauta- ja johtokuntien talousarvioesityksiin tulee sisällyttää myös investointiosaa koskeva esitys.