

VUODEN 2022 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.

Uusi valtuustokausi alkoi koronapandemian siirrettyä kuntavaalien ajankohtaa vasta 1.8.2021. Tästä johtuen talousarvion valmistelun painopistettä on siirretty hieman aiempaa käytäntöä myöhemmäksi. Lisäksi valmisteluaikataulussa on huomioitu Siun soten omistajaohjauksen aikataulu.

Talousarviovalmistelua on tehty syyskuussa yhteistyössä konsernipalvelujen ja toimialojen välisissä talousarvioneuvotteluissa. Kaupunginhallituksen omistajaohjausjaosto on käsitellyt talousarvion valmistelutilannetta 13.9. ja 27.9.

Kaupunginvaltuuston talousseminaari pidettiin 4.10.2021.

Talousarviokehyksen hyväksyminen kh	ma 11.10.
Siun sote 1. omistajaohjaustapaaminen	ti 12.10.
Lautakuntien ja liikelaitosten talousarvioesitykset	pe 29.10.
Siun sote 1. omistajaohjaustapaaminen	ti 2.11.
Veroprosentit hallituksessa	ma 8.11.
Kaupunginjohtajan ehdotus valmistuu, info	to 11.11.
Veroprosentit valtuustossa	ma 15.11.
Kaupunginhallituksen I käsittely	ti 16.11.
Kaupunginhallituksen II käsittely	ma 29.11.
Kaupunginvaltuuston talousarviokäsittely	ma 13.12.
Talousarvion täytäntöönpano-ohjeet kh	ma 20.12.
Joensuu Vesi -liikelaitoksen talousarvio	ke 23.12. mennessä
Toimialojen käyttösuunnitelmat	tammikuu 2021

Lautakuntien ja johtokuntien lisäksi myös henkilöstö- ja työllisyysjaoston sekä omistajaohjausjaoston (Tilakeskuksen investointiosan esitys) tulee ajoittaa talousarvion laadinta siten, että esitykset on käsitelty ennen 29.10.

Talousarviorakennetta muutettiin kaupunginvaltuuston päätöksellä 1.8.2021 voimaan tulleen hallintosäännön mukaiseksi. Vuodelle 2022 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 2022–2025 viimeistään 29.10. Esityksen tulee sisältää vuosien 2022–2025 tuloslaskelma-, investointi- ja rahoitusosat. Kaupunginvaltuusto hyväksyy kaupungin talousarviossa liikelaitoksen toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet, jonka jälkeen liikelaitoksen johtokunta hyväksyy liikelaitoksen talousarvion vuodelle 2022.

2. Talousnäkymät

Kansantalous

Suomen talous on tähän mennessä selvinnyt koronapandemiasta pelättyä paremmin, mutta kevään 2020 talouden äkkipysähdyksen ja merkittävien rajoitustoimien johdosta bruttokansantuote supistui vuonna 2020 2,9 %.

Vuonna 2021 BKT:n kasvu kiihtyy 3,3 %:iin. Talouskasvu piristyi keväällä nopeasti. Talouden elpyminen jatkuu syksyllä varsinkin niillä toimialoilla, joita rajoitukset vielä tällä hetkellä koskevat. Korkea säästämisaste ja kuluttajien hyvä sentimentti luovat edellytykset yksityisen kulutuksen nopealle kasvulle. Yksityiset investoinnit kasvoivat jo vuoden 2021 alkupuolella, ja erityisesti asuntorakentamisen kehitys on ollut suotuisaa. Vuoden 2021 alkupuoliskolla maailmankauppa jatkoi vuoden 2020 lopulla alkanutta nopeaa kasvua. Maailmantalouden vahvistuminen, elvytystoimet ja Suomen vientituotteiden kysynnän kasvu tärkeillä kauppaa-alueilla kasvattavat sekä vientiä että tuontia.

Työllisyyden kasvu on vuoden ensimmäisellä puoliskolla nopeutunut merkittävästi. Työllisten määrä oli kesäkuussa 2,1 % eli runsaat 50 000 suurempi kuin viime vuoden lopussa. Työttömiä oli alkuvuonna Tilastokeskuksen mukaan 12,4 % enemmän kuin vuosi sitten. Kesällä työttömien trendi ei ole kuitenkaan enää kasvanut ja työllisyyden jatkuva kasvu alkaa vähitellen supistaa myös työttömien määrää. Työmarkkinat vetävät tällä hetkellä runsaasti työvoimaa ja potentiaalia olisi eräillä toimialoilla parempaankin. Työtilaisuuksia onkin tarjolla runsaasti, sillä avoimia työpaikkoja on runsaasti.

Nimellispalkat nousevat kuluvana vuonna 2,3 % sopimuspalkkojen ja palkkaliukumien vetämänä. Kuluttajahintaindeksillä mitattuna inflaatioksi ennustetaan 1,8 %. Inflaatio on kiihtynyt energian hinnan nousun seurauksena.

BKT:n arvioidaan kasvavan 2,9 % vuonna 2022. Kasvu jatkuu viennin tukemana, sillä kehittyneen maailman ja ennen kaikkea euroalueen toipuminen jatkuu edelleen voimakkaana. Kriisissä voimakkaasti kärsineillä aloilla, kuten matkailussa, toipuminen on viivästynyt. Vuonna 2022 palveluiden ulkomaankauppaan on odotettavissa nopeaa kasvua, kun kriisialojen kasvu kiihtyy rajoitusten ja epävarmuuden vähetessä. Vienti saavuttaa kriisiä edeltävän tason alkuvuonna 2022. Tavaroiden vienti elpyy palveluita nopeammin ja saavuttaa kriisiä edeltävän tason jo vuoden 2021 aikana.

Kone- ja laiteinvestoinneissa tapahtuu merkittävää toipumista maailmantalouden parempien kasvunäkymien johdosta. Suomalaisen teollisuuden investointinäkömät ovat hyvät. EU:n elpymis- ja palautumistukivälineestä (RRF) saatava rahoitus vauhdittaa yksityisiä investointeja vuosina 2021–2023. Asuntoinvestoinnit kääntyvät pieneen laskuun vuonna 2022 asuntoaloitusten pysyessä kuitenkin suhteellisen korkealla tasolla. Kohti vuotta 2023 asuntoaloitusten määrä palaa lähemmäs pitkän aikavälin keskiarvoa ja asuinrakennusinvestointien muutos jää negatiiviseksi vuonna 2023. Matala korkotaso pitää yllä asuntolainojen ja asuintalorakentamisen kysyntää.

Vuonna 2022 yksityisen kulutuksen kasvu kiihtyy ja kulutus ylittää covid-19-epidemiaa edeltäneen tason. Säästämisasteen ennustetaan laskevan nopeasti lähivuosina valtaosan säästöistä purkautuessa kulutukseen. Säästämisaste pysyy kuitenkin koko ennusteperiodin ajan positiivisena.

Tuonnin kasvu jatkuu kotimaisen kulutuksen ja investointien kasvun vetämänä, nopeimman kasvun ajoittuessa vuosiin 2021 ja 2022. Myös tuotannon volyymin suotuista kehitystä ja viennin vahva kasvu ylläpitävät tuontia.

Vuonna 2023 BKT:n kasvu hidastuu 1,4 %:iin, mikä on edelleen keskipitkän aikavälin kasvua nopeampaa. Globaaliin elvytykseen sekä koronapandemiasta toipumiseen liittyvä merkittävä kasvupyrähdys jää taakse ja talous kohtaa ennen kriisiä havaitut kasvun rajoitteet. Talouskasvu pitää yllä työvoiman kysyntää, jota riittää täyttämään lyhyellä aikavälillä korkealla oleva työttömyys ja hallituksen toimet työn tarjonnan lisäämiseksi. Talouden elpyminen lisää työllisten määrää vuosina 2022 ja 2023, varsinkin palvelutoimialoilla. Työllisyyden ennustetaan lisääntyvän vuonna 2022 1,5 %. Kasvu

hidastuu talouden aktiviteetin myötä vuonna 2023 mutta työllisyysaste nousee runsaaseen 74 %:iin vuonna 2023. Ansioiden nousun ja työllisyyden kasvun myötä palkkasumman ennakoidaan kiihtyvät lähes 4 %:n vuosittaiseen nousuun vuosina 2022–2023. Samaan aikaan kansallisella kuluttajahintaindeksillä mitatun inflaation arvioidaan kiihtyvän 1,6 ja 1,7 %:iin. Palkkojen nousu välittyy vähitellen erityisesti palveluiden hintoihin.

Vuosina 2024-2025 BKT:n kasvun arvioidaan hidastuvan vuositasolla noin 1 %:n tasolle.

Julkisen talouden menojen ja tulojen välinen epätasapaino pienenee tänä ja ensi vuonna voimakkaasti, kun nopea talous- ja työllisyyskasvu lisäävät verotuloja ja pienentävät työttömyysmenoja. Myös covid-19-epidemiaan liittyvän rahankäytön ja tukitarpeen voimakas väheneminen vahvistavat julkista taloutta. Talouden väliaikainen elpyminen ei kuitenkaan poista rakenteellista julkisen talouden epätasapainoa. Suhdannekierron tasoituttua julkisen talouden rahoitusaseman vahvistuminen hidastuu ja julkisen talous jää yli 3 mrd. euroa alijäämäiseksi 2020-luvun puoliväliä lähestyttäessä. Valtionhallinto on koko ennustejakson ajan julkisen talouden sektoreista alijäämäisin. Myös paikallishallinnon rahoitusasema pysyy poikkeuksellisen vahvan viime vuoden jälkeen alijäämäisenä. Sote-uudistuksen myötä syntyvä hyvinvointialueiden sektori aloittaa vuonna 2023 samoin hieman alijäämäisenä suurten investointihankkeiden vuoksi. Sosiaaliturvarahastot ovat sen sijaan läpi ennustejakson ylijäämäisiä.

Julkisen talouden velka suhteessa bruttokansantuotteeseen kasvoi vuoden 2020 aikana 10 %-yksiköllä lähes 70 %:iin. Ennustejaksolla velkaantumismuutos hidastuu selvästi ja 2020-luvun puolivälissä velkasuhde näyttää väliaikaisesti tasaantuvan runsaaseen 73 %:iin poikkeuksellisen alhaisen korkotason tukemana. Ikäsidonnaisten menojen kasvu uhkaa kuitenkin kääntää velkasuhteen vähitellen uudelleen kasvuun, jota korkotason normalisoituminen toteutuessaan kiihdyttää. Pitkällä aikavälillä julkisten menojen ja tulojen välillä on epätasapaino eli kestävyysvaje, jonka mittaluokka on runsas 2,5 % suhteessa BKT:hen

Kuntatalous

Viimeiset kaksi vuotta ovat olleet kuntataloudessa hyvin poikkeukselliset. Vuoden 2019 ennätyksellisen heikosta tilanteesta kuntatalous päätyi talousluvulla mitattuna vuonna 2020 varsin hyvään tilanteeseen. Viime vuoden hyvään tulokseen vaikutti erityisesti valtion kunnille osoittama tuki, joka ylitti kuntataloudelle koronaepidemiasta vuonna 2020 aiheutuneet taloudelliset menetykset. Koronatilanne vaikuttaa kuntien toimintaan ja talouteen vielä tänä vuonna, ja myös valtion tukitoimet jatkuvat, tosin merkittävästi viime vuotta pienempinä. Kuntatalouden tilan arvioidaan pysyvän kuluvana vuonna vielä kohtuullisen hyvänä.

Kuntatalouden kehitysarvion perusteella vuosi 2022 näyttää vaikealta menojen kasvaessa tuloja nopeammin. Kuntatalouden toimintakatteen ennakoidaan heikkenevän. Koronaepidemiasta aiheutuvien lisäkustannusten arvioidaan vähitellen poistuvan, mutta myös valtion tukitoimet, kuten yhteisöveron korotettu jako-osuus ja valtionosuuslisäykset, poistuvat. Toimintamenojen kasvun arvioidaan hidastuvan 3 %:iin vuonna 2022. On kuitenkin todennäköistä, että koronatautilanteesta aiheutuu terveydenhuollossa lisäkustannuksia jonkin verran myös ensi vuonna. Lisäksi kuntatalouden toimintamenoja kasvattavat väestön ikääntymisestä johtuva sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen kasvu, hallituksen päättämät tehtävien laajennukset sekä hintojen nousu. Kuntien kustannustason nousuksi arvioidaan ensi vuonna 2,5 %. Kunta-alan työ- ja virkaehtosopimukset ovat katkolla helmikuun lopussa 2022.

Kuntien verotulojen kasvu hidastuu koko maan tasolla vajaaseen prosenttiin vuonna 2022. Kasvua hidastaa etenkin yhteisöverotulojen jako-osuuden määräaikaisen korotuksen päätyminen. Valtionosuudet sen sijaan kasvavat koko maan tasolla noin 6 % hallitusohjelman mukaisten tehtävälaajennusten, valtionosuuden tason korotuksen ja indeksitarkistusten vuoksi.

Koronakriisin varjostaessa talouskehitystä kunnat ovat historiallisen suuren muutoksen edessä. Sosiaali- ja terveystaloudelliset sekä pelastustoimi siirtyvät vuoden 2023 alusta hyvinvointialueiden vastuulle. Muutoksella on suuria vaikutuksia kuntien tehtäviin ja talouteen. Uudistuksen seurauksena kuntien toiminnan kustannukset vähenevät ja käyttötalousmenoista noin puolet siirtyy hyvinvointialueille. Kuntien valtionosuuksia, veromenetysten korvauksia ja verotuloja vähennetään koko maan tasolla siirtyviä kustannuksia vastaavasti. On syytä huomata, että sote-uudistukseen liittyvät laskelmat ovat vielä alustavia.

Sote-uudistuksen lisäksi kuntatalouteen kohdistuu epävarmuutta TE-palvelujen muutoksen myötä. TE-palvelujen järjestämisvastuu on siirtymässä kunnille vuonna 2024. Siirron järjestämisvastuuseen, palveluiden laajuuteen sekä rahoitusmalliin liittyy avoimia kysymyksiä.

Kuntatalouden suurin ongelma on ollut jo pitkään tulo- ja menokehityksen rakenteellinen epäsuhta. Sote-uudistuksen myötä kuntien menopaineet helpottuvat, kun väestön ikääntymisestä aiheutuvat menot siirtyvät kunnilta hyvinvointialueille. Toisaalta väestön ikärakenteen muutos ja keskipitkän aikavälin ennustettu hidas talouskasvu näkyvät jatkossakin myös kunnissa verotulojen vaimeana kasvuna. Lisäksi alueellisesti erilainen väestönkehitys ja muuttoliike eriyttävät edelleen kuntien talouskehitystä. Kuntatalousohjelmaan sisältyvän painelaskelman mukaan talouden sopeutuspainetta kohdistuu kaikkiin kuntakoryhmiin. Sote-uudistuksen vaikutus ei näy verotulojen tilitysrytmin johdosta täysimääräisenä vielä vuonna 2023, mistä johtuen kuntatalouden tilanne heikenee nopeasti vuosina 2024–2025.

3. Joensuun kaupungin talous

Tilikauden tuloksen kehitys

Koko kuntatalouden tavoin Joensuun taloudellinen tulos muodostui vuonna 2020 varsin hyväksi, tilikauden ylijäämä oli 4,5 milj. euroa, valtion kuntatalouden mittavan tukipaketin, koronapandemian torjuntaan liittyvien rajoitustoimien käyttötalouden menokasvua hidastavan vaikutuksen sekä ennakoitua paremman verokehityksen seurauksena. Koska vuosi oli paitsi toiminnan myös kuntatalouden rahoituksen kannalta poikkeuksellinen, ei se kuitenkaan anna täysin oikeaa kuvaa kuntatalouden eikä myöskään kaupungin talouden tilanteesta. Kaupungin tilinpäätökset vuosilta 2018–2019 olivat alijäämäisiä.

Joensuun kaupungin vuoden 2021 talousarvio laadittiin tasapainoon. Syyskuun lopussa hyväksytyn talousarviomuutoksen mukaan talousarvio on 5 milj. euroa ylijäämäinen. Ennakoitua parempaan tulokseen on vaikuttanut erityisesti myönteinen verokehitys sekä tulevaisuusrahaston varainhoitajan vaihdoksen seurauksena kirjautunut kertaluontoinen luovutusvoittotulo. Myös vuoden 2021 toteutumaennustetta arvioitaessa tulee huomata, että tulosta osaltaan parantaa valtion kuntataloutta koskevat koronakorotukset – valtionosuuksien määräaikainen korotus sekä yhteisöveron jako-osuuden korotus sekä käyttötalouteen kohdistuvat avustukset.

Kaupungin investointitaso on ollut viime vuosina korkea. Vuonna 2020 lainakanta laski valtion mittavien tukitoimien johdosta, mutta käytännössä kaupungin lainakanta on kasvanut vuodesta 2024 alkaen. Vuonna 2003 lainaa oli 33 milj. euroa, 632 euroa/asukas, kun vuoden 2020 lopussa lainakanta oli 239 milj. euroa, 3 099 euroa/asukas. Kaupungin lainakannan tavoin myös konsernin lainakanta on kohonnut voimakkaasti, vuoden 2020 lopussa konsernin lainakanta oli 7120 euroa/asukas. Investointeja on toteutettu viime vuosina myös kiinteistöleasingrahoituksella sekä vuokraamalla toimitiloja. Kaupungin vuokravastuut vuoden 2020 lopussa olivat 119,5 milj. euroa, joista toimitilojen vuokravastuut (sis. kiinteistöleasing) olivat 114,0 milj. euroa. Kaupungin suorien vastuiden lisäksi kaupungin talouteen liittyviä riskejä on kasvattanut myös takausvastuiden nousu. Riskien kasvun myötä kaupungin taloudellinen liikkumavara on pienentynyt ja kyky kohdata talouden muutoksia on heikentynyt. Velkaantuminen merkitsee myös rahoitusriskien kasvua.

Koko kuntatalouden kehitysarvion tavoin myös Joensuun talouden tilanne näyttää vuonna 2022 kuluvaan vuotta vaikeammalta. Yhteisöveron jako-osuuden määräaikaisen korotuksen päättymisen myötä verotulokertymä ei käytännössä kasva vuoden 2021 ennusteeseen nähden. Valtionosuudet ovat kasvamassa ennakkotietojen mukaan 4,5 %. Kokonaisuutena verorahoitus kasvaisi 1,7 %. Samanaikaisesti menopuolelle kohdistuu kuitenkin kasvupaineita erityisesti henkilöstömenojen kasvun, uusien tilojen vuokramenojen sekä uusien tai laajentuvien tehtävien myötä. Myös Siun soten maksu-osuudet ovat kasvamassa.

Vuosi 2022 tulee olemaan merkityksellinen sote-uudistuksen näkökulmasta. Uudistus merkitsee nettomenojen merkittävää pienentymistä sote-menojen ja pelastustoimen kustannusten siirtyessä hyvinvointialueille. Toisaalta myös kaupungin verotulot ja valtionosuudet pienentyvät. Uudistus on ennakkolaskelmien mukaan heikentämässä kaupungin taloudellista tilannetta neljän vuoden siirtymäkauden aikana. Uudistuksen lopulliset taloudelliset vaikutukset lasketaan vuosien 2021–2022 toteutuneiden sote-kustannusten sekä vuoden 2022 kunnan taloudellisen tilanteen perusteella. Käytännössä uudistuksen rahoitusmalli on rakennettu siten, että uudistusta edeltävän vuoden taloudellinen tilanne siirtyy käytännössä myös uudelle kunnalle sote-menojen siirtymisestä huolimatta ja sote-menojen muutos vaikuttaa pysyvästi uuden kunnan valtionosuuteen, mikä korostaa vuoden 2022 merkitystä. Uuden kunnan sopeuttamismahdollisuudet ovat rajallisemmat.

4. Vuoden 2022 talousarvion ja vuosien 2022-2025 taloussuunnitelman tavoitteet

Vuoden 2022 talousarvion ja vuosien 2022 – 2025 taloussuunnitelman perusteita ja linjauksia käsiteltiin 4.10.2021 pidetyssä valtuuston talousseminaarissa.

Valmisteilla oleva konsernistrategia tulee määrittämään kaupungin talouden tavoitteet. Kuntatalous on historiallisen suurten muutosten edessä, kun sote-uudistuksen toteutuksessa sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille sekä kuntataloudesta poistuu siirtyviä palveluita koskevat tulot ja menot. Lähivuosille ajoittuu myös TE-palvelujen muutos, johon liittyy useita avoimia kysymyksiä. Kasvanut julkisen talouden alijäämä sekä velkamäärä yhdistettynä hiipuvaan talouskasvuun tuo lisäksi tulevan arviointiin epävarmuustekijöitä.

Joensuun lähtökohdat muutokset ovat kohtuulliset koko kuntatalouden mittakaavassa. Vuoden 2021 tulossennuste on ylijäämäinen ja taseessa on aiemmilta vuosilta kertynyttä ylijäämää. Tulevien vuosien kehitykseen liittyvä epävarmuus huomioiden tavoitteena on, että kaupungin talous on tasapainossa vuonna 2022. Oman toiminnan ja Siun soten maksuosuuksien tasapainoisella kasvulla varmistetaan sekä uuden kunnan että Siun soten edellytykset selvitä tulevaisuudessa velvoitteistaan. Taloussuunnitelmakaudella

varaudutaan sopeuttamaan kaupungin taloutta ja toimintaa sote-uudistuksen ja väestörakenteen muutoksen vaikutuksia vastaavasti. Investoinnit mitoitetaan tasolle, jolla kaupungin lainakanta ja vuokravastuut eivät strategiakaudella kasva.

Sote-uudistuksen vaikutus ei näy täysimääräisesti kuntien taloudessa verotuksen tilitysrytmin johdosta, minkä seurauksena vuoden 2023 taloussuunnitelma näyttää tässä vaiheessa ylijäämäiseltä, mikäli vuoden 2022 talousarvio toteutuu talousarviokehityksessä arvioidun mukaisesti. Kaupungin talouden tilanne on kuitenkin vaikeutumassa vuodesta 2024 eteenpäin verotulojen vakiintuessa sote-uudistuksen jälkeiselle tasolle ja sote-uudistukseen liittyvän siirtymätasauksen heikentäessä kaupungin valtionosuuksia vuosina 2024-2025. Valtionosuuksia pienentää myös arvioitu lasten määrän muutos. Nykyisillä vero- ja valtionosuusennusteilla talouden tasapainotavoitteen saavuttaminen näyttää haasteelliselta ilman valtion lisätoimia, menojen sopeuttamista palvelutarpeen muutoksiin tai tuloperusteiden tarkistuksia.

5. Vuoden 2022 talousarvion kehysperustelut

Käyttötalouden menot

Tulevien vuosien kehitykseen liittyvä epävarmuus huomioiden tavoitteena on, että kaupungin talous on tasapainossa vuonna 2022. Oman toiminnan ja Siun soten maksuosuuksien tasapainoisella kasvulla varmistetaan sekä uuden kunnan että Siun soten edellytykset selvitä tulevaisuudessa velvoitteistaan. 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 2021 talousarviomuutos.

Talousarviokehityksessä on tulosalueittain huomioitu voimassa olevan kunta-alan virka- ja työehtosopimuksen mukaiset muutokset. Nykyinen sopimuskausi on päättymässä 28.2.2022. Uuden sopimuskauden palkankorotuksiin on tehty varauduttu keskitetysti tulosalueen 120 Yleishallinto talousarviossa. Varaus jaetaan tulosalueille talousarviomuutoksen yhteydessä uuden sopimuskauden palkankorotusten tarkennuttua. Yleishallinnon talousarviossa on varauduttu myös eläkemenoperusteisen maksun tason alentumiseen. Kevan arvion mukaan eläkemenoperusteinen maksu on alenemassa kuluvan vuoden arvioon nähden: Kevan arvio tällä hetkellä on, että työnantajan eläkemenoperusteisen maksun ennakot vuonna 2022 ovat noin 84 % vuoden 2021 ennakoista. Maksun alenema voi kuitenkin poiketa tulosaluekohtaisesti, mistä johtuen eläkemenoperusteisen maksun alentumiseen on varauduttu keskitetysti ja tulosaluekohtaiset varaukset tarkistetaan talousarviomuutoksen yhteydessä.

Sisäiset vuokrat nousevat elinkustannusindeksin muutosta vastaavasti 2,24 %. Talousarviokehityksessä on lisäksi huomioitu palveluverkon muuttumisesta aiheutuvat vuokramuutokset tulosalueittain. Käytöstä poistettujen tilojen purkukustannukset ja alaskirjaukset on huomioitu Tilakeskuksen tulostavoitteessa.

Talousarviokehysesityksessä on myös huomioitu tehtävien ja velvoitteiden muutoksista aiheutuvia kustannuslisäyksiä (erityisesti oppivelvollisuuden laajentuminen ja työllisyyspalveluiden lisääntyneet velvoitteet) sekä eräitä muita muutoksia (mm. joukkoliikenteen sopimusmuutoksen vaikutus vuodelle 2022).

Koronapandemian ja siihen liittyvien rajoitustoimien vuoksi palvelujen on alentunut eikä kysynnän ennakoita palaavan vielä alkuvuodesta kriisiä edeltäneelle tasolle, mikä

vaikuttaa erityisesti kulttuuri- ja liikuntapalveluiden sekä joukkoliikenteen tulokertymään. Mikäli palveluiden kysyntä on talousarviossa arvioitua suurempaa, tästä aiheutuva tulojen lisäys huomioidaan talousarviomuutoksessa. Varhaiskasvatuksen 1.8.2021 alkaen voimaan tullut asiakasmaksumuutos alentaa tuloja, mikä on huomioitu varhaiskasvatuksen tulosalueen talousarviokehyksessä.

Oman toiminnan palvelujen toimintakate kasvaa muutettuun talousarvioon nähden 3,9 milj. euroa.

Sosiaali- ja terveystalouden kehystä linjaa kuntien yhteinen omistajaohjaus. Kunta-kohtaiset maksuosuudet määräytyvät perussopimuksen mukaan kuntakohtaisten toteutuneiden kustannusten perusteella. Tarkastelussa huomioidaan vuosien 2019 ja 2020 toteutumat sekä Siun soten vuodelle 2021 laatima kuntakohtainen ennuste. Huomioiden oman toiminnan muutokset sekä tavoite säilyttää oman toiminnan ja Siun soten palveluiden rahoituksen suhde (38 – 62 %) Siun soten osalta kehyksessä on varauduttu Joensuun maksuosuuksien kasvuun kuluvaan vuoden maksuosuuksiin nähden noin 9,6 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 2022 maksuosuuksien pohjana oleva ennuste huomioidaan syyskuun lopun tilanteen perusteella. Talousarviokehysten mukainen maksuosuus mahdollistaa sote-palveluiden 2,5 %:n kasvun koko maakunnan tasolla, pelastustoimen osalta 6,2 %:n kasvun ja ympäristöterveydenhuollon osalta 2,0 %:n kasvun. Vastaavat luvut Joensuun osalta ovat sosiaali- ja terveystalouden osalta 3,7 %, pelastustoimen osalta 6,9 % ja ympäristöterveydenhuollon osalta 2,0 %.

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 toiminnalliset tavoitteet vuodelle 2022.

Tulojen perustelut - verotulot

Kunnallisvero

Joensuun verotulojen kasvu on aiempina vuosina pääsääntöisesti ollut alempi kuin maassa keskimäärin. Vuonna 2019 kunnallisverojen muutos oli koko maassa 3,4 %, kun Joensuussa muutos oli 2,6 %. Ennakkotietojen perusteella näyttää, että kunnallisverotulojen muutos olisi Joensuussa vuonna 2020 ollut koko maata korkeammalla tasolla: koko maan kunnallisverotuotot kasvoivat 2,5 %, kun Joensuun vastaava luku on 2,9 %.

Vuoden 2021 talousarvion valmistelu perustui koko maan tasolla kunnallisverotulojen noin 1,7 %:n kasvuun. Verotulojen kehitys oli kuitenkin jo vuonna 2020 ennakoitua parempaa, minkä seurauksena vuoden 2020 toteutuma ja ns. talousarviopohja vuodelle 2021 oli ennakoitua suurempi. Myös vuonna 2021 kunnallisverokertymä on ollut jonkin verran arvioitua parempaa. Kuntaliitto arvioi (28.9.2021), että kunnallisverokertymä kasvaa kuluvana vuonna 2,1 %.

Myös Joensuun osalta kunnallisveroja kertyy enemmän kuin vuoden 2021 alkuperäisessä talousarviossa arvioitiin. Muutetun talousarvion mukaan kunnallisverokertymäksi arvioidaan 238 milj. euroa, mikä on 7 milj. euroa enemmän kuin alkuperäisessä talousarviossa. Lopulliseen vuoden 2021 toteutumaan vaikuttaa paitsi loppuvuoden verokehitys koko maan tasolla, myös verotilityksiin vuoden 2020 valmistuvan verotuksen perusteella tehtävät oikaisut valtion ja kuntaryhmän jako-osuuden osalta sekä kuntaryhmän sisällä yksittäisten kuntien osalta.

Hallitusohjelman mukaisesti ansiotuloveroperusteisiin tehdään vuonna 2022 indeksitarkistus kaikilla tulotasoilla. Veropohjaa tiivistetään jatkamalla asuntolainan korkojen verovähennysoikeuden asteittaista poistoa. Kotitalousvähennystä korotetaan vuosina 2022 ja 2023 kotitalous-, hoiva- ja hoitotyön osalta, lisäksi kotitalousvähennystä korotetaan määräaikaaisesti öljylämmityksestä luopumisen osalta lämmitystapamuutosten tukemiseksi. Näiden ohella vähäpäästöisten työsuhteautojen verotusarvoa alennetaan. Veroperustemuutosten on arvioitu vähentävän kuntien verotuloja 225 milj. euroa vuonna 2022, jotka hallitusohjelman mukaan kompensoidaan kunnille.

Kuntaliitto on arvioinut 27.9.2021 että kunnallisverotilitykset kasvavat vuonna 2022 kuluvaan vuoteen nähden 4,1 %. Joensuun verotilitysten kasvun on arvioitu jäävän vähän koko maata pienemmäksi ja vuonna 2022 kunnallisveroja arvioidaan kertyvän nykyisillä veroperusteilla (20,50 %) 245,7 milj. euroa.

Sosiaali- ja terveystalouden vuoden 2023 alusta voimaan tulevan muutoksen seurauksena kunnallisveroprosentit alenevat. Ennakkolaskelmien mukaan kunnallisveroprosentit alenevat kaikkien kuntien osalta 12,39 %-yksiköllä. Joensuun kunnallisveroprosentti olisi ennakollisen tiedon mukaan vuoden 2023 alusta lukien 8,11 %. Kunnan tuloverosta leikattava prosenttiosuus selviää lopullisesti, kun valtion rahoitusvastuulle siirtyvien menojen määrä vahvistuu keväällä 2022 perustuen kuntien talousarviokyselyn mukaisiin tietoihin vuoden 2022 kustannuksista.

Sote-uudistuksen vaikutus verotuloihin ei näy täysimääräisesti vielä vuonna 2023, koska tuolloin kunnille kertyy vielä korkeamman veroprosentin ja jako-osuuden mukaan kunnallisverotuloja aiemmilta verovuosilta. Tämän seurauksena kuntien verotulot alenevat vuonna 2023 merkittävästi, mutta verotulokertymä on alenemassa vielä vuonna 2024.

Kuntaliitto on arvioitu 27.9.2021, että kunnallisverokertymä alenee 53,6 % vuonna 2023 ja edelleen 5,5 % vuonna 2024. Vuonna 2025 verokertymän on arvioitu kasvavan 2,2 %.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanoa ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannuttamista koskevan lain 55 §:n mukaan kunnanvaltuuston on määrättävä vuoden 2023 tuloveroprosentiksi vuoden 2022 tuloveroprosentti vähennettynä kunnallisveron alentumista vastaavalla prosenttiyksiköllä (ennakotieto tällä hetkellä -12,39 %-yksikköä). Käytännössä vuoden 2021 syksyllä tehtävä veropäätös määrittää siten vuosien 2022 ja 2023 kunnallisveroprosentin tason.

Tässä vaiheessa Joensuun kaupungin kunnallisverokertymäksi on arvioitu vuonna 2023 yhteensä 116 milj. euroa, vuonna 2024 113 milj. euroa ja vuonna 2025 115 milj. euroa.

Kiinteistövero

Kiinteistöveron tuotoksi vuoden 2021 talousarviomuutoksessa arvioitiin 22,3 milj. euroa. Arviossa oli huomioitu, että vuonna 2020 toteutetun kiinteistöverotilitysten muutoksen seurauksena kiinteistöverotilitysten rytmitys hieman muuttuisi. Tämän hetken arvion mukaan vuoden 2021 kiinteistöveron tilityksistä on kuitenkin edelleen osa siirtymässä vuodelle 2022. Tämän johdosta on todennäköistä, että kiinteistöverokertymä jää talousarviomuutosta pienemmäksi ja veroja kertyisi 21,5 milj. euroa.

Kiinteistöverotukseen ei ole esitetty muutoksia vuodelle 2022. Verotuksen maksujärjestelyjen huojentaminen vuosina 2020 ja 2021 siirtää kuitenkin kiinteistöverotulojen kertymää arviolta 5 milj. euroa vuodelle 2022.

Kiinteistöverotuksen kokonaisuudistuksen on tarkoitus tulla pääosaltaan 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 2022 kiinteistöveron tuottoarvioksi saadaan nykyisillä veroperusteilla 21,5 milj. euroa. Yleinen kiinteistöveroprosentti on 1,10 %, vakituisten asuinrakennusten kiinteistöveroprosentti 0,45 %, muiden kuin vakituisten asuinrakennusten kiinteistöveroprosentti 1,00 % ja voimalaitosrakennusten kiinteistöveroprosentti 2,85 %.

Sote-uudistus ei vaikuta kiinteistöveroprosentteihin. Kiinteistöverokertymän arvioidaan säilyvän vuoden 2022 tasolla taloussuunnitelmakaudella.

Yhteisövero

Kuntaryhmän jako-osuus vuonna 2021 on 44,34 %. Kuntaryhmän jako-osuutta korotettiin 10 %-yksiköllä osana valtion kuntatalouden tukipakettia vuodelle 2021.

Yhteisöveron määräaikainen kuntaryhmän jako-osuuden korotus on päättymässä vuonna 2022, minkä seurauksella kuntaryhmän jako-osuus alenee 10 %-yksiköllä. Yhteisöverokertymän jaksotuksesta johtuen muutoksen arvioidaan kasvattavan kuntien yhteisöveron tilityksiä vuonna 2022 kuitenkin edelleen noin 40 milj. eurolla.

Hallitusohjelman mukaisesti veroperustemuutosten verotuottovaikutukset kompensoidaan nettomääräisesti kunnille, mistä johtuen kuntaryhmän jako-osuutta nostetaan yritysten korkovähennysrajoitussääntelyä, siirtohinnoitteluoikaisusäännöksiä sekä tutkimus- ja kehittämistoimintaa koskevien säännösten muutoksien verovaikutuksia vastaavasti.

Verotuksen maksujärjestelyjen huojentaminen vuosina 2020 ja 2021 siirtää kuntien yhteisöverokertymää näiltä vuosilta yhteensä noin 4 milj. euroa vuodelle 2022.

Muutosten seurauksena kuntaryhmän jako-osuus yhteisöveron tuotosta on 34,19 %.

Sosiaali- ja terveystalouden vuoden 2023 alusta voimaan tulevan muutoksen seurauksena kuntien jako-osuus yhteisöveron jako-osuudesta on alenemassa. Arvion mukaan kuntaryhmän jako-osuus vuonna 2023 olisi 22,73 %. Sote-uudistuksen vaikutus verotuloihin ei kuitenkaan näy täysimääräisesti vielä vuonna 2023, koska tuolloin kunnille kertyy vielä veroja korkeamman jako-osuuden mukaisesti aiemmilta verovuosilta.

Kuntaliitto on 27.9.2021 arvioinut, että yhteisöverokertymä alenee yhteisöveron kuntaryhmän jako-osuuden alentumisen seurauksena 25,7 % vuoteen 2021 nähden. Vuonna 2023 yhteisöverokertymän arvioidaan alenevan 26,4 % ja vuonna 2024 edelleen 1,4 %. Vuonna 2024 yhteisöverokertymä kasvaa 4,9 %.

Joensuun osuus kunnille tilitettävistä veroista on kuluvana vuonna 1,114 %. Osuus määräytyy kahden viimeksi valmistuneen verotuksen keskiarvona.

Vuonna 2021 yhteisöveroja arvioidaan kertyvän 28,5 milj. euroa. Yhteisöverotulojen kehitys on ollut kuluvana vuonna koko maan tasolla ennakoitua parempaa. Vuoden 2021 alkuperäisen talousarvion mukainen arvio oli 26 milj. euroa.

Joensuun kaupungin yhteisöverokertymäksi vuodelle 2022 arvioidaan 22 milj. euroa, vuosina 2023-2024 16 milj. euroa ja vuonna 2025 16,5 milj. euroa.

Tulojen perustelut - valtionosuudet

Vuoden 2022 valtionosuusarviot perustuvat valtion talousarvioehdotukseen sekä ennakollisiin valtionosuuslaskelmiin.

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 tase. Taseasaja on 100 %, mutta taseasajassa on 20 %:n omavastuu. Taseasajavähennys on 30 % lisätyinä kunnan laskennallisten verotulojen ja taseasajan erotuksen luonnollisena logaritmina. Taseasuksen laskennassa huomioidaan puolet ydinvoimaloiden kiinteistöveron laskennallisesta tuotosta.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuus on vuonna 2022 koko maan tasolla hieman alle 8 mrd. euroa. Valtionosuudet kasvavat vuoden 2021 varsinaiseen talousarvioon verrattuna noin 290 milj. eurolla.

Valtionosuuden kasvua vuonna 2022 selittävät ennen kaikkea hallituksen kevään 2021 kehysriihessä päättämä 246 milj. euron erillinen valtionosuuden korotus sekä vuoden 2022 indeksikorotus, joka on noin 188 milj. euroa. Lisäksi valtionosuuden tasoa nostavat kuntien uudet ja laajenevat tehtävät, joista taloudellisesti merkittävimmät ovat vanhustaloudellisen palvelulain muutos (43,7 milj. euroa), sote-asiakasmaksulain uudistus (28,0 milj. euroa), lastensuojelun jälkihuollon laajennus (12 milj. euroa), seurantatöiden laajennus (10 milj. euroa) ja oppilas- ja opiskelijahuollon vahvistaminen (8,4 milj. euroa). Yh-

teensä tehtävämuutokset lisäävät valtionosuuksia vuonna lähes 120 milj. eurolla. Valtionosuuden laskennassa käytettävien asukasluvun ja laskentatekijöiden muutokset kasvattavat valtionosuutta puolestaan noin 54 milj. eurolla.

Vuoden 2022 valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistuksen vaikutus on 564 milj. euroa. Hallitus päätti kuitenkin kevään 2021 kehysriihen yhteydessä, että kustannustenjaon tarkistuksen valtionosuusvaikutusta ei huomioida johtuen siitä, että kuntataloutta on tuettu voimakkaasti vuonna 2020 ja tukea jatketaan vuonna 2021, minkä lisäksi koronasta aiheutuvat välittömät kustannukset kompensoidaan kunnille.

Valtionosuuden tasoa laskee vuonna 2022 erityisesti vuonna 2021 maksettujen kerta-luonteisten lisäysten poistuminen sekä edellä mainittu valtion ja kuntien välisen kustannusten jaon tarkistuksen vaikutuksen neutralisointi. Lisäksi valtionosuuden tasoon vaikuttaa alentavasti muun muassa perustoimeentulotuen kuntien maksuosuuden muutos (-20 milj. euroa) sekä valtionosuuksista tehtävä siirto vapaaehtoisesti kuntaliitosten yhdistymisavustuksiin (-10 milj. euroa). Peruspalvelujen valtionosuuden tasoon vaikuttavat myös edelleen vuosien 2016, 2018 ja 2019 indeksikorotuksiin liittyvät vähennykset (yht. -168,5 milj. euroa) sekä kilpailukyky sopimukseen liittyvä vähennys (-233,6 milj. euroa).

Peruspalvelujen valtionosuusprosentti laskee 25,67 %:sta 23,59 %:iin vuonna 2022. Muutoksessa on otettu lisäyksenä huomioon 0,30 %-yksikköä liittyen uusien ja laajenevien tehtävien toteuttamiseen siten, että valtionosuus on 100 % sekä 0,80 %-yksikköä vuonna 2022 tehtävän erillisen valtionosuuskorotuksen johdosta. Muutoksessa on otettu vähennyksenä huomioon 1,8 %-yksikköä liittyen kuntien ja valtion välisen vuoden 2022 kustannustenjaon tarkistuksen neutralisointiin sekä 0,55 %-yksikköä vuosien 2016, 2018 ja 2019 indeksikorotuksiin liittyvien vähennysten ja 0,76 %-yksikköä kilpailukyky sopimukseen liittyvän vähennyksen muuttamisesta määräaikaista vähennyksestä pysyviksi vähennyksiksi.

Valtionosuuksiin sisältyvät veroperustemuutosten kompensatiot esitetään valtiontalousarviossa valtionosuuksista omalla momentillaan. Vuonna 2022 kompensatiot ovat yhteensä noin 2,6 mrd. euroa, 292 milj. euroa korkeampi kuin vuonna 2021. Tästä vuoden 2022 osuus on noin 234 milj. euroa. Vuonna 2022 korvausten tasoon vaikuttaa edelleen vuonna 2020 verotuksen maksujärjestelyistä johtuvien muutosten vuoksi maksetun väliaikaisen kompensaation takaisinperintä. Vuonna 2021 takaisinperintä oli 88 milj. euroa ja vuonna 2022 se on 27 milj. euroa. Näin ollen takaisinperinnän pieneminen nostaa maksettavien kompensaatioiden määrää 61 milj. eurolla suhteessa vuoden 2021 talousarvioon.

Ennakollisten laskelmien mukaan Joensuun kaupungin vuoden 2021 peruspalvelujen valtionosuus on 135,1 milj. euroa ja veroperustemuutosten kompensatiot 39,1 milj. euroa. Valtionosuuslaskelma tarkentuu mm. määräytymisperusteiden muutosten ja verotulotasauksen tarkentumisen myötä talousarviovalmistelun edetessä.

Peruspalvelujen valtionosuuden ohella kaupungin kokonaisvaltionosuuksien määrään vaikuttaa opetus- ja kulttuuriministeriön valtionosuus (mm. lukio- ja ammatillisen koulutuksen, kansalaisopiston, liikunnan ja nuorisotyön sekä orkestereiden ja museoiden rahoitus). 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 2021 valtionosuuspäätöksen mukaisesti.

Alustavien laskelmien mukaan kaupungin saama OKM:n valtionosuus vuodelle 2022 on negatiivinen, -1,8 milj. euroa.

Valtionosuuksien määräksi on arvioitu vuodelle 2022 yhteensä 172,4 milj. euroa. Vuonna 2021 valtionosuuksien määräksi on arvioitu 165,0 milj. euroa.

Sosiaali- ja terveystalvelujen vuoden 2023 alusta voimaan tulevan muutoksen seurauksena kuntien valtionosuuksien määrä alenee merkittävästi ja kuntien perustalvelujen valtionosuuksien perusteet muuttuvat. Sote-tehtävien siirtyessä pois kunnilta suurin osa perustalvelujen valtionosuusjärjestelmän kautta jaettavasta rahasta määräytyy alle 16-vuotiaiden ikäluokkien perustella. Uusina kriteereinä valtionosuusjärjestelmässä on asukasmäärän kasvuun perustuva lisä sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosa. Verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen osalta tarkistetaan tasauslisä ja -vähennysprosentteja, lisäksi jatkossa kiinteistövero sisällytetään 50 %:n osuudella tasauksessa huomioitaviin verotuloihin. Näiden lisäksi eräiden nykyisten kriteereiden laskentatapaa tarkistetaan hieman sekä yhtenäistetään ja poistetaan eräitä aiempia tasausjärjestelyjä.

Lisäksi valtionosuusjärjestelmään esitetään toistaiseksi pysyvää, sote-kustannusten ja -tulojen siirrosta johtuvan muutoksen rajoitinta. Rajoittimessa ei huomioida valtionosuusjärjestelmän varsinaisia uusia kriteerimuutoksia, vaan pelkästään puhtaasti sote-tehtävien siirrosta aiheutuvat taloudelliset muutokset. Toisin sanoen rajoitin määritetään niin kutsutulla ”poikkileikkaushetkellä”, kun järjestämisvastuu siirtyy vuodenvaihteessa 2022–2023. Sote-siirron muutosrajoittimen lisäksi suuria kuntakohtaisia muutoksia tasataan porrastetulla siirtymäkaudella sekä sen jälkeen toistaiseksi pysyvällä siirtymätasauksella. Siirtymätasauksen määrää alennetaan vuosittain siten, että muutos rajataan +/-15 euroon/asukas per vuosi. Viidentenä vuonna muutos on enintään +/-60 euroa/asukas, joka jää toistaiseksi pysyvänä voimaan. Näin uudistuksesta aiheutuva kunnan tasapainotilan muutos on pysyvästi enintään +/-60 euroa/asukas.

Vuoden 2023 valtionosuuksiksi arvioidaan koko maan arvioihin perustuen tässä vaiheessa 43 milj. euroa, vuonna 2024 41,7 milj. euroa ja vuonna 2025 40,5 milj. euroa. Arvioissa on huomioitu sote-uudistuksen siirtymätasauksen arvioitu vaikutus sekä lasten määrän muutoksesta aiheutuva valtionosuuksien väheneminen.

Rahoitusmenot ja tulot

Rahoitusmenoissa ja -tuloissa ei tässä vaiheessa arvioida kovin suuria muutoksia kuluvaan vuoteen verrattuna. Korkomenoissa on huomioitu vuoden 2021 ennakoitu toteutuma, joka jää talousarviossa arvioitua pienemmäksi. Korkotaso säilyy matalana vuonna 2022, 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 North Karelia Growth Fundin kaupungin osuuteen kohdistuvat alaskirjaukset sekä Tilakeskuksen käytöstä poistettujen rakennusten alaskirjaukset. Arvonalentumisten arvio on runsaat 0,2 milj. euroa.

Joensuun Vesi, Tilakeskus, tulevaisuus- ja elinkeinorahastot

Kaupungilla on vuonna 2022 yksi liikelaitos: vesihuoltolain mukaisesta vesihuollosta vastaava Joensuun Vesi. Joensuun Veden taloudellinen tulostavoite (yliäämä ennen satunnaisia eriä ja varauksia) on 2,65 milj. euroa.

Taseyksikkönä toimivan Joensuun Tilakeskuksen tulostavoite vuodelle 2022 on 110 000 euroa. Kertaluontoiset purkukustannukset ovat 1,0 milj. euroa.

Itsenäisinä taseyksikköinä toimivia rahastoja ovat tulevaisuusrahasto ja elinkeinorahasto. Tämänhetkinen arvio rahastojen markkina-arvojen kehityksestä huomioiden salkkurakenne ja eri omaisuuslajien tuotto-odotukset vuodelle 2022 on 2,5 %. Tilikauden tulostavoite vuodelle 2022 on 2,4 milj. euroa. Tavoite perustuu arvioon markkinoiden kehityksestä sekä rahastojen toteutuneisiin tilikauden tuloksiin.

Yhteenveto

Peruskaupungin käyttötalouden toimintakatteen kasvu on muutettuun talousarvioon nähden 2,4 % ja Siun soten maksuosuudet 3,6 %. Oman toiminnan osuus käyttötalouden toimintakatteesta on 38 % ja Siun soten maksuosuuksin 62 %. Vuoden 2022 talousarviokehitys on tasapainossa. Talouden tilanne on kuitenkin heikkenemässä ja taloussuunnitelmavuodet 2024-2025 ovat kääntymässä alijäämäisiksi nykyisillä tulo-odotuksilla, mikäli taloutta ja toimintaa ei sopeuteta arvioituun tulotasoon.

Peruskaupungin tuloslaskelma 1 000 euroa	TP2020	TA2021	TAM2021	TA2022
Toimintakate	-405 330	-422 225	-426 566	-440 044
Kunnallisvero	231 975	231 000	238 000	245 700
Kiinteistövero	19 937	21 800	22 300	21 500
Osuus yhteisöveron tuotosta	22 082	26 000	28 500	22 000
Valtionosuudet	171 380	164 800	165 000	172 400
Rahoitustuotot ja -kulut				
Korkotulot	465	400	400	400
Muut rahoitustulot	7 172	7 030	6 900	6 900
Korkomenot	-1 349	-2 000	-1 500	-1 600
Muut rahoitusmenot	-5 488	-5 540	-5 500	-5 500
Vuosikate	40 845	21 265	27 534	21 756
Poistot ja arvonalentumiset				
Suunnitelman mukaiset poistot	-28 923	-28 100	-28 400	-28 500
Arvonalentumiset	-5 135	-177	-277	-206
Tilikauden tulos	6 786	-7 012	-1 143	-6 950
Poistoeron lisäys(-)/vähennys(+)	2 549	2 000	2 000	1 900
Varausten lisäys(-)/vähennys(+)	-7 678		-7 500	
Rahastojen lisäys(-)/vähennys(+)	3			
Tilikauden yli-/alijäämä	1 661	-5 012	-6 643	-5 050
Joensuun Vesi	323	2 650	2 650	2 650
Rahastot	2 506	2 400	9 000	2 400
Ulkoinen tilikauden ylijäämä/alijäämä	4 489	38	5 007	0

6. Investoinnit ja rahoitus

Tulevien vuosien talouden kehitykseen liittyvä epävarmuus sekä suhteellisen velkaantuneisuuden kasvu sote-uudistuksen toteutumisen myötä korostaa investointitason asettamista tasolle, jossa kaupungin vastuiden – velkojen ja leasing- ja vuokravastuiden – määrä ei strategiakaudella kokonaisuutena kasva. Tavoite 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 tämänhetkellä 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. Kestävään investointitasoon vaikuttaa kaupungin menojen ja tulojen kehitys ja vuosikatteen taso.

Käytännössä investointitaso on jo päätetyistä tai vuosina 2022-2025 toteutettavaksi aiemmin suunnitelluista hankkeista johtuen korkea. Vastuiden tason pysyttäminen vuoden 2021 tasolla tavoitteellinen. Tavoitteen toteutuminen edellyttää talouden pysymistä tasapainossa tai ylijäämäisenä sekä suunnitellussa investointitasossa pysymistä.

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

