

Vuoden 2022 talousarvio ja vuosien 2022-2025 taloussuunnitelma

KH 16.11.2021 § 462

Talousarvion laadintaa ohjaa kuntalain (410/2015) 110 §, jonka mukaan:

Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio ottaen huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (suunnitelmakausi). Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi.

Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet.

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.

Talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Määräraha ja tuloarvio voidaan ottaa brutto- tai nettomääräisenä. Talousarviossa ja -suunnitelmassa on käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa.

Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota. Edellä 3 momentissa säädettyä alijäämän kattamisvelvollisuutta sovelletaan myös kuntayhtymiin.

Suomen talouden toipuminen on kuluvan vuoden aikana ollut nopeaa, ja etenkin työllisyys on kohentunut nopeasti. Talouden ennustetaan kasvavan sekä kuluvana että tulevana vuonna noin 3 %. Kasvupyrähdysten arvioidaan kuitenkin jäävän väliaikaiseksi ja kasvu hiipuu vuoden 2022 jälkeen 1-1,5 %:n vuositasolle. Koronapandemian myötä kasvanut julkisen talouden alijäämä pienenee ja velkaantumisen tahti hidastuu, mutta julkisen talouden rakenteellinen epätasapaino säilyy.

Viimeiset kaksi vuotta ovat olleet kuntataloudessa hyvin poikkeukselliset. Vuoden 2019 ennätysellisen heikosta tilanteesta kuntatalous päätyi valtion koronatukitoimien myötä talouslukuilla mitattuna vuonna 2020 varsin hyvään tilanteeseen. Koronatilanne vaikuttaa kuntien toimintaan ja talouteen vielä tänä vuonna, mutta kuntatalouden tilan arvioidaan pysyvän kuluvana vuonna kohtuullisen hyvänä. Valtion toimenpiteet ovat tukeneet myös kuluvana vuonna kuntien taloutta.

Kuntatalouden kehitysarvion perusteella vuosi 2022 näyttää kuntataloudessa vaikealta menojen kasvaessa tuloja nopeammin. 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. 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 terveyspalvelut sekä pelastustoimi siirtyvät vuoden 2023 alusta hyvinvointialueiden vastuulle. 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. Uudistuksen taloudelliset laskelmat ovat tässä vaiheessa ennakkollisia, mikä tuo epävarmuutta talouden suunnitteluun.

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 kuntakokoryhmiin. Sote-uudistuksen vaikutus ei näy verotulojen tilitysrytmin johdosta täysimääräisenä vielä vuonna 2023, mistä johtuen kuntatalouden tilanne heikkenee vuosina 2024-2025.

Talousarvio ja taloussuunnitelman valmistelua on ohjannut talousarvion kanssa samanaikaisesti valmistellun uuden Joensuun strategian "Idän houkuttelevin" linjaukset. Strategian toimintaa ohjaavan periaatteen mukaan valmistaudumme sote-uudistuksen jälkeiseen aikaan ja investoimme hyvinvointiin. Vakaan ja vastuullisen talouden Joensuu toimintalinjausten mukaan pidämme talouden tasolla, joka turvaa kaupungin toimintojen jatkuvuuden ja kehittämisen. Keskeisenä toimintalinjauksena on pitää verotus kilpailukykyisenä tarkalla taloudenpidolla ja verotuloja lisäävällä elinvoimapolitiikalla. Kaupungin toimintamenot ja investoinnit mitoitetaan tulokehitys ja kantokyky huomioiden. Lainakannan sekä vuokra- ja leasingvastuiden taso vakautetaan.

Joensuun lähtökohdat sote-uudistuksen myötä toteutuvaan muutokseen ovat kohtuulliset koko kuntatalouden mittakaavassa. Vuoden 2021 tulosennuste 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 selvittää tulevaisuudessa velvoitteistaan. Taloussuunnitelmakaudella sopeutetaan kaupungin taloutta ja toimintaa odotettua tulokehitystä sekä sote-uudistuksen ja väestörakenteen muutoksen vaikutuksia vastaavasti. Investoinnit mitoitetaan tasolle, jolla kaupungin lainakanta ja vuokravastuut eivät strategiakaudella kasva.

Talousarvio ja -suunnitelma on laadittu sote-uudistuksen johdosta aikaisemmista vuosista poiketen neljälle vuodelle. Vuoden 2023 alusta voimaantulevaksi suunnitellun sote-uudistuksen vaikutukset on huomioitu taloussuunnitelmakauden luvuissa huomioiden siirtyvät menot sekä tulot ennakkollisten siirtolaskelmien vaikutusarvioiden mukaisesti.

Vuoden 2022 talousarvioesitys on tasapainossa.

Kaupungin nettomenot, 433 milj. euroa, kasvavat vuoteen 2021 nähden 3,8 %.

Peruskaupungin käyttötalouden toimintakatteen kasvu on 3,6 %. Oman toiminnan nettomenojen kasvu on 2,6 %. Vastaavasti Siun soten maksuosuudet kasvavat 4,3 %.

Vuoden 2022 talousarvio perustuu nykyisille veroperusteille. Verotulokertymä ei käytännössä kasva vuoteen 2021 nähden osana kuntatalouden koronatukipakettia toteutetun yhteisöveron jako-osuuden määräaikaisen korotuksen poistuessa. Valtionosuudet kasvavat 5,5 %. Kokonaisuutena verotulot ja valtionosuudet kasvavat 2,1 %.

Vuoden 2022 investointimenot ovat 39 milj. euroa. Kaupungin lainakanta kohoaa vuonna 2022 yhteensä 252 miljoonaan euroon. Lainaa on asukasta kohden 3 247 euroa. Kiinteistöleasing- ja vuokravastuut huomioiden vastuiden määrä nousee vuoden 2021 ennakoidusta noin 4960 eurosta runsaaseen 5030 euroon asukasta kohden vuonna 2022.

Taloussuunnitelmakaudella verotulojen ja valtionosuuksien määrä alenee merkittävästi hyvinvointialueiden toiminnan käynnistymisen myötä vuoden 2023 alusta lukien. Vastaavasti myös toimintakate pienenee sosiaali- ja terveystalouden ja pelastustoimen palvelujen siirtyessä hyvinvointialueille.

Sote-uudistuksen vaikutus ei näy vielä vuonna 2023 täysimääräisesti kuntien taloudessa verotuksen tilitysrytmin johdosta, minkä seurauksena Joensuun talous vahvistuu väliaikaisesti vuonna 2023, kun kaupungille tilitetään aiempien vuosien veroja korkeampien veroprosenttien 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 2024-2027. Valtionosuuksia pienentää myös arvioitu lasten määrän muutos. Taloussuunnitelmakaudella kaupungin toimintakatteen kasvu on arvioitu keskimäärin vajaan prosentin tasolle, mikä tarkoittaa toiminnan sopeuttamista odotettavissa olevaan tulotasoon rakenteellisten ja toiminnallisten muutosten kautta.

Talousarvio 2022 ja taloussuunnitelma 2022-2025 on esitetty pykälän liitteenä.

Valmistelija: talousjohtaja

Kaupunginjohtajan päätösehdotus:

Kaupunginhallitus päättää

suorittaa vuoden 2022 talousarvion ja vuosien 2022-2025 taloussuunnitelman 1. käsittelyn kuulemalla konsernipalvelujen, toimialojen ja liikelaitoksen johtoa ja perehtymällä kaupunginjohtajan talousarvioesitykseen.

Päätös:

Hyväksyttiin yksimielisesti.

Käsittelyn alussa kaupunginjohtaja Kari Karjalainen piti talousarvioehdotuksen yleisesittelyn.

Anssi Törmälä ja Heli Hjälmm saapuivat kokoukseen talousarvioehdotuksen yleisesittelyn aikana.

Tämän jälkeen esiteltiin seuraavat vuoden 2022 talousarvioesitykset:

Hyvinvoinnin toimiala, hyvinvointijohtaja Riitta Huurinainen

Kaupunkiympäristön toimiala, kaupunkiympäristöjohtaja Ari Varonen

Hammaslahden alakoulun suunnittelu ja rakentaminen, vs. tilakeskuksen johtaja Joni Sorjonen

Joensuun Vesi-liikelaitos, liikelaitoksen johtaja Juha Lemmetyinen

Työllisyys- ja elinvoimapaalvelut, kansliapäällikkö Jenni Jokela

Osallisuus- ja vetovoimapaalvelut, henkilöstö- ja yhteisjohtaja Sari Lempiäinen

Asseri Kinnunen liittyi kokoukseen hyvinvoinnin toimialan esittelyn aikana.

Sari Koskinen saapui kokoukseen hyvinvoinnin toimialan esittelyn aikana.

Riitta Huurinainen poistui kokouksesta hyvinvoinnin toimialan esittelyn jälkeen.

Joni Sorjonen poistui kokouksesta Hammaslahden alakoulun esittelyn jälkeen.

Jussi Wihonen poistui kokouksesta työllisyys- ja elinvoimapalvelujen esittelyn aikana.

Juha Lemmetyinen poistui kokouksesta osallisuus- ja vetovoimapalvelujen esittelyn jälkeen.

Pidettiin kokoustauko klo 12:00-12:48.

Jussi Wihonen saapui kokoukseen kokoustauon jälkeen.

Jatkettiin vuoden 2022 talousarvioesitysten esittelyä:
Siun soten maksuosuudet ja muut palvelut, talousjohtaja Satu Huikuri

Luettiin talousarviota sivuttain. Lukemisen yhteydessä tehtiin seuraavat kysymykset, huomiot tai vastaavat, joihin esitetään vastaukset kaupunginhallituksen talousarvion 2. käsittelyssä 29.11.2021:

- sivu 12 kirjoitetaan auki, millä aikataululla Joensuun kaupunki on ilmastobudjetin mukaan hiilinegatiivinen
- sivu 15 selvitetään miksi PuhasOy:llä ei ole toimenpiteitä vuosille 2022-2025
- sivu 39 taulukko lisätään vertailutiedot 2020 ja ennuste 2021
- sivu 51 tarkistetaan toimitilojen korjausvelan määrä
- sivu 51-54 tarkennetaan tavoitetiloja numeerisesti
- sivu 60 taulukko olisiko tarpeen lisätä sijoitustoiminnan perusteiden linjausten päivitykseen myös rahastojen sääntöjen päivittäminen?
- sivu 66 selvitetään mahdollisuutta paikallisen yritystoiminnan huomioimiseen
- sivu 71-72 selvitetään opinto-ohjaajien tilanne ja muut tukitoimet yläkoulun ja lukion osalta
- sivu 74-75 selvitetään nuorisopalvelujen henkilöstöresurssi ja riittävyys sekä nuorisovaltuuston taloudelliset resurssit
- sivu 76-77 tuntikehysten määrä ja vertailutiedot? mittarin lisääminen tuntikehystyksestä?
- sivu 78-79 selvitetään tarkka luku erityistä tukea saavista lapsista ja lakimuutoksesta
- sivu 78-79 yksityisen varhaiskasvatuksen palveluissa olevat lapset 24 %?
- sivu 82 selvitys Rantakylän kirjaston remontin aikataulusta
- sivu 83 taulukko tarkistetaan ja korjataan luku orkesterin esiintymiset, pienryhmäkokoontaminen
- sivu 85 suunnistuskarttoihin käytettävä määräraha?
- sivu 110, 111 tai 143 selvennetään uimahallien peruskorjausta koskevat kirjaukset

Pidettiin kokoustauko klo 14:25-14:37

Seppo Eskelinen poistui kokouksesta kokoustauon jälkeen. Varajäsen Jukka Hirvonen saapui kokoukseen.

Riitta Huurinainen saapui kokoukseen talousarvion lukemisen aikana.

Sari Lempiäinen poistui kokouksesta talousarvion lukemisen aikana.

KH 29.11.2021 § 484
1965/02.02.00.00/2021

Talousarvion 2022 ja taloussuunnitelman 2022-2025 ensimmäisen käsittelyn jälkeen valmistellut muutokset ja täsmennykset kaupunginjohtajan talousarvioesitykseen nähden on esitetty pykälän liitteenä.

Valmistelija: talousjohtaja

Kaupunginjohtajan päätösehdotus:

Kaupunginhallitus päättää

hyväksyä muutokset ja täsmennykset vuoden 2022 talousarvioon ja vuosien 2022-2025 taloussuunnitelmaan ja ehdottaa, että

kaupunginvaltuusto päättää hyväksyä vuoden 2022 talousarvion ja vuosien 2022-2025 taloussuunnitelman.

Päätös:

Hyväksyttiin alla olevan käsittelyn mukaisesti.

Käsittelyjärjestykseksi päätettiin, että käydään talousarviokirjaa läpi sivuittain huomioiden samalla liitteessä muutokset ja lisäselvitykset 1. käsittelyyn esitetyt vastaukset/muutokset kaupunginjohtajan esitykseen ja valtuustoryhmien talousarvioneuvottelut.

Kaupunginhallitus hyväksyi yksimielisesti kaupunginjohtajan pohjaehdotuksesta poiketen seuraavat muutokset talousarvioon:

- s.31 viimeisen kappaleen ensimmäinen lause muutetaan muotoon: "Joensuun kaupungin yhteisöverokertymäksi vuodelle 2022 arvioidaan 22.3 milj. euroa."
- s. 59 lisätään viidenneen kappaleen jälkeen uusi lause "Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman toimenpiteitä toteutetaan ja niiden toteutumista seurataan ja arvioidaan säännöllisesti."
- s. 60 lisätään taulukon toiminnallisen tavoitteen Laajakaistarakentamisen tukitilinne toiseksi mittariksi ja tavoitetasoksi: "Laajakaista hankkeiden tuki arvioidaan mahdollisen lisätalousarvion käsittelyn yhteydessä."
- s. 68-69 lisätään uusi toiminnallinen tavoite ja sille mittari ja tavoitetaso vuodelle 2022: "Opiskelijakaupunki Joensuu -ohjelma valmistellaan ja hyväksytään vuonna 2022." Mittari ja tavoitetaso: "Opiskelijakaupunki Joensuu – ohjelma on valmistunut ja hyväksytty." Vastuutaho: "Konsernipalvelut"
- s. 71-72 lisätään uusi toiminnallinen tavoite kasvatus- ja koulutuslautakunnan toiminnallisiin tavoitteisiin : "Tavoitteena vuodelle 2022 on, että opetuksen kustannusten muodostumista avataan tarkemmin, niin erityisopetuksen, materiaalikustannusten kuin tuntikehyksenkin osalta. Laaditaan ratkaisumallit siihen, miten käytettävissä olevaa henkilöstöresurssia saadaan kohdennettua paremmin opetukseen, tuntikehykseen. Selvityksen jälkeen asetetaan asian kehittämiseen liittyvät strategiakauden tavoitteet." Mittari ja tavoitetaso: "Ratkaisumallit laadittu ja strategiakauden tavoitteet asetettu" Vastuutaho: "HEP/koulutuspalvelut"
- s. 72 korvataan toiminnallisen tavoitteen "oppilaitosyhteistyö tiivistyy" mittari ja tavoitetaso "Opiskelijayhteistyöryhmä kokoontuu 3 kertaa" seuraavaan muotoon: "Opiskelijayhteistyöryhmän toimintaa kehitetään ja tiivistetään. Oppilas- ja opiskelijakuntien ja ylioppilaskunnan kanssa tehdään yhteistyötä viestinnässä ja tapahtumissa. Opiskelijoihin liittyvissä asioissa yhteistyötahoja osallistetaan alkuvaiheessa."
- s. 75 lisätään hyvinvoinnin edistämisen tulosalueelle nuorisopalveluihin 43 000 euroa, josta 40 000 euroa kohdistuu nuorisotoimen kenttätöihin sekä 3 000 euroa nuorisovaltuuston toimintamäärärahaan.
- s. 77 lisätään tuntikehykseen 250 000 euroa.
- s. 89 lisätään uusi toiminnallinen tavoite ja mittari ja tavoitetaso vuodelle 2022: "Toteutetaan luonnon monimuotoisuuden huomioiminen - toimintalinjauksen sekä ilmasto-ohjelman toimenpiteitä" Mittari ja tavoitetaso 2022: "Toimintalinjauksen sekä ilmasto-ohjelman luonnon monimuotoisuutta koskevia toimenpiteitä toteutettu" Vastuutaho: "Kaupunkiympäristöpalvelut"
- s. 110 lisätään toimitilaohjelmaan museohankkeen kohtaan *-merkki ja *-merkin selitys korvataan seuraavasti "hankesuunnitelmaa ei ole vielä hyväksytty, hankesuunnitelma käsitellään kaupunginvaltuustossa alkuvuodesta 2022 "
- s. 110 korjataan taulukon alla olevasta ensimmäisestä kappaleesta lause "Vuonna 2024 on suunniteltu käynnistettäväksi Hammaslahden alakoulun toteutus, jonka hankesuunnitelma tehdään vuoden 2022 aikana" muotoon "Hammaslahden alakoulu valmistuu vuonna 2024 ja sen hankesuunnitelma laaditaan vuonna 2022."

- s. 142 lisätään toimitilahankkeiden kuvauksiin kaupungintalon muutos museoksi toiseksi lauseeksi: "Kohteen hankesuunnitelma käsitellään kaupunginvaltuustossa alkuvuodesta 2022, kun tilojen esteettömyys ja museon toiminnallisuus on selvitetty sekä Museoviraston lausunto Pohjois-Karjalan museon sijoittumisesta kaupungintalolle on käytettävissä."

Keskustelun aikana Anni Järvinen ehdotti kaupunginjohtajan pohjaehdotuksesta poiketen, että s. 78 lisätään seuraava toiminnallinen tavoite: "Pilotoidaan kahdessa peruskoulussa maksuttoman aamupalan tarjoamista. Pilottikohteiksi valitaan kaksi erilaista koulua eri puolelta Joensuuta." Puheenjohtaja totesi ehdotuksen rauenneen kannattamattomana.

Edellä kirjoitetun mukaisesti kaupunginhallitus hyväksyi muilta osin yksimielisesti kaupunginjohtajan päätösehdotuksen.

Talousarviokirja, tuloslaskelmat ja rahoituslaskelmat päivitetään hyväksyttyjä muutoksia vastaaviksi.

Liitteisiin ja taulukoihin korjataan käsittelyn aikana tehdyt muutokset.

Lisäksi talouspalveluille annetaan valtuudet tehdä muutokset sekä teknisluonteiset korjaukset talousarviokirjaan, jotka käsittelyn aikana tehdyistä päätöksistä aiheutuvat.

Heli Hjälm, Merja Mäkisalo-Ropponen, Seppo Eskelinen, Jussi Wihonen, Asseri Kinnunen ja Joakim Kärkäs poistuivat kokouksesta asian käsittelyn aikana.

Talousjohtaja Satu Huikuri ja vs.tilakeskuksen johtaja Joni Sorjonen olivat kokouksessa asiantuntijoina asian käsittelyn aikana.