

VUODEN 2023 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.

Talousarviovalmistelua on tehty yhteistyössä konsernipalvelujen ja toimialojen välisissä talousarvioneuvotteluissa. Kaupunginhallituksen omistajaohjausjaosto on käsitellyt talousarvion valmistelutilannetta 19.9.2022.

Kaupunginvaltuuston talousseminaari pidettiin 26.9.2022.

- Talousarviokehyksen hyväksyminen hallituksessa ma 3.10.
- Lauta- ja johtokuntien talousarvioesitykset 28.10. mennessä
- Veroprosentit hallituksessa ma 7.11.
- Kaupunginjohtajan esitys valmistuu, info to 10.11.
- Veroprosentit valtuustossa ma 14.11.
- Kaupunginhallituksen 1. käsittely ke 16.11.
- Kaupunginhallituksen 2. käsittely ma 28.11.
- Kaupunginvaltuuston talousarviokäsittely ma 12.12.
- Talousarvion täytäntöönpano-ohjeet ma 19.12.
- Joensuun Vesi –liikelaitoksen talousarvio pe 23.12. mennessä
- Toimialojen käyttösuunnitelmat viimeistään tammikuussa 2023

Lautakuntien ja johtokuntien lisäksi myös henkilöstö- ja työllisyysjaoston sekä omistajaohjausjaoston (Tilakeskuksen investointiosan esitys) tulee ajoittaa talousarvion laadinta siten, että esitykset on käsitelty ennen 28.10.

Vuoden 2023 talousarviorakenne vastaa pääosin vuotta 2022. Rakenteessa on tehty eräitä kustannuspaikkamuutoksia ja kaupunkirakennelautakunnan alueella on tulosaluerakenteessa huomioitu logistiikkapalveluiden siirtyminen Polkan – Pohjois-Karjalan tukipalvelut Oy järjestettäväksi.

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 2023–2026 viimeistään 28.10. Esityksen tulee sisältää vuosien 2023–2026 tuloslaskelma-, investointi- ja rahoitusosat. Kaupunginvaltuusto hyväksyy kaupungin talousarviossa liikelaitoksen toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet, jonka jälkeen liikelaitoksen johtokunta hyväksyy liikelaitoksen talousarvion vuodelle 2023.

2. Talousnäköymät

Kansantalous

Maailmantalouden näkymät ovat synkentyneet nopean inflaation, Euroopan energia-kriisin sekä Venäjän hyökkäyssodan jatkumisen takia. Geopoliittiset jännitteet suurvaltojen välillä ovat kasvaneet ja kehittyviä maita uhkaa edelleen ruokapula. Kuluttajien luottamus on alamaissa. Maailmantalouden kasvu hidastuu.

Maailmantalouden ja erityisesti Euroopan heikentyneet näkymät heijastuvat myös Suomen talouden kehitykseen. Valtiovarainministeriön 19.9.2022 julkaistun talousennusteen mukaan BKT:n arvioidaan kasvavan Suomessa 1,7 % vuonna 2022. Alkuvuonna talouden tuotanto on kehittynyt suotuisasti ja työllisyys on jatkanut nopeaa kasvua. Toisaalta myös hyödykkeiden ja energian hintojen nousu on jatkunut kesällä arvioitua nopeampana. Talouskasvun ennustetaan hidastuvan loppuvuonna enemmän kuin vielä kesällä ennakoitiin.

Kuluttajahintainflaatio on kiihtynyt jo lähes 8 %:iin ja inflaatio nousee keskimäärin 6,5 %:iin tänä vuonna kansallisella kuluttajahinnalla mitattuna. Vaikka kuluttajahintojen nousun nopeutuminen on edelleen suurimmalta osalta seurausta energian hinnan noususta, on kuluttajahintainflaatio hyvin laaja-alaista ja kaikkien hyödykeluokkien hinnat nousevat nopeasti. Hintojen nousu syö kotitalouksien ostovoimaa ja pitää kulutuksen kasvun vaisuna loppuvuonna. Kuluttajien luottamus on heikkoa.

Suomen Venäjän viennin supistuminen heijastuu tavaroiden ja palveluiden viennin kehitykseen. Samalla varjostavaksi tekijäksi on noussut erityisesti euroalueen sekä Yhdysvaltojen heikentyneet talousnäkymät. Myös vienti- ja tuontihintojen voimakas kasvu hillitsee ulkomaankauppaa. Asuinrakentamisen taso on vielä vuonna 2022 jatkunut hyvänä, mutta muut yksityiset investoinnit supistuvat, kun luottamuksen heikkeneminen siirtää investointeja tulevaisuuteen.

Työllisyyden kehitys on ollut kuluvana vuonna myönteistä, mutta kasvu on hidastunut alkuvuoden nopean kasvun jälkeen. Työllisyys kuitenkin kasvaa kuluvana vuonna. Työmarkkinoiden kohtaanto näyttää edelleen heikentyneen ja pula osaavasta työvoimasta heikentää edellytyksiä kasvattaa tuotantoa. Tänä vuonna solmittujen palkkasopimusten korotukset ovat yleisimmin olleet noin kaksi prosenttia, eli hieman suurempia kuin viime vuonna.

BKT:n kasvu hidastuu Suomessa 0,5 prosenttiin v. 2023. Alkuvuonna kasvu on pysähdyksissä. Vuoden loppupuolella kotimainen kysyntä alkaa kuitenkin elpyä, kun hintojen nousu hidastuu selvästi ja reaalipalkat kääntyvät hienoiseen nousuun. Korkealle kohonnut hintataso hidastaa edelleen kotitalouksien ostovoiman kasvua vuonna 2023, minkä seurauksena yksityisen kulutuksen kasvunäkymät ovat vaisut.

Vuonna 2023 viennin kasvu lähestyy maailmanmarkkinoiden kasvua, vaikka yritykset eivät löydäkään täysimääräisesti korvaavia markkinoita Venäjän viennin tilalle. Erityisesti heikko kasvu euroalueella rajoittaa viennin kasvua. Sodan vaikutukset heijastuvat tuontiin pakotteiden, kaupan häiriöiden sekä pienentyneen viennin kautta. Tuontituotteita pystytään kuitenkin korvaamaan nopeammin kuin uusia vientimarkkinoita pystytään löytämään, minkä lisäksi investoinnit tukevat tuontia ennustejakson alkupäässä. Vuonna 2023 maailmantalouden kasvunäkymät ovat heikommat kuin tänä vuonna, mikä hillitsee myös kotimaisia investointeja.

Niukka talouskasvu vähentää työvoiman kysyntää ja työllisten määrä supistuu hieman vuonna 2023. Työllisyyden kääntyminen laskuun lisää työttömyyttä etenkin jalostustoimialoilla, ja työttömyysasteen ennakoitaan kohoavan hieman tästä vuodesta. Talouden elpyminen lisää kuitenkin työllisten määrää vuonna 2024 ja työllisyysaste nousee työikäisen väestön supistuessa.

Inflaatio on korkeimmillaan vuoden 2022 loppupuolella ja pysyttelee nopeana vuoden 2023 alkupuolella. Inflaatio hidastuu keskimäärin 3,2 %:iin vuonna 2023. Erityisesti sähkön hintojen oletetaan markkinahintojen kehityksen perusteella nousevan edelleen ja pysyvän korkealla vuoden 2023 alkupuolelle saakka. Energian hintoihin on odotettavissa jopa maltillista laskua vuoden 2023 loppupuolelta alkaen. Elintarvikkeiden ja varsinakin tuoreruuan hintojen nousu kiihtyy tämän vuoden lopulla. Kohonneet kustannukset nostavat tuottajahintoja, mikä näkyy lopulta myös kuluttajahinnoissa. Korkea hintataso ja korkojen nousu vähentävät kokonaiskysyntää vähitellen ja hintapaineet helpottavat.

Vuosina 2024–2026 BKT:n kasvun arvioidaan olevan talouden potentiaalista kasvua nopeampaa, noin 1,4 % vuosittain. Viennin määrän palautuminen ajoittuu voimakkaimmin vuodelle 2024. Hintojen nousun hidastuessa kotitalouksien ostovoima kasvaa ja yksityisen kulutuksen kasvu nopeutuu. Vuoden 2024 ansioiden nousuoletus kytkeytyy ennustettuun, vaimeaan tuottavuuden kasvuun. Inflaatio painuu 1,8 %:iin vuonna 2024.

Julkinen talous jatkaa vahvistumista tänä vuonna ripeän verotulojen kasvun sekä koronaepidemian vuoksi tehtyjen tukitoimien pienentymisen siivittämänä. Ensi vuonna alijäämä alkaa kasvaa uudelleen, kun talouden kasvu hidastuu ja työllisyys heikkenee. Julkinen talous pysyy rakenteellisesti alijäämäisenä tulevat vuodet ja julkisessa taloudessa on pidemmällä aikavälillä kestävyysvaje. Kestävyysvajeen arvioidaan olevan noin 3,0 % suhteessa BKT:hen eli noin 9 mrd. euroa vuoden 2026 tasolla.

Julkisyhteisöjen alasektoreista valtion alijäämä pienenee tänä vuonna, mutta alkaa sen jälkeen heikentyä talouden kasvun hidastuessa. Paikallishallinnon rakenne muuttuu ensi vuonna hyvinvointialueiden aloittaessa toimintansa. Kuntahallinto jää uudistuksen jälkeenkin alijäämäiseksi menojen kasvaessa mm. henkilöstökustannusten ja investointipaineiden vuoksi tuloja hieman nopeammin. Hyvinvointialueet aloittavat toimintansa alijäämäisinä laajojen investointien takia. Henkilöstökustannusten nopea kasvu kuitenkin heikentää alueiden alijäämää seuraavina vuosina. Sosiaaliturvarahastot säilyvät ylijäämäisinä omaisuustulojen kasvaessa, vaikka etuudet kasvavat suurten indeksitarkistusten vuoksi nopeasti ensi vuonna.

Julkinen velka suhteessa BKT:hen supistuu hetkellisesti tänä vuonna. Velkasuhteen supistumiseen vaikuttavat alijäämien pieneneminen ja erityisen suotuisa nimellisen BKT:n kasvu. Ensi vuodesta lähtien nimellisen BKT:n kasvu hidastuu ja valtionhallinnon, paikallishallinnon ja hyvinvointialueiden yhteenlaskettu alijäämä pysyy mittavana, jolloin velkasuhde alkaa kasvaa uudelleen. Valtion viitelainojen korkojen nousun seurauksena velanhoidokustannusten arvioidaan kasvavan ennustejaksolla. Alati kasvavat velanhoidokulut ovat pois muusta julkisesta rahankäytöstä ja kaventavat julkisen talouden ennestäänkin niukkoja puskureita.

Kuntatalous

Viimeiset kaksi vuotta ovat olleet kuntataloudessa hyvin poikkeukselliset. Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu tilikauden tulos on ollut vuosina 2021-2022 ylijäämäinen, taustalla erityisesti mittavat valtion koronatuett, ennakoitua parempi verokehitys sekä eräät kertaluontoiset erät. Kuntien toimintamenojen kasvu kuitenkin kiihtyi vuonna 2021. Lainakanta kasvoi, joskin edellisvuosiin nähden hieman maltillisemmin.

Myös kuntatalouden vuosi 2022 näyttää talouden tunnuslukujen perusteella hyvältä. Kuntatalousohjelmaan sisältyvän ennusteen mukaan verotulojen hyvä kasvu pitää vuosikatteen likimain viime vuoden tasolla ja toiminnan ja investointien rahavirta kääntyy positiiviseksi. Taustalla vaikuttaa kuitenkin Helsingin kaupungin liikennelaitoksen (HKL) yhtiöittäminen, joka vahvistaa kuntatalouden toiminnan- ja investointien rahavirtaa kertaluonteisesti lähes 700 milj. eurolla.

Sote-uudistus muuttaa kuntatalouden tunnuslukuja voimakkaasti, kun sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen kustannukset ja niitä vastaava rahoitus poistuvat kuntataloudesta. Tämän hetken arviolaskelman mukaan siirtyvien kustannusten yhteismäärä on noin 21,2 mrd. euroa. Tuloista siirtyy eniten kunnallisveroa, noin 13,11 mrd. euroa, mikä toteutetaan alentamalla kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja tasasuuruudesta 12,64 %-yksiköllä. Yhteisöveroa siirretään kolmasosa kuntien ryhmäosuudesta eli noin 0,82 mrd. euroa. Kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta siirtyy yhteensä 5,36 mrd. euroa ja veromenetysten korvauksista yhteensä 1,94 mrd. euroa. Uudistuksen laskelmat ovat tässä vaiheessa vielä ennakkollisia ja niitä tarkennetaan vuonna 2023 vuoden 2022 toteutuneet tiedot huomioiden, mikä aiheuttaa edelleen epävarmuutta kuntatalouden tilanteeseen.

Vuonna 2023 talouslukujen suurten prosenttimuutosten taakse kätkeytyy muun muassa kustannusten ripeä kasvu. Kuntien kustannuskehitystä kuvaavan peruspalvelujen hintaindeksin muutos on 3,8 % vuonna 2023. Painoarvoltaan merkittävin kustannuskehitykseen vaikuttava tekijä on kunta-alan ansiokehitys, jota kasvattaa kesäkuun alussa saavutettu kunta-alan sopimusratkaisu. Kuntatalouteen luettavat tehtävät painottuvat uudistuksen jälkeen entistä vahvemmin varhaiskasvatukseen ja koulutukseen, joiden yhteenlaskettu palveluntarve on laskeva koko 2010-luvun jatkuneen syntyvyyden alenemisen vuoksi.

Vuosi 2023 on kuntatalouden kehitysarviossa vahva sote-uudistukseen liittyvien ajoitustekijöiden vuoksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen nettokustannukset siirtyvät pois kuntien vastuulta vuoden 2023 alusta alkaen, mutta uudistuksen kuntien verotuloja leikkaava vaikutus ei näy vielä ensi vuonna täysimääräisesti kunnallis- ja yhteisöverotuloissa. Osa aiempien vuosien kunnallis- ja yhteisöverotuloista tilittyy vuodelle 2023 vanhojen kunnallisveroprosenttien ja yhteisöverotulojen jako-osuuksien mukaisesti. Tämän arvioidaan vahvistavan kuntataloutta 1,2 mrd. eurolla vuonna 2023. Kuntien yhteenlaskettu vuosikate riittää selvästi kattamaan poistot ja toiminnan ja investointien rahavirran ennustetaan olevan noin 1,2 mrd. euroa positiivinen vuonna 2023. Kuntataloutta väliaikaisesti vuonna 2023 vahvistavien tekijöiden poistuessa kuntatalouden tilanne kuitenkin heikkenee vuodesta 2024 alkaen.

Kuntatalouden tilanne helpottuu sote-uudistuksen myötä, kun nopeimmin kasvavat menot siirtyvät pois kuntien vastuulta. Kuntatalouteen jää kuitenkin sote-uudistuksen jälkeiden menojen ja tulojen välinen rakenteellinen epätasapaino, ja kokonaismenot pysyvät vuosina 2024–2026 hieman tuloja suurempina. Lisäksi sote- ja pelastustoimen palveluiden siirtyessä hyvinvointialueille kuntien mahdollisuudet tasapainottaa talouttaan

menoja sopeuttamalla kaventuvat. Samanaikaisesti investointitarpeet pysyvät mittavina muun muassa rakennuskannan iän, muuttoliikkeen ja toimintaympäristön muutosten vuoksi. Tuottavuutta ja tehokkuutta lisäävien rakenteellisten uudistusten tarve säilyy siten sote-uudistuksen jälkeenkin. Sopeutuspaine kasvaakin kaikissa kuntakokoryhmissä kehyskauden loppua kohden mentäessä.

3. Joensuun kaupungin talous

Tilikauden tuloksen kehitys

Koko kuntatalouden tavoin myös Joensuun taloudellinen tulos on ollut vuosina 2020-2021 myönteinen. Tulokseen on vaikuttanut positiivisesti erityisesti valtion mittavat koronatuot sekä Suomen talouden ennakoitua parempi kehitys koronapandemian ja sen torjumiseksi tehtävien rajoitustoimien keskellä. Vuoden 2021 tulosta paransi kertaluontoisesti myös merkittävä tulevaisuusrahaston varainhoitajan vaihdoksesta seurannut arvopapereiden luovutusvoittotulo. Jos koronatukia sekä kertaluontoisen erä vaikutusta ei huomioida, kaupungin tulos olisi jäänyt vuonna 2021 alijäämäiseksi. Rakenteelliset talouden haasteet eivät siten ole poistuneet.

Kuluvan vuoden talousarvio laadittiin tasapainoon, mutta elokuun lopun toteutumaennusteen perusteella tavoitetta ei olla saavuttamassa. Tilikauden ennustetaan päätyvän noin 9 milj. euroa alijäämäiseksi. Käyttötalouden talousarviot ovat ylittymässä lähes 30 milj. eurolla. Euromääräisesti merkittävimmät paineet kohdentuvat Siun soten maksuosuuksien ylityspaineisiin. Ylityspaineita lisää vireillä olevat palkkaharmonisaation toteuttamiseen liittyvät kustannukset. Käyttötalouden lisäksi myös rahastojen tilikauden tulos uhkaa jäädä selvästi talousarviota heikommaksi. Sen sijaan verotulokehitys on ollut ennakoitua parempaa ja verotuloja kertyy selvästi enemmän kuin talousarvion valmisteluvaiheessa syksyllä 2021 arvioitiin. Kokonaisuutena verotulojen arvio on tässä vaiheessa yli 20 milj. euroa arvioitua suurempi. Ennusteen mukainen alijäämä merkitsee kuitenkin sitä, että kaupungin ylijäämäpuskurit, n. 37 milj. euroa, syöpyvät merkittävästi.

Sote-uudistuksen myötä kaupungin talouden rakenne muuttuu vuoden 2023 alusta lukien. Sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen kustannukset siirtyvät pois kaupungin taloudesta. Vuoden 2022 talousarvioennusteen tasolla siirtyvien kustannusten osuus on lähes 300 milj. euroa. Samanaikaisesti myös tulot alenevat merkittävästi. Käytännössä kunnallisveroprosentti alenee 12,64 %-yksiköllä, yhteisöverokertymän osuus alenee sekä valtionosuuksien ns. sote-osat siirtyvät pois kuntien taloudesta.

Sote-uudistuksen lopulliset kuntatalousvaikutukset määräytyvät vuosien 2021 ja 2022 toteutumatietojen perusteella. Laskentavuosien johdosta uudistuksen vaikutus kaupungin talouteen on siten selvillä vasta loppukesästä tai alkusyksystä 2023. Siirtolaskelmien periaatteista seuraa, että sote-menojen kehityksellä on merkittävä vaikutus uuden kunnan talouden tilanteeseen ja valtionosuuksien määrään. Koska kuluvan vuoden sote-menojen kehitykseen liittyy huomattavaa epävarmuutta erityisesti palkkaharmonisaation menojen johdosta, kaupungin talouden kehitykseen kohdistuu edelleen epävarmuustekijöitä.

Sote-uudistuksen myötä kaupungin talouden rakenne muuttuu. Toimintamenojen pienentyessä kaupungin vastuulle kuuluva tehtäväkenttä on aiempaa pienempi ja mah-

dollisuudet sopeuttaa taloutta nykyiseen nähden heikommat. Toisaalta velkaantumiseen liittyvät riskit tulevat kasvamaan, koska toimintamenojen pientymisestä huolimatta velat ja vastuut käytännössä jäävät kaupungille. Suhteellinen velkaantuneisuus eli vieraan pääoman suhde kaupungin tuloihin (toimintatuotot, verot ja valtionosuudet) kasvaa. Velkaantumiseen liittyvät riskit konkretisoituvat jo ensi vuonna korkomenojen nousun myötä – korkomenot kasvavat ja kaventavat talouden liikkumavaraa.

Kaupungin investointitaso on ollut viime vuosina korkea. Vuosina 2020-2021 lainakanta laski valtion mittavien tukitoimien johdosta. Lainakantaa pienensi myös investointimenojen ajoittumiseen liittyvät tekijät, kun hankkeiden kustannuksia siirtyi ennakoitua enemmän vuodelle 2022. Kokonaisvastuiden - lainakanta sekä leasing- ja vuokravastuut – taso kuitenkin nousi. Tulevien vuosien investointitaso on jo käynnissä olevien tai aikaisemmin toteutettavaksi suunniteltujen investointien osalta kaupungin kestäväään talouden tasoon nähden liian korkea. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kaupunki velkaantuu edelleen tulevina vuosina. Lisäksi korkomenot uhkaavat kasvaa merkittävästi korkotason nousun sekä lainakannan kasvun myötä. Korkea investointitaso heikentää kaupungin vuosittaista tulosta myös poistomenojen kasvun ja palveluverkon laajentumisesta aiheutuvien ylläpito ja muiden kulujen kasvun myötä.

4. Vuoden 2023 talousarvion ja vuosien 2023-2026 taloussuunnitelman tavoitteet

Vuoden 2023 talousarvion ja vuosien 2023 – 2026 taloussuunnitelman perusteita ja linjauksia käsiteltiin 26.9.2022 pidetyssä valtuuston talousseminaarissa.

Joensuun strategian ”Idän houkuttelevin” yhtenä painopistealueena on Vakaan ja vastuullisen talouden Joensuu. Strategian toimintaa ohjaavan periaatteen mukaan valmistaudumme sote-uudistuksen jälkeiseen aikaan ja investoimme hyvinvointiin. Pidämme talouden tasolla, joka turvaa kaupungin toimintojen jatkuvuuden ja kehittämisen. Keskeisenä vakaan ja vastuullisen talouden 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.

Talouden näkymät ovat edelleen haastavat. Suomen ja laajemmin Euroopan ja maailman talouden kehitykseen ja kustannusnousun jatkumiseen liittyy merkittävässä määrin epävarmuutta. Myös sote-uudistuksesta johtuva epätietoisuus leimaa edelleen vuoden 2023 talousarvion valmistelua, erityisen hankalaa on suunnitelmakauden vuosien arviointi. Taloussuunnitelmakaudelle on ajoittumassa myös TE-palvelujen muutos, johon liittyy vielä useita avoimia kysymyksiä. Kasvanut julkisen talouden alijäämä sekä velkamäärä yhdistettynä hiipuvaan talouskasvuun tuo lisäksi tulevan arviointiin epävarmuustekijöitä.

Kaupungin talouden tilanne on ollut kohtuullinen koko maan mitassa arvioituna. Kuluvan vuonna tilannetta on kuitenkin nopeasti heikentänyt menojen nopea kasvu erityisesti sote-menojen kasvun osalta, mikä on kääntänyt kuluvan vuoden tulosennusteen alijäämäiseksi, mutta lisännyt myös tulevaan liittyvää epävarmuutta sote-uudistuksen laskentamallin johdosta.

Sote-uudistuksen vaikutus ei näy täysimääräisesti kaupungin taloudessa sote-uudistukseen liittyvien väliaikaisten kuntataloutta parantavien vaikutusten johdosta. Tulevien vuosien verokertymä on arvioitu koko maan verotuloja koskevien kehitysarvioiden mukaisesti. Kaupunki saa vuonna 2023 verotuloja aiemmilta vuosilta korkeampien veroprosenttien ja jako-osuuksien mukaisesti, mistä seuraa, että verotulojen taso alenee

sote-uudistuksen seurauksena merkittävästi vuonna 2023, mutta alenee ns. verohäntien vaikutusten poistuessa edelleen vuonna 2024. Myös valtionosuusarviossa on vaurauduttu valtionosuustason alenemiseen vuonna 2023, mutta edelleen myös vuonna 2024. Vuoden 2023 valtionosuuksissa sote-siirron vaikutus on huomioitu vuoden 2021 tilinpäätös ja vuoden 2022 talousarviotietojen perusteella. Valtionosuuksien tasoa kuitenkin tarkistetaan vuodesta 2024 alkaen vastaamaan toteutuneita kustannuksia. Talousarvion ylittyminen sote-menojen osalta alentaneen valtionosuuksien määrää ennakkolisiin laskelmiin nähden, koska kunnilta siirrettävien tulojen tulee vastata siirtyvien palveluiden menoja.

Kaupungin talouden tilanne on kuitenkin vaikeutumassa vuodesta 2024 eteenpäin verotulojen ja valtionosuuksien vakiintuessa sote-uudistuksen jälkeiselle tasolle. Sote-uudistukseen liittyvä siirtymätasaus heikentää kaupungin valtionosuuksia edelleen vuosina 2024-2027. Taloussuunnittelun näkökulmasta on olennaista mitoittaa vuoden 2023 talousarvio tasolle, joka huomioi verojen ja valtionosuuksien tason alenemisen vuonna 2024.

Vuonna 2023 onkin tavoiteltava selvästi ylijäämäistä tulosta, joka antaa aikaa sopeuttaa menorakennetta vuoden 2024 laskevaan tulotasoon. Toiminnallisia ja rakenteellisia uudistuksia jatkettava ja uusista menoja lisäävistä toimista pidättäydyttävä, koska jo nykyisellä menorakenteella sopeutustarve vuodesta 2024 alkaen näyttää muodostuvan isoksi. Velkaantumiseen liittyvien riskien kasvun, korkotason nousun ja korkean investointitason menoja lisäävän vaikutusten johdosta investointien tason alentamisessa kestävälle tasolle onnistuttava. Talouden tasapainon varmistavien linjausten valmistelu tulee aloittaa ja linjaukset tarkistaa strategian väliarvioinnin yhteydessä, kun sote-uudistuksen lopulliset vaikutukset ovat tiedossa.

5. Vuoden 2023 talousarvion kehysperustelut

Käyttötalouden menot

Vuoden 2023 käyttötalouden talousarviota on rakennettu arvioimalla eri tulosalueiden kustannuspaineita, käytännössä muutostekijöitä kuluvan vuoden talousarvion toteutumaennusteeseen (vireillä olevaan talousarviomuutokseen) nähden. Muutostekijöiden arvioinnilla pystytään kohdentamaan rajallisia resursseja tarkoituksenmukaisemmin kuin kohdentamalla liikkumavaraa esimerkiksi keskimääräisen kasvuprosentin kautta tulosalueille.

Talousarviokehyksessä on tulosalueittain huomioitu voimassa olevan kunta-alan virkaja työehtosopimuksen mukaiset muutokset. Kunta-alan uusi sopimusratkaisu on kolmi-vuotinen ajalla 1.5.2022–30.4.2025. Sopimuskaudella työvoimakustannukset nousevat korkoa korolle laskien keskimäärin 8,79 %. Perusratkaisun sopimuskorotusten taso ilman kehittämisohjelmaa vuosina 2023–2024 on sidottu niin sanottuun yleiseen linjaan. Vuonna 2022 vuosikeskiarvovertailussa edelliseen vuoteen verrattuna kustannukset nousevat keskimäärin 1,76 %. Vuonna 2023 nousua on vähintään keskimäärin 3,05 % ja vuonna 2024 vähintään keskimäärin 3,11 %. Muutoksissa on huomioitu myös kehittämisohjelman korotukset. Vuoden 2023 ja vuoden 2024 sopimuskorotuksiin ilman kehittämisohjelmaa liittyy ns. perälauta, jonka mukaan korotukset ovat vuosittain 1,9 %, mutta kuitenkin vähintään Teknologiateollisuuden, Kemianteollisuuden sekä Auto- ja Kuljetusalan tiettyjen työehtosopimusten kustannusvaikutusten matemaattinen kes-

kiarvo. Lisäksi, jos Sote ry:n kanssa myöhemmin sovittava ratkaisu sisältää ylimääräisiä korotuksia, niin niistä neuvotellaan ja toimenpiteistä sovitaan JAU:n ja Jukon kanssa.

Vuoden 2023 alusta ennen vuotta 2005 karttuneisiin eläkkeisiin perustunut ns. eläkemenerusteinen maksu poistuu hyvinvointialueuudistuksen myötä. Maksu korvaantuu uudella tasausmaksulla, joka jakautuu kuntien ja hyvinvointialueiden kesken. Kuntien saama osuus jaetaan kuntien kesken samassa suhteessa kuin ne saavat verorahoitusta. Arvio työnantajakohtaisesta tasausmaksusta on 4,3 milj. euroa, joka on suuruusluokaltaan samansuuruinen kuin nykyinen eläkemenerusteinen maksu (pl. Siun soiteen kohdistuva osuus). Maksun kohdentuminen tulee poikkeamaan nykyisestä, mutta tässä vaiheessa maksu on huomioitu nykyisten toteutumien mukaisesti. Tasausmaksun budjetointi korjataan teknisenä eränä talousarvioprosessin edetessä, mikä tulee vaikuttamaan tulosaluekohtaisiin lukuihin.

Sisäisten vuokrien muutos on sidottu pääomavuokrien osalta elinkustannusindeksin muutokseen ja hoitokulujen osalta kiinteistön hoidon ylläpidon kustannusindeksiin. Elinkustannusindeksin muutos on 5,73 % (huhtikuu 2021-huhtikuu 2022) ja kiinteistön hoidon ylläpidon kustannusindeksi 5,63 % (Q4/2021 – Q4/2022). Vuokrien tasoon vaikuttaa myös ylläpitovuokrien tarkistus toteutuneiden menojen mukaisesti sekä rakennusten teknisten arvojen tarkistus. Lisäksi maa-alueiden sisäisen vuokran hinnoittelu muuttuu vuoden 2023 alusta lukien. Muutokset vaikuttavat sisäisten vuokrien tasoon, mutta muutokset on kompensoitu toimialoille ns. teknisenä korjauseränä. Tilavuokrien muutoksissa on huomioitu myös palveluverkon muutosten vaikutus. Käytöstä poistettujen tilojen purkukustannukset ja alaskirjaukset on huomioitu Tilakeskuksen tulostavoitteessa.

Talousarviokehysesityksessä on myös huomioitu tehtävien ja velvoitteiden muutoksista aiheutuvia kustannuslisäyksiä (erityisesti oppivelvollisuuden laajentuminen ja vireillä olevan vammaispalvelulain muutosten vaikutus iltapäivätoimintaan) tai tulojen alentumisia (maankäyttökorvauksien alentuminen). Lisäksi kehysesityksessä on huomioitu arvio merkittävimpien ostopalveluiden kustannustason muutoksesta (puhtaus- ja ateriapalvelut sekä logistiikkapalvelut).

Kuluneen vuoden aikana on valmisteltu kaupungin myöntämien järjestöavustusten uudistusta. Uudistuksen tavoitteena on helpottaa yhdistysten avustusten hakua, selkeyttää avustusten kriteeristöjä sekä tehdä kukin avustusprosessi avoimeksi, läpinäkyväksi ja tasa-arvoiseksi. Uudistuksesta seuraa, että avustusmäärärahat kohdentuvat tulosalueiden välillä osin eri tavoin kuin vuoden 2023 talousarviossa, mikä on tarkoitus huomioida talousarviovalmistelun seuraavissa vaiheissa.

Koronapandemian ja siihen liittyvien rajoitustoimien vuoksi palvelujen alentunut kysyntä alensi toimintatuottojen tasoa, mutta vuodelle 2023 ennakoidaan tulojen kasvavan kysynnän palautumisen myötä. Kysynnän palautumisen vaikutus on huomioitu kulttuuri- ja liikuntapalveluiden sekä joukkoliikenteen tulokertymässä.

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksumuutos tulee alentamaan tuloja vuoden 2023 alusta lukien. Maksujen aleneminen kompensoidaan kunnille yhteisöveron jako-osuuden muutoksen kautta. Muutoksia ei ole vielä huomioitu talousarviokehysesityksen luvuissa, mutta tarkennetaan talousarviokäsittelyn edetessä, kun muutoksen vaikutus tarkentuu.

Peruskaupungin toimintakatteen vertailukelpoinen kasvu vireillä olevaan talousarvionmuutokseen nähden 3,8 % (6,6 me). Käyttötalouden menot alenevat kuitenkin merkittävästi vuoteen 2022 nähden, koska sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen menot siirtyvät pois kuntien rahoitusvastuulta. Uudistuksen myötä myös työllisyyspalveluiden menot alenevat, koska kuntouttavan työtoiminnan järjestämisvastuu ja rahoitus siirtyy hyvinvointialueille. Sote-uudistus vaikuttaa käyttötalouden menoihin myös verotuskustannusten alenemisen myötä, mikä on huomioitu talousarviokehityksen luvuissa.

Muutokset kuluvaan vuoteen 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 2023.

Vireillä olevaa TE-palvelujen muutosta ei huomioida talousarvio- ja taloussuunnitteluluvuissa tässä vaiheessa. Ennakollisten laskelmien mukaan uudistus heikentää kaupungin taloutta, koska siirtyvät menot ovat laskelmien mukaan valtionosuuslisäyksiä suuremmat.

Tulojen perustelut - verotulot

Kunnallisvero

Joensuun verotulojen kasvu on aiempina vuosina pääsääntöisesti ollut alempi kuin maassa keskimäärin. Vuonna 2020 Joensuun verotulojen kasvu ylitti kuitenkin koko maan kasvun: koko maan kunnallisverotulot kasvoivat 2,6 %, kun Joensuun vastaava luku oli 2,9 %. Vuoden 2021 ennakkotietojen mukaan Joensuun kasvu olisi jäämässä hieman koko maata heikommaksi: kunnallisverotulojen muutos on ennakkotietojen mukaan vuonna 2021 koko maassa 4,3 % ja Joensuussa 3,9 %.

Vuoden 2022 talousarvion valmistelu perustui koko maan tasolla kunnallisverotulojen noin 4,1 %:n kasvuun. Talousarvion valmistelun pohjana oli arvio vuoden 2021 verotulokertymästä. Sekä loppuvuoden 2021 että vuoden 2022 kehitys on ollut kuitenkin ennakoitua vahvempaa ja verotuloja on kertymässä talousarviossa arvioitua enemmän. Kunnallisverotuloja ennakoidaan kertyvän kuluvaan vuoteen 253 milj. euroa, 7 milj. euroa talousarviossa arvioitua enemmän. Lopulliseen vuoteen 2022 toteutumaan vaikuttaa paitsi loppuvuoden verokehitys koko maan tasolla, myös verotilityksiin vuoden 2021 valmistuvan verotuksen perusteella tehtävät oikaisut valtion ja kuntaryhmän jako-osuuden osalta sekä kuntaryhmän sisällä yksittäisten kuntien osalta.

Vuoden 2023 kunnallisveron tuottoon vaikuttavat veroperustemuutokset sekä tulo- ja työllisyyskehitys. Merkittävin veroperustemuutos vuonna 2023 on sote-uudistukseen liittyvä verouudistus. Kunnallisveron tuottoa leikataan noin 13,9 mrd. euroa ja valtion ansio- ja pääomatuloveron tuottoa kasvatetaan noin 13,6 mrd. euroa. Ansiotuloverotusta kevennetään kokonaisuudessaan noin 0,3 mrd. eurolla sen varmistamiseksi, että verovelvollisten verotus ei kiristyisi sote-veromuutoksen seurauksena. Sote-verouudistuksen yhteydessä kunnallisverotuksen invalidivähennys poistetaan. Hallitusohjelman mukaisesti ansiotuloveroperusteisiin tehdään indeksitarkistus, lisäksi työtulovähennyk-

seen ehdotetaan tehtäväksi ikään perustuva portaittainen korotus. Perhevapaalta palaavien työmatkavähennyksen omavastuuta ehdotetaan huojennettavaksi. Matkakuluvähennyksen määräaikaista korotusta ehdotetaan jatkettavaksi. Voimassa olevan lain-säädännön mukaisesti asuntolainan korkovähennysoikeus poistuu kokonaan. Kotitalousvähennyksen yhteydessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön määräaikainen sähkövähennys. Lisäksi kunnallisveron tuottoa pienentää tutkimus- ja kehittämistoiminnan li-sävähennys. Verotuksen maksujärjestelyjen huojentaminen vuosina 2020 ja 2021 siir-tää kunnallisveron kertymää näiltä vuosilta yhteensä noin 40 milj. euroa vuodelle 2023. Veroperustemuutosten vaikutukset kompensoidaan kunnille.

Kuntaliitto on arvioinut 18.8.2022 että kunnallisverotilitykset alenevat vuoteen 2022 nähden noin 54 %. Joensuun kunnallisveroprosentti vuodelle 2023 on 7,86 % ja arvio kunnallisverokertymästä 116 milj. euroa. Muutos vuoden 2022 ennusteeseen nähden on koko maata vastaava.

Sote-uudistuksen vaikutus verotuloihin ei näy täysimääräisesti vielä vuonna 2023, koska tuolloin kunnille kertyy vielä korkeamman veroprosentin mukaan kunnallisvero-tuloja aiemmilta verovuosilta. Tämän seurauksena kuntien verotulot alenevat vuonna 2023 merkittävästi, mutta verotulokertymä on alenemassa vielä vuonna 2024. Kunta-liitto on arvioinut 18.8.2022, että vuonna 2024 kunnallisverokertymä alenee 5,9 % vuo-teen 2023 nähden. Vuonna 2024 kunnallisverokertymän on arvioitu kasvavan 1,9 % ja vuonna 2025 3,8 %.

Tässä vaiheessa Joensuun kaupungin kunnallisverokertymäksi on arvioitu vuonna 2024 yhteensä 108 milj. euroa, vuonna 2025 110 milj. euroa ja vuonna 2026 114 milj. euroa.

Kiinteistövero

Kiinteistöveron tuotoksi vuoden 2022 talousarviomuutoksessa arvioitiin 23,0 milj. eu-roa. Arviossa oli huomioitu, että kiinteistöverotilitysten muutoksen seurauksena kiinteis-töverotilitysten rytmitys hieman muuttuisi ja kuluvana vuonna tilitettävien kiinteistövero-jen osuus kasvaa arvioihin nähden.

Kiinteistöverotukseen ei ole esitetty muutoksia vuodelle 2023. Verotuksen maksujär-jestelyjen huojentaminen vuosina 2020 ja 2021 siirtää kuitenkin kiinteistöverotulojen kertymää arviolta 4 milj. euroa vuodelle 2023. Verotuksen joustavaan valmistumiseen siirtyminen saattaa kasvattaa vuoden 2023 kertymää edelleen jonkin verran.

Kiinteistöverotuksen kokonaisuudistus on ollut vireillä. Kiinteistöverotusta on ollut tar-koitus uudistaa niin, että verotusarvot vastaisivat paremmin alueen hintatasoa ja raken-tamiskustannuksia. Uudistuksen tavoitteena ei ole nostaa tai laskea kiinteistöveroa, mutta verorasitus jakautuisi osin uudella tavalla eri kiinteistöjen kesken. Kiinteistövero-tuksen arvostamisuudistusta koskevaa hallituksen esitystä ei kuitenkaan olla anta-massa eduskunnalle tällä hallituskaudella. Hallitus on arvioinut, ottaen huomioon myös asumisen kustannusten yleisen nousun, että nykyisessä tilanteessa ei ole syytä antaa eduskunnalle uudistusesitystä, joka saattaisi lisätä taloudellista epävarmuutta.

Vuodelle 2023 kiinteistöveron tuottoarvioksi saadaan nykyisillä veroperusteilla 22,3 milj. euroa. Yleinen kiinteistöveroprosentti on 1,10 %, vakituisten asuinrakennusten kiinteistöveroprosentti 0,45 %, muiden kuin vakituisten asuinrakennusten kiinteistöve-roprosentti 1,00 % ja voimalaitosrakennusten kiinteistöveroprosentti 2,85 %.

Kiinteistöverokertymän arvioidaan säilyvän vuoden 2023 tasolla taloussuunnitelmakaudella.

Yhteisövero

Kuntaryhmän jako-osuus vuonna 2022 on 33,76 %.

Vuonna 2023 voimaan tulevan sote-uudistuksen myötä kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta alennetaan. Lisäksi kuntaryhmän jako-osuuteen vaikuttaa muut veroperustemuutosten vaikutukset. Merkittävin muutos koskee varhaiskasvatusmaksujen alentamisen kompensoimista yhteisöveron jako-osuuden kautta. Toimenpide kasvattaa kuntien verokertymää noin 90 milj. eurolla vuonna 2023 ja maksuunpanoa noin 100 milj. euroa. Lisäksi yhteisöverokertymään vaikuttaa esitys tutkimus- ja kehittämistoiminnan yhdistelmävehennyksestä verotuksessa.

Verotuksen maksujärjestelyjen huojentaminen vuosina 2020 ja 2021 siirtää kuntien yhteisöverokertymää näiltä vuosilta yhteensä noin 5 milj. euroa vuodelle 2023.

Muutosten seurauksena kuntaryhmän jako-osuus yhteisöveron tuotosta on arvion mukaan 23,91 %.

Sote-uudistuksen vaikutus yhteisöverotuloihin ei näy täysimääräisesti vielä vuonna 2023, koska tuolloin kunnille kertyy vielä veroja korkeamman jako-osuuden mukaisesti aiemmilta verovuosilta. Kuntaliitto on 18.8.2022 arvioinut, että vuoden 2023 yhteisöverokertymä alenee yhteisöveron kuntaryhmän jako-osuuden alentumisen seurauksena 34,8 % vuoteen 2022 nähden ja edelleen vuonna 2024 9,5 %. Vuonna 2025 yhteisöverokertymä kasvaa 6,4 % ja vuonna 2026 1,6 %.

Joensuun osuus kunnille tilitettävistä veroista on kuluvana vuonna 1,297 %. Osuus määräytyy kahden viimeksi valmistuneen verotuksen keskiarvona.

Vuonna 2022 yhteisöveroja arvioidaan kertyvän 36,0 milj. euroa. Yhteisöverotulojen kehitys on ollut kuluvana vuonna koko maan tasolla selvästi ennakoitua parempaa. Vuoden 2022 alkuperäisen talousarvion mukainen arvio oli 22,3 milj. euroa, joka perustui syksyn 2021 koko maan ennusteisiin.

Joensuun kaupungin yhteisöverokertymäksi vuodelle 2023 arvioidaan 24 milj. euroa, vuonna 2024 22 milj. euroa, vuonna 2025 23,0 milj. euroa ja vuonna 2026 23,5 milj. euroa. Arvioissa ei toistaiseksi ole huomioitu varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen alentamisen vaikutusta yhteisöveron jako-osuuteen.

Tulojen perustelut - valtionosuudet

Vuoden 2022 valtionosuusarviot perustuvat valtion talousarvioehdotukseen sekä ennakkolisiin valtionosuuslaskelmiin.

Sote-uudistuksen myötä kunnan peruspalvelujen valtionosuuden kriteerit muuttuvat. Uudistuksen jälkeen kunnan peruspalvelujen valtionosuuden perusteena ovat esi- ja perusopetuksen ja yleisten kirjastojen laskennalliset kustannukset sekä asukaskohtaisen taiteen perusopetuksen ja kuntien yleisen kulttuuritoimen laskennalliset perusteet. Sosiaali- ja terveystalouden menot poistuvat kuntien valtionosuuslaskennasta.

Peruspalvelujen laskennallisia kustannuksia koskee yksi yhteinen ikäryhmitys (0-5-vuotiaat, 6-vuotiaat, 7-12-vuotiaat, 13-15-vuotiaat ja yli 16-vuotiaat). Aiemmin ikäryhmiä oli yli 16-vuotiaiden sijaan useampia. 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. Soteuudistuksen myötä lisäosat muuttuvat. Aiemmin lisäosat olivat syrjäisyys, työpaikkaomavaraisuus ja saamelaisuus, mutta soteuudistuksen jälkeen näiden lisäksi lisäosia ovat hyte-kerroin ja väestönkasvu.

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 10 %:n omavastuu. Ennen soteuudistusta tasauslisän omavastuu oli 20 %. Tasausvähennys laskee soteuudistuksen myötä 10 prosenttiin. Ennen sote-uudistusta tasausvähennysprosentti on ollut vähintään 30 ja kasvanut siitä ylöspäin lievästi progressiivisesti. Voimailaitosten osalta tasauksessa huomioidaan vain ydinvoimailaitokset, ja niiden veroprosentteina käytetään tasauksen laskennassa yleistä (keskimääräistä) kiinteistöveroprosenttia.

Sote-tehtävien siirtyessä pois kunnilta valtionosuusjärjestelmään tulee toistaiseksi pysyvä, sote-kustannusten ja -tulojen siirrosta johtuvan muutoksen rajoitin. 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.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus on koko maan tasolla vuonna 2023 noin 2,7 mrd. euroa, josta varataan 10 milj. euroa kuntien valtionosuuden harkinnanvaraiseen korottamiseen. Valtionosuus laskee vuoden 2022 varsinaiseen talousarvioon verrattuna noin 5,2 mrd. eurolla. Muutos johtuu pääosin vuonna 2023 voimaan tulevasta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta, josta johtuen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta siirretään noin 5,4 mrd. euroa hyvinvointialueiden rahoitukseen.

Valtionosuutta kasvattavat ennen kaikkea indeksikorotus, joka on 3,8 % ja siitä aiheutuva valtionosuuden lisäys noin 89 milj. euroa. Lisäksi valtionosuutta kasvattavat uudet

ja laajenevat tehtävät, joista taloudellisesti merkittävimmät ovat varhaiskasvatuksen tukea koskevat toimenpiteet (8,75 milj. euroa) sekä sitouttava kouluyhteisötyö (3,33 milj. euroa). Yhteensä tehtävämuutokset lisäävät valtionosuuksia vuonna 2023 noin 15 milj. euroa. Valtionosuutta kasvattavat myös muun muassa valtionosuuteen aikaisemmin kohdistuneen lääkäri- ja lääkintähelikopteritoiminnan rahoitukseen liittyvän vähennyksen poistuminen sote-uudistuksen myötä (22,6 milj. euroa), perustoimeentulotuen kuntien maksuosuuden muutos (22,4 milj. euroa) sekä pitkäaikaistyöttömien eläketukeen liittyvän vähennyksen muutos (6,1 milj. euroa).

Valtionosuutta pienentää edellä mainitun hyvinvointialueiden rahoitukseen tehtävän 5,3 mrd. euron siirron lisäksi hallituksen päättämät uudelleenkohdennukset, joiden johdosta kuntien valtionosuuksien tasoa alennetaan pysyvästi 33 milj. eurolla. Vähennyksestä 9 milj. euroa toteutetaan pienentämällä kuntien yhdistymisavustuksiin valtionosuudesta tehtäviä siirtoja. Kuntien digitalisaation edistämiseen ei osoiteta vuonna 2023 enää rahoitusta siirtona kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. Osana uudelleenkohdennuksia valtionosuuteen tehdään kuitenkin aikaisempaa digitalisaation kehittämiseen liittyvää siirtoa vastaava 10 milj. euron määräaikainen vähennys vuonna 2023. Yhteensä uudelleenkohdennukset vähentävät peruspalvelujen valtionosuutta 43 milj. euroa vuonna 2023.

Valtion ja kuntien välistä kustannustenjaon tarkistusta ei oteta huomioon vuonna 2023, sillä sote-uudistuksen yhteydessä peruspalvelujen valtionosuuslakiin tehdyn siirtymäsäännöksen mukaan kustannustenjaon tarkistus tehdään seuraavan kerran vasta valtion vuoden 2025 talousarvion yhteydessä.

Sote-tehtävien siirrosta aiheutuvien taloudellisten muutosten vaikutus on huomioitu vuoden 2023 valtionosuuksissa vuoden 2021 tilinpäätös ja vuoden 2022 talousarviotietojen perusteella. Lopullinen uudistuksen vaikutus tarkennetaan vuosien 2021-2022 tilinpäätöstietojen perusteella. Muutosta ei huomioida vuoden 2023 valtionosuuksissa, mutta vuoden 2022 toteutumatiedot tulevat vaikuttamaan kaupungin valtionosuuksien määrään vuodesta 2024 alkaen.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuusprosentti laskee 1,50 %-yksiköllä 23,59 %:sta 22,09 %:iin vuonna 2023. Kuntien omarahoitusosuus on noin 1 360 euroa/asukas. Valtionosuusprosentin laskua selittää pääosin vuonna 2023 käyttöön otettavat uudet hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen, asukasmäärän kasvun ja syrjäisyyden lisäosat, joiden rahoitus toteutetaan valtionosuusjärjestelmän sisällä valtionosuusprosenttia pienentämällä.

Valtionosuuksiin sisältyvät veroperustemuutosten kompensatiot esitetään valtiontalousarviossa valtionosuuksista omalla momentillaan. Koko maan tasolla korvaukset ovat vuonna 2023 yhteensä 862 milj. euroa. Kuntien saama veroperustemuutosten kompensatioiden määrä laskee sote-uudistuksen myötä, kun noin 70 % kuntien verotulomenetysten korvauksista siirretään hyvinvointialueiden rahoitukseen. Vuoden 2023 veroperustemuutosten tasoon vaikuttaa myös vuodelle 2023 esitettävien veroperustemuutoksien ja aiemmin päätettyjen veroperustemuutosten vaikutus vuoden 2023 korvauksiin. Muutosten nettovaikutus kunnille vuonna 2023 maksettaviin verotulomenetysten korvauksiin on 29,5 milj. euroa. Edellä mainittujen muutosten lisäksi määrärahan tasossa on otettu huomioon vuonna 2020 kunnille maksetun väliaikaisen kompensatian takaisinperinnän päätyminen, jonka johdosta kuntien verotulomenetysten korvaukset nousevat 27 milj. eurolla verrattuna vuoteen 2022.

Ennakollisten laskelmien mukaan Joensuun kaupungin vuoden 2022 peruspalvelujen valtionosuus on 43,6 milj. euroa ja veroperustemuutosten kompensatiot 12,8 milj. euroa. Valtionosuuslaskelma voi vielä tarkentua 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.

Alustavien laskelmien mukaan kaupungin saama OKM:n valtionosuus vuodelle 2022 on negatiivinen, -1,0 milj. euroa. Valtionosuuksien perusteena olevat suoritemäärät tarkentuvat talousarviovalmistelun edetessä, mikä voi muuttaa arviota valtionosuuksien kokonaismäärästä.

Valtionosuuksien määräksi on arvioitu vuodelle 2023 yhteensä 55,4 milj. euroa. Vuonna 2022 valtionosuuksien määräksi on arvioitu 175,2 milj. euroa.

Vuoden 2024 valtionosuuksiksi arvioidaan tässä vaiheessa kertyvän 46,8 milj. euroa. Arviossa on huomioitu vuoden 2022 sote-menojen arvioitua suurempi kasvu, mikä tulee alentamaan valtionosuusarviota ennakkollisiin laskelmiin nähden. Lisäksi vuosien 2024-2025 valtionosuuksia pienentää vuoden 2023 ennakkollisiin sote-uudistuksen vaikutuksiin perustuvien valtionosuuksien liikaa maksetun osuuden "takaisinperintä". Vuonna 2024 valtionosuuksien määräksi on arvioitu 46,8 milj. euroa, vuonna 2025 47,2 milj. euroa ja vuonna 2026 50,6 milj. euroa.

Rahoitusmenot ja tulot

Rahoitusmenoissa on huomioitu korkotason nopean nousun vaikutus korkomenoihin. Korkotason nousu vaikuttaa uusiin lainoihin sekä nykyisen lainakannan vaihtuvakorkoisten lainojen osuuteen.

Korkotuloissa on huomioitu kaupungin antolainojen korkotulot. 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 29,3 milj. euroa. Lisäksi arvonalentumisissa on huomioitu North Karelia Growth Fundin kaupungin osuuteen kohdistuvat alaskirjaukset sekä Tilakeskuksen käytöstä poistettujen rakennusten alaskirjaukset. Arvonalentumisten arvio on 0,36 milj. euroa.

Joensuun Vesi, Tilakeskus, tulevaisuus- ja elinkeinorahastot

Kaupungilla on vuonna 2023 yksi liikelaitos: vesihuoltolain mukaisesta vesihuollosta vastaava Joensuun Vesi. Joensuun Veden taloudellinen tulostavoite (yli jäämä ennen satunnaisia eriä ja varauksia) on 2,30 milj. euroa.

Taseyksikkönä toimivan Joensuun Tilakeskuksen tulostavoite vuodelle 2023 on 2,15 milj. euroa Kertaluontoiset purkukustannukset ovat 1,2 milj. euroa.

Itsenäisinä taseyksikköinä toimivia rahastoja ovat tulevaisuusrahasto ja elinkeinorahasto. Tämänhetkinen arvio rahastojen markkina-arvojen kehityksestä huomioiden salkkurakenne ja eri omaisuuslajien tuotto-odotukset vuodelle 2023 on 4,0 %. Tilikauden tulostavoite vuodelle 2023 on 2,4 milj. euroa. Tavoite perustuu arvioon markkinoiden kehityksestä sekä rahastojen toteutuneisiin tilikauden tuloksiin.

Yhteenveto

Peruskaupungin käyttötalouden vertailukelpoinen kasvu vuoden 2022 vireillä olevaan talousarviomuutokseen nähden on 3,8 %. Muutoksen laskennassa on huomioitu hyvinvointialueille siirtyvien erien vaikutus.

Vuoden 2023 talousarviokehys on sote-uudistukseen liittyvien väli aikaisten kuntataloutta parantavien tekijöiden johdosta ylijäämäinen, mutta painuu näiden tekijöiden vaikutusten poistuessa vuodesta 2024 alkaen alijäämäiseksi. Talouden tasapainon varmistavien linjausten valmistelu tulee aloittaa ja linjaukset tarkistaa strategian väliarvioinnin yhteydessä, kun sote-uudistuksen lopulliset vaikutukset ovat tiedossa.

Peruskaupungin tuloslaskelma 1 000 euroa	TP2021	TA2022	TAE2022	TA2023
Toimintakate	-431 812	-442 337	-470 927	-179 663
Kunnallisvero	241 729	246 000	253 000	116 000
Kiinteistövero	21 978	21 500	23 000	22 300
Osuus yhteisöveron tuotosta	32 458	22 300	36 000	24 000
Valtionosuudet	164 812	174 000	175 200	55 400
Rahoitustuotot ja -kulut				
Korkotulot	427	400	430	500
Muut rahoitustulot	7 109	6 900	7 500	7 000
Korkomenot	-1 087	-1 600	-1 400	-4 600
Muut rahoitusmenot	-5 495	-5 500	-5 500	-5 500
Vuosikate	30 120	21 663	17 303	35 437
Poistot ja arvonalentumiset				
Suunnitelman mukaiset poistot	-27 732	-28 400	-28 000	-29 300
Arvonalentumiset	-2 086	-206	-206	-360
Tilikauden tulos	302	-6 943	-10 903	5 777
Poistoeron lisäys(-)/vähennys(+)	1 699	1 900	1 900	1 800
Varausten lisäys(-)/vähennys(+)	-6 035			
Rahastojen lisäys(-)/vähennys(+)	4			
Tilikauden yli-/alijäämä	-4 030	-5 043	-9 003	7 577
Joensuun Vesi	1 503	2 650	2 650	2 300
Rahastot	8 065	2 400	-3 000	2 400
Ulkoinen tilikauden ylijäämä/alijäämä	5 538	7	-9 353	12 277

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 edelleen 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 tämänhetkisellä 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 2023-2026 toteutettavaksi aiemmin suunnitelluista hankkeista johtuen korkea. Vastuiden tason pysyttäminen strategian avainmittareissa asetetussa vertailuvuoden 2021 tasolla tavoitteellinen. Talouden linjausten tarkistamisen yhteydessä tulee arvioida ja tehdä linjaukset myös kaupungin tulevien vuosien investointitason osalta.

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