

Vuoden 2023 talousarvion kehitykset

KH 03.10.2022 § 356
3610/02.02.00.00/2022

Vuoden 2023 talousarvioketystä on valmisteltu yhteistyössä konsernipalvelujen, toimialojen ja Joensuun Vesi -liikelaitoksen kanssa. Kaupunginhallituksen omistajaohjausjaosto käsitteli valmistelutilannetta 19.9. Lisäksi tulevan vuoden valmistelua esiteltiin myös kaupunginvaltuuston talousseminaarissa 26.9.2022.

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 myötä kaupungin talouden rakenne muuttuu merkittävästi 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.

Sote-uudistuksen myötä myös kaupungin talouden rakenne muuttuu. Toimintamenojen pienentyessä kaupungin vastuulle kuuluva tehtäväkenttä on aiempaa pienempi ja mahdollisuudet sopeuttaa taloutta nykyiseen nähden heikommat. Toisaalta velkaantumiseen liittyvät riskit tulevat kasvamaan, koska toimintamenojen pienentymisestä 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.

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 vielä vuonna 2023 verotuloja osin 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 varauduttu 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 alentaneet valtionosuuksien määrää ennakkolisiin laskelmiin nähden, koska kunnilta siirrettävien tulojen tulee vastata siirtyvien palveluiden menoja.

Vuoden 2022 nopea kustannustason muutos sekä kunta-alan palkkaratkaisun vaikuttavat kaupungin vuoden 2023 menojen tasoon. Peruskaupungin käyttötalouden vertailukelpoinen kasvu talousarviokehyksessä vuoden 2022 vireillä olevaan talousarviomuutokseen nähden on 3,8 %. Muutoksen laskennassa on huomioitu hyvinvointialueille siirtyvien erien vaikutus. Vuoden 2023 talousarviokehitys on sote-uudistukseen liittyvien väliaikaisten kuntataloutta parantavien tekijöiden johdosta ylijäämäinen, mutta on painumassa näiden tekijöiden vaikutusten poistuessa vuodesta 2024 alkaen selvästi alijäämäiseksi.

Vuoden 2023 ylijäämäinen tulos antaa aikaa sopeuttaa menorakennetta vuoden 2024 laskevaan tulotasoon. Toiminnallisia ja rakenteellisia uudistuksia tuleekin jatkaa ja uusista menoja lisäävistä toimista pidättäytyä, 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 kestäväälle tasolle onnistuttava. Talouden tasapainon varmistavien linjausten valmistelu tulee aloittaa ja linjaukset tarkistaa strategian väliarvioinnin yhteydessä, kun sote-uudistuksen lopulliset vaikutukset ovat tiedossa.

Vuoden 2023 talousarviokehyksen perustelut ja muutokset kuluvan vuoden talousarviomuutokseen nähden on esitetty yksilöityinä liitteessä.

Lauta- ja johtokuntien talousarvioehdotusten tulee olla valmiina 28.10. Kaupunginjohtajan talousarvioehdotus valmistuu 10.11. ja kaupunginhallituksen 1. käsittely pidetään 16.11. ja 2. käsittely 28.11. Kaupunginvaltuusto käsittelee talousarviota 12.12.

Valmistelija: talousjohtaja

Kaupunginjohtajan päätösehdotus:

Kaupunginhallitus päättää

merkitä vuoden 2023 talousarvion kehityksen tiedoksi ja jatkovalmistelun pohjaksi sekä antaa mahdolliset evästykset jatkovalmistelulle.

Päätös:

Hyväksyttiin yksimielisesti.

Talousjohtaja Satu Huikuri oli kokouksessa asiantuntijana asian käsittelyn aikana.

Anssi Törmälä saapui kokoukseen asian käsittelyn aikana.