

Vuoden 2023 talousarvio ja vuosien 2023-2026 taloussuunnitelma

KH 16.11.2022 § 422
3610/02.02.00.00/2022

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 kun kuntayhtymiin.

Talousarvio- ja taloussuunnitelma perustuvat kaupungin strategiaan ”Idän houkuttelevin”, jonka 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, mutta ennakollisten laskelmien mukaan uudistus heikentää ainakin lyhyellä tähtäimellä kaupungin taloutta, koska siirtyvät kustannukset ylittävät arvioidun valtionosuuksien kasvun. 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. 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 valtionosuuksien tason on arvioitu alenevan vuodesta 2024 alkaen, kun ennakkolliset sote-uudistukseen liittyvät laskelmat tarkistetaan vastaamaan vuoden 2022 toteutuneita sote-menoja.

Kaupungin talouden tilanne onkin vaikeutumassa merkittävästi vuodesta 2024 eteenpäin verotulojen ja valtionosuuksien vakiintuessa sote-uudistuksen jälkeiselle tasolle. Lisäksi 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.

Vuoden 2023 talousarvion ja vuosien 2023-2026 talousarvion linjaukset voidaan tiivistää seuraavasti:

- Vuonna 2023 tavoitellaan ylijäämäistä tulosta, joka antaa aikaa sopeuttaa menorakennetta vuoden 2024 laskevaan tulotasoon. Taloussuunnitelmakauden vuosittainen sopeutustarve mitoitetaan huomioiden vuodelta 2023 kertyvä ylijäämän suuruus.
- Vuoden 2023 talousarviossa huomioidaan kustannustason muutoksista aiheutuvat välttämättömät menot sekä ikärakenteen muutoksesta aiheutuvat palvelutarpeen muutokset varhais- ja koulutuspalveluissa, mutta muilta osin menoja lisäävistä toiminnoista pidättäytytään.
- Velkaantumiseen liittyvien riskien kasvun, korkotason nousun ja korkean investointitasen menoja lisäävän vaikutusten johdosta investointien tason alentamisessa kestäväälle tasolle onnistuttava.
- Tavoitteena on, että sopeutustarve vuodesta 2024 alkaen olisi mahdollisimman pieni. Talouden seuranta tiivistetään ja vuoden 2023 talousarvioon ei tehdä talousarviomuutoksia, jotka lisäävät koko kaupungin tasolla nettomenojen määrää.
- Talouden tasapainon varmistavien linjausten valmistelu käynnistetään. Talouden tarkistettujen linjaukset hyväksytään strategian väliarvioinnin yhteydessä ja konkreettiset toimenpiteet valmistellaan siten, että toimenpiteet voidaan sisällyttää vuoden 2024 talousarvioon ja vuosien 2024-2027 taloussuunnitelmaan.

Vuonna 2023 tavoitellaan 14 milj. euron ylijäämäistä talousarviota poikkeuksellisen korkean verorahoituksen tason ansiosta.

Kaupungin verotuloprosentti pienenee 20,50 prosentista 7,86 prosenttiin hyvinvointialueen perustamisen myötä. Kiinteistöveroprosentit säilyvät ennallaan. Verotulot alenevat 47 % ja valtionosuudet 68 %.

Kaupungin nettomenot vuodelle 2023 ovat 170 milj. euroa. Menot alenevat sote-uudistuksen myötä 63 % vuoteen 2022 nähden. Vertailukelpoinen ulkoisen tuloslaskelman nettomenojen muutos kaupungille jäävien toimintojen osalta on 4,2 %. Vuoden 2023 talousarviossa huomioidaan kustannustason muutoksista aiheutuvat välttämättömät menot sekä ikärakenteen muutoksesta aiheutuvat palvelutarpeen muutokset varhais- ja koulutuspalveluissa sekä kaupungin tehtävien ja velvoitteiden muutokset.

Kaupungin lähivuosien investointitaso on mittava. Vuoden 2023 investointimenot ovat 53 milj. euroa. Toimitilahankkeisiin kohdennetaan 26 milj. euroa ja suurimmat hankkeet vuonna 2023 ovat kilpajäähallin peruskorjaus ja laajennus, Wärtsilätalon C-siiven peruskorjaus, Enon koulu sekä Sirkkalan liikuntatilat. Yhdyskuntatekniikan investointimenoihin on varattu 14,7 milj. euroa, josta uudisrakentamista tukeviin investointeihin 3,2 milj. euroa ja peruskorjauksiin 7,6 milj. euroa. Satama- ja ulkoliikuntapaikkahankkeisiin kohdennetaan 3,8 milj. euroa.

Kaupungin lainakanta kohoaa vuonna 2023 yhteensä 266 milj. euroon. Lainaa on asukasta kohden 3 416 euroa. Kiinteistöleasing- ja vuokravastuut huomioiden vastuiden määrä nousee noin 4 940 euroon asukasta kohden vuonna 2022. Korkotason nopean nousun myötä kaupungin korkomenot kohoavat voimakkaasti.

Verotuloihin ja valtionosuuksien liittyvän rytmityksen takia kaupungin tulot ovat menoihin nähden poikkeuksellisen korkeat vain väliaikaisesti ja kaupungin talous kääntyy alijäämäiseksi vuonna 2024. Taloussuunnitelmakaudella sopeutustarve on vuositasolla lähes kymmenen miljoonaa euroon. Sopeutustarve on kohdennettu taloussuunnitelmassa kolmelle vuodelle 2024-2026.

Kaupungin strategian väliarviointi toteutetaan vuonna 2023. Strategian arvioinnin yhteydessä tarkennetaan linjaukset talouden sopeuttamiseksi sekä investointitason mitoittamiseksi kestävän talouden tasolle. Talouden seuranta tiivistetään ja talouden tasapainon varmistavien konkreettisten toimenpiteiden valmistelu käynnistetään. Mikäli menojen kasvun hillitsemisessä onnistutaan ja pidättäydytään menoja lisäävistä toimista, voidaan talouden sopeutustarvetta pienentää.

Talousarvio 2023 ja taloussuunnitelma 2023-2026 on esitetty pykälän liitteenä.

Valmistelija: talousjohtaja

Kaupunginjohtajan päätösehdotus:

Kaupunginhallitus päättää

suorittaa vuoden 2023 talousarvion ja vuosien 2023-2026 taloussuunnitelman 1. käsittelyn kuulemalla konsernipalvelujen, toimialojen ja liikelaitoksen johtoa ja perehtymällä kaupunginjohtajan talousarvioesitykseen.

Päätös:

Hyväksyttiin yksimielisesti.

Käsittelyn alussa kaupunginjohtaja Kari Karjalainen piti talousarvioehdotuksen yleisesittelyn.

Tämän jälkeen esiteltiin seuraavat vuoden 2023 talousarvioesitykset:

- Hyvinvoinnin toimiala, koulutusjohtaja Olli Kauppinen koulutuspalveluiden selvitys ja hyvinvointijohtaja Riitta Huurinainen
- Joensuun Vesi-liikelaitos, liikelaitoksen johtaja Juha Lemmetyinen
- Kaupunkiympäristön toimiala, kaupunkiympäristöjohtaja Ari Varonen

Joakim Kärkäs oli poissa kokouksesta klo10:05-10:40.

Pidettiin kokoustauko klo 11:52-12:39

Jussi Wihonen ja Asseri Kinnunen saapuivat kokoukseen kokoustauon jälkeen klo 12:39.

Jatkettiin vuoden 2023 talousarvioesitysten käsittelyä seuraavasti:

- Kaupunkiympäristön toimialan esittely jatkui, kaupunkiympäristöjohtaja Ari Varonen
- Työllisyys- ja elinvoimapaalvelut, kansliapäällikkö Jenni Jokela

Pidettiin kokoustauko klo 14:30-14:45

Asseri Kinnunen poistui kokouksesta klo14:30

Jatkettiin vuoden 2023 talousarvioesitysten käsittelyä seuraavasti:

- Osallisuus- ja vetovoimapaalvelut, muut palvelut, talousjohtaja, vs.henkilöstö- ja yhteysjohtaja Satu Huikuri

Luettiin talousarviota sivuttain. Lukemisen yhteydessä tehtiin seuraavat kysymykset ja huomiot, joihin esitetään vastaukset kaupunginhallituksen talousarvion 2. käsittelyssä 28.11.2022:

- Sivu 13 taulukosta ei selviä, milloin tavoite hiilineutraaliudesta on saavutettu.
- Sivu 59, huomattiin, että toiminnallisista tavoitteista puuttuu ilmastotyön toiminnalliset tavoitteet 2023 "Laaditaan arvio Joensuun ilmastoriskeistä ja paikallinen suunnitelma ilmastomuutokseen sopeutumiseksi", mittari ja tavoitetaso "Arvio ilmastoriskeistä ja suunnitelma ilmastomuutokseen sopeutumiseksi on laadittu ja hyväksytty", vastuutaho "Konsernipalvelut" ja "Laaditaan Kestävän kehityksen vapaaehtoinen paikallinen raportti (Voluntary Local Review) kestävän kehityksen tavoitteiden toteutumisesta Joensuussa", mittari ja tavoitetaso "Kestävän kehityksen raportti on laadittu ja hyväksytty", vastuutaho "Konsernipalvelut". Huomioidaan korjauslistalla talousarvion toiseen käsittelyyn.
- Sivu 76, korjataan neljänteen kappaleeseen Whisperin muutto oikein. Sana "Metropol" korvataan sanalla "Iso Myy".
- Sivu 77, sivun viimeisen toiminnallisen tavoitteen "Oppilaitosyhteistyö tiivistyy" mittari ja tavoitetaso korvataan uudella.
- Sivu 84, tarkistetaan lapsimäärät päiväkodeissa ja yksityisessä varhaiskasvatuksessa ja tarkistetaan varhaiskasvatuksen asiakamaksujen muutoksen voimaantulo ja sen vaikutus vuoden 2023 talousarvioon.
- Sivu 88, selvitetään kirjaston aineistomäärärahojen suuruus viime vuosina ja avataan tarkemmin Kulttuurin unelmavuosi 2023 -hankkeen tuloksia.
- Sivu 91, selvitetään "kilpajäähalli" nimen käyttö. Tarkistetaan nimen käyttö talousarviokirjassa.
- Sivu 94, huomattiin, että tavoitelinjauksesta "Vastuullinen omaisuuden hoito. Toimitilojen käyttöaste pidetään korkealla ja omaisuuden korjausvelka alhaalla ennakoivalla toimitila-, palveluverkko- ja investointisuunnittelulla.", puuttuu toiminnallinen tavoite "Toimitilojen korjausvelka pienenee", mittari ja tavoitetaso 2023 "Korjausvelka alle 36 milj. €" ja vastuutaho "Tilakeskus". Huomioidaan korjauslistalla talousarvion toiseen käsittelyyn.
- Sivu 101-102, määritellään tilakeskuksen mittarit.
- Sivu 117, lisätään teksti, että tehdään selvitys huhtikuun loppuun mennessä tulevista investointitarpeista, hyödynnettäväksi strategian väliarviointityössä ja selvitetään sivun taulukon sisältö ja kirjaukset.
- Sivut 124-127, yhtenäistetään eurojen esitystapa taulukoissa.
- Sivu 148, lisätään selitys ylijäämän käytöstä.
- Sivu 149, lisätään kesäteatterin katsomo sanan eteen "Hasanniemen" ja pyydetään lisäselvitystä liitteen 4 toimitilakohteista.
- Sivu 152 korjataan Reijolan uuden alakoulun ja Reijolan uuden päiväkodin teksteihin hankesuunnitelman vuosiluku.
- Sivu 153 lisätään selvityskohteisiin musiikki- ja kulttuuritalo.
- Vanhus- ja vammaisneuvoston sihteeripalvelut ja sihteerien toimenkuva?

Jussi Wihonen poistui kokouksesta klo 16:13.

Anni Järvinen poistui kokouksesta klo 16:23.