

Kaupunkirakennelautakunnan lausunto kaupungin talouden sopeutustyön suunnitelmaan

KRAKLIK 07.05.2024 § 58
507/00.01.06/2024

Kaupungin talous heikkenee kuluvana vuonna voimakkaasti ja taloussuunnitelmakauden sopeutustarpeen suuruudeksi on arvioitu 20 – 25 milj. euroa. Sopeutustyö käynnistyi loppuvuodesta 2023 ja jo vuoden 2024 talousarvio sisältää nettomenojen kasvua hidastavia toimenpiteitä. Nyt on talousarviossa tavoitteeksi asetettu laajempi talouden sopeutustyön keinovalikoima valmistunut. Esitys sisältää menoja alentavia tai tuloja lisääviä toimenpiteitä yhteensä vajaalla 19 milj. eurolla. Lisäksi esitykseen sisältyy kertaluontoisia taloutta vahvistavia toimenpiteitä.

Kaupunginhallitus on pyytänyt muun muassa lautakunnilta lausunnot talouden sopeutustyön keinovalikoimasta omaa toimialaa koskevien toimenpiteiden osalta 23.5.2024 mennessä.

Talouden tasapainottamiseksi ehdotetuista keinovalikoiman toimenpiteistä merkittävä osa vaikuttaa kaupunkirakennelautakunnan tehtäväalueelle joko suoraan tai välillisesti. Tässä lausunnossa ovat lautakunnan tehtäväalueelle vaikuttavat asiat käsitellyt vain kaupunkirakennelautakunnan tehtävien näkökulmasta. Lausunto on jaoteltu kaupunginhallituksen lausuntopyynnön liitteenä olleen Talouden tasapainotus – ohjausryhmän ehdotus keinovalikoimaksi - diaesityksen keinoiluettelon otsikoinnin mukaisesti.

Toimenpiteiden vaikutusten ennakoarvioinnit ovat kaupunkirakennelautakunnan toimialaa koskevien keinovalikoiman toimenpiteiden osalta suurelta osin tehty jo aiemmin, joko osana vuoden 2024 talousarviovalmistelua tai yksittäisen asian päätöksenteon yhteydessä. Lausunnon liitteenä ovat alustavat vaikutusten ennakoarvioinnit niistä kaupunkirakennelautakunnan toimialaa koskevista asioista, joista ennakoarviota ei ole aiemmin tehty. Aiemmin tehtyjen vaikutusten ennakoarviointien osalta on asianomaisessa kohdassa esitetty, missä yhteydessä arviointi on tehty.

Yleiset havainnot

Kaupunkistrategian yhtenä toimintaa ohjaavana periaatteena on pitää talous tasolla, joka turvaa kaupungin toimintojen jatkuvuuden ja kehittämisen. Tästä näkökulmasta keinovalikoima -diaesityksen Yleiset havainnot osiossa määritellyt lähtökohdat ovat oikeita. On kuitenkin huomattava, että keinovalikoiman ja esitettyjen talousvaikutusten toteutuminen voi vaatia määriteltyä sopeutuskautta merkittävästikin pidemmän ajan, tai esitetty keinovalikoima ei kaikilta osin toteudu esitetyn mukaisesti. Näitä riskikohtia on tuotu esille tarkemmin myöhemmin tässä lausunnossa. Näin ollen on tarpeen varautua toteuttamaan sellaisiakin talouden tilaa parantavia toimenpiteitä, joita ei nyt ole keinovalikoimaan tunnistettu.

Palveluverkko, kiinteistöt

Sopeutustyön keinovalikoiman Palveluverkko-osiossa käsiteltyt koulu-, päiväkot-, kirjasto-, asiakaspalvelupiste- ja nuorisotilakokonaisuudet vaikuttavat kaupunkirakennelautakunnan tehtäväalueelle toimitilakokonaisuuden ja toimitiloihin liittyvien tehtävien osalta.

Mikäli keinovalikoimassa esitetyt toimenpiteet toteutuvat esitetyn mukaisesti, tulevat ne vähentämään kaupungin omaa kiinteistöhoitoon henkilöresurssitarvetta. Tämä vaatii erilaisia sopeutumistoimia, kuten tehtävien uudelleen järjestelyjä, eläköitymisen täysimääräistä hyödyntämistä sekä mahdollisesti muita vähentämistoimenpiteitä. Sopeutustyön aikataulun pituus tuo haasteita henkilöresurssitarpeen suunnitteluun ja ennakointiin, mutta toisaalta pitkä sopeutuskausi mahdollistaa eläköitymisen paremman hyödyntämisen.

Toimitilojen osalta palveluverkon supistaminen lisää kaupungin oman toiminnan kannalta tarpeettomien toimitilojen määrää, koska näille tiloille on erittäin vaikeaa löytää korvaavaa käyttöä kaupungin omista toiminnoista. Toimitilojen käyttökustannukset ovat joka tapauksessa tyhjänä pienemmät kuin käytössä olevissa tiloissa. Mikäli varhaiskasvatuksen ja koulutuksen palveluverkko toteutuu esitettyssä laajuudessa, laskevat tilojen käyttökulut noin 2,6 milj.euroa vuodessa, vaikka tilat jäisivät kaupungille ja ilman korvaavaa toimintaa. Kaupungille tarpeettomista tiloista on pyrittävä aktiivisesti luopumaan joko myymällä tai purkamalla. Myyntivalmistelut käynnistetään välittömästi, kun palveluverkkopäätökset on tehty ja aikataulu on selvillä. Koska tyhjiilleen jäävien tilojen myyntien toteutus mahdollistuu pääosin vasta, kun toiminnan päätyminen on ajankohtaista ja myyntihinta määräytyy sen hetkisen markkinahintaisen tason mukaan, on talouden sopeutuksen keinovalikoimassa esitettyjen, toimitiloja koskevien säästöjen toteutuminen sopeutuskaudella hyvin epävarmaa. Lisäksi on arvioitu, että kaikkia toimitiloja ei onnistuta myymään, joten osa tiloista jouduttaneen purkamaan ja alaskirjaamaan kaupungin taseesta. Esitetyn palveluverkkoratkaisun mukaisen tyhjiilleen jäävän kiinteistömäärän arvioitu laskennallinen purkukustannus on noin 2,4 milj.euroa (ei sisällä suojeltuja kiinteistöjä). Palveluverkkopäätöksessä tulisi pystyä määrittelemään toimitilakohtaisesti toiminnan mahdollinen loppumisajankohta yksiselitteisesti, jotta toimitilojen jatkokäyttö ja toimenpiteet voitaisiin suunnitella kaupungin kannalta mahdollisimman kustannustehokkaasti.

Palveluverkkoesityksessä on useita uusia päiväkotinvestointeja, jotka eivät sisälly kaupungin nykyiseen investointiohjelmaan eivätkä investointisuunnitelmaan. Nämä nostavat investointitarpeen kaupunginvaltuuston kesällä 2023 määrittelemää investointikehystä korkeammaksi. Esityksestä voidaan todeta, että kustannuslaskelmassa käytetty päiväkodin investointikustannus on suuruusluokaltaan oikea. Uusien päiväkotien rakentamista ei pystytä rahoittamaan nykyistä investointikehystä sopeuttamalla, joten esityksen toteuttaminen edellyttäisi investointikehysten kasvattamista. Uudet päiväkotinvestoinnit ovat myös toteutusaikataulun suhteen haasteellisia, koska esimerkiksi kaupungin omaa asiantuntijaresurssia ei ole mitoitettu vastaamaan esitetyn suuruista toimitilainvestointiohjelmaa. Mikäli esitetyt investoinnit päätetään toteuttaa esitettyssä aikataulussa, niin edellytyksenä onnistumiselle on erilaisten toteutusmallien hyödyntäminen niin rahoituksen kuin tilojen omistuksen suhteen. Yhtenä vaihtoehtona on esimerkiksi toimitilojen vuokramallin tuomien mahdollisuuksien tehokas hyödyntäminen.

Tyhjien kiinteistöjen ylläpitokustannuksista eroon pääsemiseksi on esityksessä tuotu esiin aktiivisen kiinteistökehityksen vaatimia seikkoja. Lisäksi on esitetty jatkotoimenpiteenä selvitettäväksi kolmea eri vaihtoehtoa kiinteistön kehityksen tukemiseksi. Esitetyt vaihtoehdot ovat kaikki mahdollisia, mutta kokonaisuutena hyödyllisintä olisi löytää malli, missä käytöstä poistuneet kiinteistöt eivät rasita tilakeskuksen taloutta ja ovat kustannustenkin osalta irrallaan kaupungin omassa toiminnassa käytössä olevista kiinteistöistä. Tällöin tilakeskuksen resurssit voidaan optimoida kaupungin käytössä olevien kiinteistöjen tehtäviin eivätkä tyhjät kiinteistöt vaikuttaisi esimerkiksi sisäisen vuokran kokonaisuuteen. Selvitystyön aikataulu on tällä hetkellä avoin ja erityisesti toteutuksen aikataulu on tässä vaiheessa hahmottomaton. Keinoluettelossa määritetty tyhjien kiinteistöjen ylläpitokustannusten säästöpotentiaali edellyttäisi kiinteistökehityksen täydellistä onnistumista. Tämä voi vaatia merkittävästi sopeutuskautta pidemmän ajan. Onkin mahdollista, että sopeutuskauden säästöt jäävät esitettyä säästöpotentiaalia pienemmäksi, mutta tässä vaiheessa lopullisen säästöjen toteutuman tarkempi arviointi ei ole mahdollista.

Tarpeettomista toimitiloista luopumisen vaikutusten ennakoarviointi on tehty osana vuoden 2024 talousarviokäsittelyä ja on esitetty kaupunginvaltuuston 11.12.2023 § 12 oheismateriaalina, joten arviointia ei ole tämän lausunnon osana erikseen tehty.

Uimahallien osalta on esitetty kahta päävaihtoehtoa, joista toisessa toteutetaan uusi halli vain Mehtimäelle ja toisessa toteutetaan halli Mehtimäelle ja peruskorjataan Rantakylän uimahalli. Lisäksi Mehtimäelle toteuttavasta hallista on esitetty suppean ja laajan katsomon vaihtoehdot. Kaupunkirakennelautakunnan

tehtävänä on muun muassa huolehtia toimitilojen hoidon ja kunnossapidon järjestämisestä sekä toimitilojen kunnan säilymisestä. Esitetyistä uimahallivaihtoehtoista on Mehtimäen laajan katsomon osalta todettava, että laaja katsomo palvelisi vain uimakilpailujen aikaista, kohtuullisen harvoin tapahtuvaa toimintaa. Laajan katsomon toteutuskustannukset ja ylläpitokustannukset olisivat käyttötarpeeseen nähden suuret, joten talouden sopeutuksen kannalta laajan katsomon toteuttamista ei kaupunkirakennelautakunnan tehtäväalueen tai terveyden ja hyvinvoinnin edistämisenäkään näkökulmasta voida pitää tarkoituksenmukaisena. Laajan katsomon toteutus voisi olla mahdollinen täysin ulkopuolisella rahoituksella. Esityksessä käytetty Rantakylän uimahallin peruskorjauskustannusarvio on realistinen vain, jos halli peruskorjattaisiin muutaman vuoden sisällä. Tämä ei kuitenkaan ole investointikehitys huomioiden mahdollista. Voi hyvin olla, ettei Rantakylän hallia ole jatkossa kustannustehokasta peruskorjata lainkaan. Allastarpeen näkökulmasta Mehtimäelle toteutettava hallin allasmitoitus tulee olemaan suurempi kuin nykyisten Vesikon ja Rantakylän hallien yhteenlaskettu allasmitoitus. Edellä esitetyistä näkökulmista vaihtoehto 1.1 Mehtimäki iso (suppea, ei katsomoa) näyttyy toteutuskelpoisimpana vaihtoehtona. Uimahallivaihtoehtojen vaikutusten ennakkoarvioinnit tehdään erikseen osana kulttuuri- ja liikuntalautakunnan lausuntoa.

Leikkikenttäverkon kehittämisen osalta kaupunkirakennelautakunta on päättänyt lähileikkipaikkojen määrän vähentämisestä kokouksessaan 23.4.2024 § 47. Päätökseen sisältyvillä toimenpiteillä tullaan keinoluettelossa esitetyt säästöt saavuttamaan. Päätökseen sisältyy myös ennakkoarvioitusten arviointi, joten arviointia ei ole tämän lausunnon osana erikseen tehty.

Palvelujen järjestäminen

Palvelujen järjestämisen osalta tarkemmin tarkasteltavaksi valittu Aluepalvelut-kadut, puistot, liikuntapaikat, toimitilat – tehtäväkokonaisuus kohdistuu merkittävimmin kaupunkirakennelautakunnan tehtäväalueeseen. Vaihtoehtoina käsitellyistä palveluiden järjestämismuodoista on todettu, ettei tehtävien kokonaisulkoistus ole tässä vaiheessa vaihtoehto, joten palveluiden tuottamistavan muutoksessa on päädytty palveluiden keskittämiseen kaupunkitasolla. Nykyinen kaupungin oman toiminnan ja erilaisten ostopalvelujen hybridimalli on kokonaisuutena osoittautunut toimivaksi niin tehtäväkokonaisuuksien sisällön, kustannusten, kuin poikkeustilanteisiin varautumisen näkökulmista, eikä kokonaisulkoistuksella olisi todennäköisesti saavutettavissa juurikaan kokonaisuutta.

Aluepalvelut kokonaisuudessa on tarkasteltu nykyisen kahden eri toimielimen, kaupunkirakennelautakunnan ja kulttuuri- ja liikuntalautakunnan tehtäväalueen toimintoja. Palveluiden keskittäminen tarkoittaisi todennäköisimmin liikuntapalvelujen tehtävien siirtämistä kaupunkiympäristön toimialalle. Aluepalvelut kokonaisuuden yhdistämisessä voidaan nähdä ainakin seuraavia, talouden sopeutuksen ja tuottavuuden parantamisen näkökulmasta myönteisiä vaikutuksia:

- henkilöstön yhteiskäyttö mahdollistuu nykyistä paremmin esimerkiksi tehtävien kausiluontoisuuden takia
- sijaisuuksien resurssit paranevat niin työntekijöiden kuin työnjohdon osalta
- kaluston yhteiskäyttömahdollisuudet tehostuvat
- suunnittelunohjausresursseja, rakennuttamisresursseja ja hallinto-resursseja voidaan hyödyntää nykyistä tehokkaammin
- omaisuudenhallinnan kokonaisuuden parempi kehittäminen mahdollistuu
- ulkoisten palvelujen käyttö tehostuu.

Myös terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen tehtävät siirtyisivät liikuntatoimen tehtävien osalta kaupunkiympäristön toimialalle. Kaupunkiympäristössä on jo nykyisin tehtäviä, jotka vaikuttavat laajasti terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen mahdollisuuksiin. Tällaisia ovat esimerkiksi kaupunkirakennepalvelujen yhdyskuntasuunnittelussa tapahtuva kaavoitus ja liikennesuunnittelu sekä yhdyskuntatekniikan toimintaan sisältyvät puistojen ja jalankulku- ja pyöräilyliikkeen suunnittelu, rakentaminen ja kunnossapito. Näin ollen liikuntatoimen siirto voidaan

nähdä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisenkin näkökulmasta kokonaisuutena positiivisena asiana.

Aluepalvelujen keskittäminen kaupunkitasolla edistäisi talouden tasapainotuksen toteutumista keinovalikoimassa esitettyyn suuntaan, sillä kokonaisuutena keskittämisessä olisi hyvät mahdollisuudet tuottavuuden paranemiseen. Tämä vaatii jatkuvaa kehittämistä, mikä ei tapahdu hetkessä, koska henkilöstöltä vaaditaan uudenlaista osaamista, joka vaatii koulutusta ja ammatillista kasvua. On mahdollista, että Aluepalvelut kokonaisuuden kehittäminen edellä kerrotulla tavalla vaatii talouden tasapainotuksen sopeutuskautta pidemmän ajan, jolloin sopeutuskauden säästöt voivat jäädä säästöpotentiaalia vähäisemmiksi.

Tulojen lisääminen, avustusten taso

Hulevesien hallinnan suunnittelu ja järjestäminen kuuluu kunnalle. Tämän vuoksi myös hulevesimaksu on peruskunnan toimintaa. Hulevesimaksu on jo käytössä useissa kaupungeissa ja maksun käyttöönotto on mahdollista myös Joensuussa. Maksulla on mahdollista saavuttaa keinoaluettelon mukainen lisätulo kaupungille. Maksun käyttöönotto vaatii ohjelmistojärjestelyjä ja jonkin verran lisää henkilöresursseja. Hulevesimaksuun siirtyisi myös osa nykyisin jätevesimaksuun sisältyvistä kustannuksista.

Keinoluettelossa esitetty tontinvuokraperusteiden muutos kohdistuisi pääasiassa ns. vanhojen alueiden eli kaupungin keskusta-alueen läheisyydessä oleviin tontinvuokriin. Vuokraperusteita muutettaisiin yksittäisen tontin osalta vuokrasopimuksen uusimistilanteessa. Esityksellä yhdenmukaistettaisiin tonttivuokrat vastaamaan tontin arvoa ja poistettaisiin nyt käytössä oleva vuokramuutoksen porrastus. Muutoksen myötä vanhojen vuokrasopimusten uusiminen rinnastuisi nykyistä paremmin uudisalueiden tonttivuokriin, mikä voidaan nähdä olevan tasapuolisuuden kannalta hyvä asia. Keinoluettelon mukainen lisätulo olisi sopeutuskaudella saavutettavissa, mutta vuokraperusteiden muutoksen sisällön tarkempi määrittely on erillinen prosessi, mikä kuuluu kaupunkirakennelautakunnan tehtäväalueelle.

Maankäyttökorvausten tasoon ei sopeutuskaudella esitetä muutoksia, vaan muutokset siirretään aikaan, kun rakentaminen on elpynyt. Tällä linjauksella kaupunki ei heikennä rakentamishankkeita suunnittelevien mahdollisuuksia hankkeiden käynnistämiseen, mitä on pidettävä oikeana toimenpiteenä, sillä rakentamishankkeiden käynnistyminen on tässä talous- ja kysyntätilanteessa muutoinkin osoittautunut haasteelliseksi. Koska maankäyttökorvausten tasoon ei esitetä muutoksia, ei vaikutusten ennakkoarviointia ole tässä yhteydessä tarpeen erikseen tehdä.

Yhdyskuntatekniikan ja maaomaisuuden maksujen korottamisella tavoitellut lisätulot ovat saavutettavissa, sillä lisätulo-odotus tarkoittaisi Joensuun kaupungin perimien maksujen korottamista suunnilleen vertailukaupunkien keskitasoon. Tätä voidaan pitää kohtuullisena muutoksena. Muutoksessa merkittävin osa on jo vuoden 2024 talousarvioon sisältyvää. Sopeutuskaudella tehtävä lisämuutos kohdistuu pääasiassa katulupamaksuihin, mikä vaikuttaa käytännössä katualuetta työalueeksi varaavien yritysten maksujen lisääntymiseen, mitä voidaan pitää erittäin vähäisenä kokonaisvaikutuksena. Tämän takia erillistä vaikutusten ennakkoarviota ei ole tehty.

Avustusten tason madaltaminen kohdistuu kaupunkirakennelautakunnan tehtäväalueella yksityistieavustuksiin. Yksityistieavustusten kunnossapitoavustukset ovat olleet samalla euromääräisellä tasolla useiden vuosien ajan, joten reaalin avustustaso on ollut aleneva. Mikäli avustusten tasoa madalletaan, niin se vähentää ensisijaisesti peruskorjausavustuksiin käytettävää rahamäärää, millä voi olla tiekuntien peruskorjaustoimenpiteitä vähentävä vaikutus. Yksityistieavustusten pienentämisen vaikutusten ennakkoarviointi on tehty osana vuoden 2024 talousarvio käsittelyä ja on esitetty kaupunginvaltuuston 11.12.2023 § 12 oheismateriaalina, joten arviointia ei ole tämän lausunnon osana erikseen tehty.

Palvelujen sisältö, laatu ja laajuus

Energiansäästötoimenpiteinä esitetyt toimet ovat osa normaalia toiminnan kehittämistä ja suurelta osin toimenpiteet ovat jo käynnissä. Näin ollen keinoluettelon säästöpotentiaali on mahdollista saavuttaa.

Katujen ja puistojen hoitoon ja kunnossapitoon esitetyt säästöt kohdistuvat pääosin kuluvalle vuodelle ja ne tullevat toteutumaan esitetyn mukaisina. Katujen ja puistojen hoidon kustannustaso on vertailukaupunkeihin nähden kohtuullinen ja kustannusten alentaminen tarkoittaisi kunnossapidon laatuvaatimusten alentamista erityisesti talvikunnossapidon tehtävien osalta. Tämä voisi heikentää esimerkiksi talvipyyräilyolosuhteita, mikä olisi heikennys myös terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen kannalta. Liikenne ja viheralueiden kunnossapitoon kohdistuvien muutosten vaikutusten ennakoarviointi on tehty osana vuoden 2024 talousarviokäsittelyä ja on esitetty kaupunginvaltuuston 11.12.2023 § 12 oheismateriaalina, joten arviointia ei ole tämän lausunnon osana erikseen tehty.

Kertaluontoiset erät

Kertaluontoisiin eriin sisältyvät puunmyynnin lisääminen ja muiden kuntien alueella sijaitsevan metsäomaisuuden myynnin toimet ovat jo valmistelussa ja puunmyynnin lisäämisen osalta keinoluettelossa määritetty lisätulo on toteutumassa. Muiden kuntien alueella sijaitsevan metsäomaisuuden myynnin toteutuminen on vielä epävarmaa, mutta mahdollista. Puun myynnin lisäämisen vaikutusten ennakoarviointi on tehty osana vuoden 2024 talousarviokäsittelyä ja on esitetty kaupunginvaltuuston 11.12.2023 § 12 oheismateriaalina, joten arviointia ei ole tämän lausunnon osana erikseen tehty.

Valmistelija: kaupunkiympäristöjohtaja

Kaupunkiympäristöjohtajan päätösehdotus:

Kaupunkirakennelautakunta päättää

antaa edelle kirjoitetun lausuntona talouden sopeutustyön keinovalikoimasta kaupunkirakennelautakuntaa koskevien toimenpiteiden osalta.

Päätös:

Hyväksyttiin yksimielisesti.