

VUODEN 2026 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.

Kaupunginvaltuuston talousseminaari pidettiin 22.9.2025.

- Talousarviokehityksen hyväksyminen hallituksessa ma 29.9.
- Lauta- ja johtokuntien talousarvioesitykset 23.10. mennessä
- Veroprosentit hallituksessa ma 27.10.
- Kaupunginjohtajan esitys valmistuu, info to 30.10.
- Kaupunginhallituksen 1. käsittely ma 3.11.
- Veroprosentit valtuustossa ma 10.11.
- Kaupunginhallituksen 2. käsittely ma 24.11.
- Kaupunginvaltuuston talousarviokäsittely ma 8.12.
- Talousarvion täytäntöönpano-ohjeet ma 15.12.
- Joensuun Vesi –liikelaitoksen talousarvio 19.12. mennessä
- Toimialojen käyttösuunnitelmat viimeistään tammikuussa 2026

Lautakuntien ja johtokuntien lisäksi myös konsernijaoston (Tilakeskuksen investointiosan esitys) tulee ajoittaa talousarvion laadinta siten, että esitykset on käsitelty ennen 23.10.

Pohjois-Karjalan työllisyysalueen lautakunta pyytää kunnilta lausunnot talousarvioesityksestä siten, että kuntien lausunnot ovat saatavilla siten, että ne voidaan huomioida kaupunginhallituksen 2. talousarvion käsittelyssä.

Talousarviorakenteeseen ei ole esitetty muutoksia. Yksittäisten kustannuspaikkojen tai muiden laskentatunnisteiden muutokset ovat mahdollisia.

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 2026–2028 viimeistään 23.10. Esityksen tulee sisältää vuosien 2026–2028 tuloslaskelma-, investointi- ja rahoitusosat. Kaupunginvaltuusto hyväksyy kaupungin talousarviossa liikelaitoksen toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet, jonka jälkeen liikelaitoksen johtokunta hyväksyy liikelaitoksen talousarvion vuodelle 2026.

2. Talousarvion lähtökohdat

2.1 Kansantalouden kehitys

Talous toipuu hitaasti – velkasuhde vakiintuu hetkellisesti

Valtiovarainministeriön taloudellisen katsauksen (22.9.2025) mukaan Suomen talous on toipunut hitaasti, mutta merkkejä vauhdikkaammasta kasvusta on näkyvissä. Inflaation selvä hidastuminen ja korkojen lasku ovat parantaneet kotitalouksien ostovoimaa. Talouden epävarmuus on kuitenkin toistaiseksi ohjannut kotitalouksien lisätuloja enemmän säästämiseen kuin kulutukseen. Investointien ennakoidaan kasvavan nopeammin, sillä energiasiirtymään ja puolustukseen liittyvät hankkeet lisäävät niitä merkittävästi ennustejaksolla vuosina 2025–2027.

Tänä vuonna bruttokansantuote (bkt) kasvaa 1,0 %, ensi vuonna 1,4 % ja 1,7 % vuonna 2027.

Epävarmuus ja tullit hidastavat maailmantalouden elpymistä

Maailmantalouden epävarmuus on hieman vähentynyt alustavien tullisopimusten myötä. Alkuvuoden tiedot maailmantaloudesta ovat myös olleet jonkin verran odotuksia myönteisempiä. Tästä huolimatta epävarmuus on edelleen merkittävää. Epävarmuus ja aiempaa selvästi korkeammat Yhdysvaltojen tullit jarruttavat reaalityulojen nousun ja investointien aikaan saamaa kasvua.

Suomessa viennin kasvua heikentää selvästi Yhdysvaltojen kauppapolitiikka ja euron vahvistuminen, mutta sitä tukee euroalueen toipuminen. Tuonti kasvaa vientiä nopeammin, sillä Suomessa kysynnän kasvu perustuu investointeihin, joissa käytetään merkittävä määrä tuontipanoksia.

Kotitalouksien kulutus kasvuun ostovoiman perässä

Inflaatio on hidastunut selvästi, ja hintojen nousu pysyy maltillisena. Inflaatiota on hidastanut ennen muuta energian ja omistusasumisen hintojen lasku. Kuluttajahintaindeksin mukaan hintojen nousu olisi jo lähes pysähtynyt. Tämä johtuu kuitenkin asuntoluottojen korkojen laskusta. Pohjainflaatio on yli kahden prosentin ja pitkästä aikaa nopeampaa kuin euroalueella keskimäärin.

Inflaation hidastumisen ja palkkojen korotusten myötä reaaliansiot ovat kääntyneet kasvuun. Kotitalouksien keskimääräisten reaalityulojen kasvua hidastavat tänä vuonna kuitenkin heikko työllisyystilanne, sosiaalietuuksien leikkaukset ja kulutusverojen korotukset. Ensi vuonna käytettävissä olevien reaalityulojen kasvu nopeutuu työllisyystilanteen parantuessa ja ansiotuloverotuksen keventyessä. Ostovoiman kasvusta huolimatta kulutus ei ole kasvanut. Heikko työllisyystilanne, epävarmuus ja vaatimaton luottamus talouteen ovat saaneet kotitaloudet säästämään kuluttamisen sijaan.

Investointeja paljon lähivuosina

Tänä vuonna investoinnit kasvavat selvästi kahden laskuvuoden jälkeen. Rakentamisessa tilanne on kuitenkin edelleen heikko. Varsinkin asuntorakentaminen elpyy hitaasti, sillä tehtyjen kauppojen määrän noususta huolimatta asuntomarkkinat eivät ole vielä toipuneet normaalitasolle. Asuntoja rakennetaan tällä hetkellä selvästi alle pidemmän aikavälin tarpeen. Kun rakentaminen alkaa tulevina vuosina elpyä, se luo talouteen kasvua. Energiasiirtymään ja uuden teknologian käyttöönottoon liittyvät investoinnit sen sijaan kasvavat vauhdilla. Investointeja lisäävät myös puolustushankinnat, jotka

kasvavat tänä vuonna selvästi hävittäjien myötä ja joiden taso pysyy korkeana myös tulevinä vuosina.

Työllisyys kääntymässä kasvuun

Työllisyydessä ei ole tapahtunut käännettä kasvuun alkuvuoden aikana. Tuotannon kasvun myötä työllisyystilanteen odotetaan kuitenkin paranevan ensi vuodesta lähtien. Vuositasolla työllisiä on tänä vuonna hieman viimevuotista vähemmän ja työttömiä selvästi enemmän, noin 9,4 % työvoimasta. Ensi vuonna työllisten määrä kasvaa ja työttömyys laskee 9,0 %:iin. Myös vuonna 2027 työllisyyden kasvu jatkuu ja työllisyysaste (20–64-vuotiaat) nousee 77,3 %:iin.

Heikosta työllisyystilanteesta huolimatta työvoiman määrä on kasvanut viime vuosina reippaasti ja alkuvuonna työvoiman määrä on kääntynyt uudelleen kasvuun. Työmarkkinoilla on paljon tilaa työllisyyden kasvulle. Työvoiman määrää lisäävät hallituksen työllisyystoimet ja maahanmuutto. Vaisun kysynnän takia työvoiman määrän kasvu on toistaiseksi näkynyt kuitenkin ennen muuta työttömyyden nousuna.

Julkinen velkasuhde vakiintuu hetkellisesti mutta ei pysyvästi

Talouden vaisun alkuvuoden vuoksi verotulot kasvavat hitaasti tänä vuonna. Menojen kasvu maltillistuu hidastuvan inflaation ja sopeutustoimien ansiosta, joskin korkomenot ja puolustusmenot kasvavat edelleen voimakkaasti. Julkisyhteisöjen alijäämä on tänä vuonna 4,3 % suhteessa bkt:hen.

Talouden heikko suhdanne osuu kaikkein kipeimmin valtionhallintoon. Sen alijäämä on 4,2 % suhteessa bkt:hen. Valtio kantaa myös puolustusmenojen ja velanhoitomenojen kasvusta aiheutuvan rasituksen. Nämä lisämenot ovat syventäneet jo ennestään mitätävää valtionhallinnon alijäämää ja siten voimistaneet velkaantumista.

Ensi vuonna kiihtyvä talouskasvu ja sopeutustoimet kohentavat julkisyhteisöjen taloutta, ja alijäämä on 3,6 % suhteessa bkt:hen. Alijäämä asettuu 3,1 %:iin suhteessa bkt:hen vuonna 2029.

Julkisyhteisöt ovat syvässä rakenteellisessa epätasapainossa, ja julkisen talouden kestävyysvaje on noin 2 % suhteessa bkt:hen eli noin 7 mrd. euroa vuoden 2029 tasolla. Vuonna 2029 valtionhallinto ja paikallishallinto ovat edelleen yhteensä yli 14 mrd. euroa alijäämäisiä, mikä luo mittavan tarpeen ottaa uutta velkaa.

Ennusteen mukaan Suomen lähihistoriaan nähden reipaskaan talouskasvu ei kykene vakauttamaan velkaa pidempiaikaisesti saatikka kääntämään sitä alenevalle uralle suhteessa bkt:hen. Ennusteessa velkasuhde vakiintuu hetkellisesti vuonna 2027 ja kääntyy sen jälkeen välittömästi uudestaan kasvuun. Velkaantumista ei saada hallintaan, jos valtionhallinnon ja paikallishallinnon rahoitusta ei saada lähemmäksi tasapainoa.

2.2 Kuntatalouden kehitys

Vuonna 2024 kuntatalouden tila heikkeni edellisvuoteen verrattuna, mikä näkyi sekä vuosikatteen, tilikauden tuloksen että toiminnan ja investointien rahavirran heikentymi-

senä. Investointitaso pysyi korkeana, eivätkä kuntatalouden käyttötulot riittäneet nettoinvestointien kattamiseen. Kuntatalouden toiminnan ja investointien rahavirta kääntyi 365 milj. euroa negatiiviseksi ja lainakanta kasvoi noin 600 milj. eurolla 20,5 mrd. euroon.

Kuntatalouden tilanne heikkenee edelleen vuonna 2025. Toimintakuluja kasvattavat mm. kunta-alalle sovitut palkankorotukset ja vuoden alusta voimaan tullut TE-palvelu-uudistus. Uudistuksessa kunnille ja kuntien muodostamille yhteistoiminta-alueille siirtyi vastuu työ- ja elinkeinopalveluiden järjestämisestä, ja samalla kuntien rahoitusvastuuta työttömyysetuuksista laajennettiin. Uudistuksen seurauksena kuntahallinto on aiempaa suhdanneherkempi, sillä nyt tulojen lisäksi myös menot reagoivat suoraan työllisyyskehitykseen. Pitkään jatkuvat työttömyysjaksot nostavat kuntien osuutta työttömyysetuuksien rahoituksesta. Lisäksi uudistus voi kasvattaa kuntien välisiä eroja entisestään, sillä työllisyyden vaihtelu poikkeaa kuntien välillä. TE-palvelu-uudistuksesta huolimatta kuntien peruspalvelutuotannon painopiste säilyy koulutus- ja sivistyssektorilla, jonka kokonaispalvelutarve on laskeva syntyvyyden laskun vuoksi.

Kuntien valtionosuudet kasvavat kuluvana vuonna TE-palvelu-uudistuksen myötä kuntien tehtävien ja rahoitusvastuun laajentuessa. Kuntien saamien valtionosuuksien kasvua kuitenkin hidastavat muun muassa sote-siirtoon liittyvät tarkistukset, hallitusohjelman mukainen valtionosuuksiin tehtävä indeksisäästö sekä asukasluvun ja laskentatekijöiden muutokset, erityisesti lapsi-ikäluokkien pieneneminen. Lisäksi verotulomenetysten korvausten vähennys pienentää valtionosuuksia vuonna 2025 tuntuvasti, tosin verotulot kasvavat vastaavasti. Kuntien verotulojen kehitys on ollut kuluvana vuonna vaimeaa ja ennusteita on jouduttu madaltamaan alkuvuoden kertymätietojen vuoksi. Verotulot jäävät lähes edellisen vuoden tasolle.

Vuonna 2025 vuosikate supistuu edellisvuodesta, mutta riittänee kattamaan poistot. Tilikauden tulos on niukasti positiivinen. Tulosta kuitenkin vahvistaa osin kertaluontoinen satunnainen tuotto, jonka vaikutus ei ulotu tuleviin vuosiin. Toiminnan ja investointien rahavirta heikkenee -1,1 mrd. euroon

Kuntatalousohjelmaan sisältyvässä kuntatalouden kehitysarviossa kuntatalouden toiminnan ja investointien rahavirran ennustetaan vuonna 2026 heikkenevän -1,4 mrd. euroon. Toimintakate heikkenee 4,7 % toimintakulujen kasvaessa ja toimintatuottojen vähentyessä. Toimintakulujen kasvun taustalla on etenkin henkilöstökustannusten kasvu. Keväällä 2025 sovittu palkkaratkaisu kasvattaa työvoimakustannuksia 3,2 % vuonna 2026 ja 3,9 % vuonna 2027. Kunta-alan ansiokehityksen ennakoidaan ylittävän yleisen ansiokehityksen erityisesti vuosina 2027–2028 sopimuskorotusten ajoitusten ja kunta-alalle sovitun palkkojen ja palkkausjärjestelmien kehittämisohjelman vuoksi. Kuntien kustannuskehitystä kuvaava peruspalvelujen hintaindeksiennuste vuodelle 2026 on 3,5 % ja vuosille 2027–2029 keskimäärin 3,3 % vuodessa.

Vuonna 2026 kuntien valtionosuuksien kasvua hidastavat hallituksen pysyvät valtionosuusleikkaukset sekä hallituskauden aikainen yhden prosenttiyksikön indeksijarru. Lisäksi valtionosuuksien kehitystä hidastaa vuoteen 2027 saakka sote-siirtoon liittyvien takautuvasti perittävien valtionosuuksien vähennys. Verotulot muodostavat suurimman osan kuntien tuloista. Suhdannetilanteen kohentuessa verotulojen kehitys vahvistuu vuonna 2026 5,2 % kasvuun ja tasaantuu vuosina 2027–2029 keskimäärin hieman alle 4 % vuodessa. Vuoden 2026 toimintatuottoja pienentää sote-kiinteistöjen vuokrasopimusten päättymisen ja uudelleenneuvottelut.

Painelaskelman perusteella kuntatalouden tulot eivät riitä kattamaan kasvavia menoja, eikä vuosikate riitä tulevana vuosina nettoinvestointeihin. Kuntatalouden investoinnit pysyvät korkealla tasolla, vaikka kuntakohtaiset erot ovat huomattavia. Kuntatalouden toiminnan ja investointien rahavirta uhkaa syvetä -1,4 mrd. euroon vuonna 2026 ja -1,5 mrd. euroon vuonna 2027. Tulojen ja menojen epätasapaino helpottuu hieman painelaskelman lopulla vuonna 2028, kun hallitusohjelman mukainen indeksijarru peruspalvelujen valtionosuuteen ja sote-uudistuksen määräaikaisten vähennykset koskien vuoden 2023 valtionosuuksia poistuvat. Toiminnan ja investointien rahavirta jää kuitenkin vuonna 2028 noin 1,2 mrd. euroa ja vuonna 2029 noin 1,0 mrd. euroa negatiiviseksi.

Negatiiviset toiminnan ja investointien rahavirrat näkyvät kuntatalouden lainakannan kehityksessä, joka uhkaa kasvaa 26,5 mrd. euroon vuonna 2029. Myös korkomenot lisääntyvät lähivuosina.

Kuntatalouden kestävyysvaikutukset jatkossa yhä enemmän kuntien kyky hallita työvoimakustannuksia, sopeuttaa investointeja sekä hyödyntää digitalisaatiota ja uusia teknologioita palvelutuotannossa. Väestörakenteen muutos, kaupungistuminen ja vihreä siirtymä lisäävät investointitarpeita, mutta vaativat samanaikaisesti rakenteellisia uudistuksia. Tulojen ja menojen epätasapaino edellyttää kuntien omia sopeutustoimia ja tiukkaa menokuria. Palvelut ja palveluverkko on sopeutettava kuntien tulorahoitukseen. Samalla tulopohjan vahvistaminen voi johtaa veronkorotuspaineisiin erityisesti kunnallisverotuksessa.

Kuntatalouden kehitysarvion pohjalla olevaan kokonaistaloudelliseen ennusteeseen liittyy paljon riskejä. Suhdanteiden vaikutus välittyy verotulojen ja työttömyyskehityksen kautta kuntatalouteen. Kuntatalouden menot voivat jäädä arvioitua pienemmiksi, jos kunnat ja kuntayhtymät onnistuvat sopeuttamaan sekä palveluverkkoaan että toimintaansa vastaamaan pienenevää palvelutarvetta ja rahoitusta. Sopeutustoimien epäonnistuminen tai muut menolisäykset, esimerkiksi arvioitua suuremmat sote-kiinteistöjen vuokramenetykset, voivat vastaavasti heikentää tilannetta.

2.3 Kaupungin talous

Kaupungin talouden tilanne heikkeni vuonna 2024 sote-uudistukseen liittyvien väliaikaisten kaupungin tulokertymää vahvistaneiden vaikutusten poistuessa. Kaupunki, kuten muutkin kunnat, saivat vuonna 2023 verotuloja vielä sote-uudistusta edeltäneiden korkeampien veroprosenttien mukaisesti. Koko maan tasolla näiden ns. verohäntien vaikutus oli 1,4 mrd. euroa ja Joensuun osalta noin 16–17 milj. euroa. Lisäksi sote-uudistukseen liittyvän valtionosuuksien tarkistuksen myötä valtionosuuksien taso alenee vuodesta 2024 alkaen 16 milj. eurolla. Tilikauden ylijäämä oli lähes 21 milj. euroa, mutta käytännössä ilman kertaluontoisten erien vaikutusta kaupungin talous olisi ollut jo vuonna 2023 alijäämäinen.

Samanaikaisesti kun verotulot ja valtionosuudet alenivat vuodelle 2024 merkittävästi, menoihin kohdistui kasvupainetta erityisesti kunta-alan sopimusten mukaisten palkan- ja korotusten, kustannustason muutosten, uusien tehtävien mukanaan tuomien velvoitteiden sekä kaupungin väestömäärän kasvun myötä. Lisäksi vuoden 2025 alusta lukien TE-palveluiden järjestämisvastuun siirtyminen kuntien vastuulle kasvatti ainakin

lyhyellä aikavälillä kaupungin talouteen kohdistuvaa sopeutustarvetta, koska siirtyvät menot ovat kaupungin saamaa valtionosuutta suuremmat.

Kaupungin taloudessa arvioitiin olevan rakenteellinen menojen ja tulojen välinen epäsuhta. Taloussuunnitelmakauden sopeutustarpeen suuruudeksi arvioitiin vähintään 20 milj. euroa. Vuoden 2024 talousarvioon sisällytettiin menokasvun pysäyttämistä koskevia toimenpiteitä, mutta laajempi talouden sopeutustyön prosessi käynnistettiin syksyllä 2023. Työtä tuki ulkopuolisena asiantuntijana FCG. Talouden sopeutustoimien kokonaisuus valmistui huhtikuun alussa ja kaupunginvaltuusto päätti sopeutustoimien kokonaisuudesta 17.6.2024. Kaupunginvaltuuston hyväksymien sopeutustoimien kokonaisuuden taloudellinen vaikutus on 13,5 milj. euroa. Osa toimenpiteistä sisältyi jo vuoden 2024 talousarvioon.

Talouden sopeutustyön myötä kaupungin taloudellinen tilanne heikkeni vuonna 2024 arvioitua vähemmän. Tilikauden ylijäämäksi muodostui 3,0 milj. euroa. Taloutta vahvasti erityisesti sijoitusmarkkinoiden vahva kehitys, loppuvuoden poikkeuksellisen hyvät verotilitykset sekä kaupungin menojen kehitys. Laaja-alaisella yhteistyöllä valmisteltujen talouden sopeutustoimien myötä kaupungin nettomenot alenivat vuonna 2024 edellisvuoteen nähden 1,4 %. Sopeutustyön ohella menojen pienentämistä auttoi merkittävästi henkilöstön sairauspoissaolojen väheneminen. Henkilöstömenot eivät kasvaneet sopimuskorotuksista huolimatta. Ylijäämäisestä tuloksesta huolimatta lainakanta kasvoi vuoteen 2023 nähden 29 miljoonalla eurolla. Lainakantaa kasvatti korkea investointitaso sekä Siun soten palkkaharmonisaatiota koskevien vastuiden maksaminen vuoden 2024 aikana. Asukaskohtainen lainakanta oli vuoden 2024 lopussa 3 206 euroa, kun se vuotta aiemmin oli 2 862 euroa.

Vaikka kaupungin talous oli vuonna 2024 ennakoitua parempi, tulos heikkeni edellisvuoteen nähden noin 17 milj. euroa. Talouden liikkumavara onkin edelleen niukka ja talouden kehitykseen liittyy edelleen paljon epävarmuustekijöitä. Kuluvan vuoden talousarvio on noin 2,5 milj. euroa alijäämäinen ja sisältää talouden sopeutustoimenpiteitä noin 10 milj. eurolla. Lisäksi veronkorotus tuo vuositasolla noin 3 milj. euroa enemmän tuloja. Vireillä olevan talousarviomuutoksen ja toteutumaennusteen pohjalta alijäämän arvioidaan jäävän hieman ennakoitua pienemmäksi, mutta loppuvuoden toteutumaan liittyy merkittäviä epävarmuustekijöitä. Erityisesti verotulojen kehitys on ollut ennakoitua heikompaa, toisaalta työttömyysturvan rahoitusvastuun menot ovat kasvaneet heikon talouden suhdannetilanteen myötä kasvaneet arvioitua enemmän. Toteutumaan liittyy epävarmuustekijöitä myös muun muassa sijoitusmarkkinoiden kehityksen ja myyntivoittoarvion toteutumisen osalta.

3. Vuoden 2026 talousarvion ja vuosien 2026-2028 taloussuunnitelman perusta

Vuoden 2026 talousarvion ja vuosien 2026-2028 taloussuunnitelman linjaukset perustuvat kaupungin uuteen strategiaan Hyvä kasvaa Joensuussa. Kaupunginvaltuusto päättää strategiasta 29.9.2026. Talousarvion ja taloussuunnitelman laadintaa ohjaa myös kaupunginvaltuuston 17.6.2024 hyväksymät talouden sopeutusta koskevat linjaukset.

1. Hyvä kasvaa Joensuussa – strategian Kestävän talouden Joensuu -tavoitteet

Joensuun strategia on luonteeltaan konsernistrategia, joka osoittaa suunnan ja tavoitteet kaikelle kaupungin toiminnalle. Strategian mukaisesti tavoittelemme vuoteen 2030

mennessä sijoitusta Suomen kymmenen suurimman kaupungin joukossa. Tällä hetkellä Joensuu on maan 11. suurin kaupunki. Kaupunki investoi elinvoimaan ja asukkaiden hyvinvointiin, yliopistokaupunkimme on kansainvälisesti houkutteleva, luomme uutta työtä yhdessä yritysten kanssa sekä rakennamme toimillamme ilmaston ja luonnon kannalta kestävästä kaupunkia. Kaupungin arvot ovat yhdessä, yhdenvertaisesti, rohkeasti ja kestävästi.

Strategia sisältää viisi vaikuttavuustavoitetta.

Palvelut asukkaille, yrityksille ja sidosryhmille

- Hyvän arjen, hyvinvoinnin ja osallisuuden Joensuu
- Opiskelun, tasa-arvoisen oppimisen ja sivistyksen Joensuu
- Kasvavan elinkeinoelämän ja työllisyyden Joensuu

Sisäiset voimavarat

- Kestävän talouden Joensuu
- Osaavan henkilöstön ja hyvän johtamisen Joensuu

Kestävän talouden Joensuu vaikuttavuustavoitteen tavoitelinjauksista erityisesti seuraavat ohjaavat talousarvion laadintaa:

- Hoidamme taloutta vastuullisesti ja pitkäjänteisesti. Ylijäämäinen talous tukee investointikykyä. Veroprosentit pidetään kilpailukykyisinä suhteessa verrokki-kaupunkeihin. Lainakannan sekä vuokra- ja leasingvastuiden kasvu on hallittua.
- Investointien tasoa nostetaan merkittävästi. Investoimme palveluinfrastruktuuriin ja elinvoimaan valtuustokaudella 2026-2029 noin 200 miljoonaa euroa. Investointitasoa tarkistetaan talouden reunaehdot huomioiden strategian puoliväliarvioinnin yhteydessä.

2. Talouden sopeutuksen linjaukset

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 17.6.2024 talouden sopeutuksen linjaukset. Linjausten toimenpiteet ulottuvat vuoteen 2030 asti ja ohjaavat siten myös vuoden 2026 talousarvion ja taloussuunnitelman laadintaa.

Talouden sopeutuksen linjausten perusteena on ollut kaupungin strategian taloustavoitteet. Linjaukset sisältävät seuraavia kokonaisuuksia koskevat tavoitelinjaukset toimenpiteineen:

- palveluverkko
- palvelujen järjestäminen
- taksat, maksut ja avustukset
- palvelujen sisältö, laatu ja laajuus
- omaisuuden hallinta, omistajaohjaus

Lisäksi linjauksissa asetettiin tavoitteeksi pyrkiä pitämään kunnallis- ja kiinteistöveroprosentit 21 suurimman kaupungin mediaanitasossa tulevien vuosien talouden tasapainon varmistamiseksi. Investointien osalta tavoitteeksi asetettiin mitoittaa tulevien

vuosien investointitaso hallitusti siten, että lainakannan ja vuokra- sekä leasingvastuiden taso vakautetaan.

Talouden sopeutustoimien kokonaisuus oli yhteensä 13,5 milj. euroa jakaantuen eri kokonaisuuksiin seuraavasti:

Teema	2024	2025	2026	2027	2028-2030	Yhteensä
Palveluverkko, kiinteistöt yhteensä	324 000	1 254 000	1 077 000	1 275 000	1 872 000	5 802 000
Palvelujen järjestäminen yhteensä	42 000	338 000	338 000	150 000	0	868 000
Tulojen lisääminen, avustusten taso yhteensä	347 000	1 039 000	243 000	0	0	1 629 000
Palvelujen sisältö, laatu ja laajuus yhteensä	1 216 000	1 298 000	484 000	220 000	120 000	3 338 000
Omaisuuksien hallinta, omistajaohjaus yhteensä	40 000	956 000	900 000	0	0	1 896 000
Teemat yhteensä	1 969 000	4 885 000	3 042 000	1 645 000	1 992 000	13 533 000

Lisäksi vuosiin 2024-2025 kohdistuu kertaluontoisia eriä yhteensä 6,8 milj. eurolla.

Kaupunginvaltuuston vuodelle 2025 hyväksymä kunnallisveroprosentin muutos lisäsi tuloja vuositasolla noin 3 milj. eurolla.

Talouden sopeutuksen linjausten mukaan sopeutustavoite on kokonaisuutena toimielintä sitova, mutta toimielin voi kohdentaa asetettua tavoitetta toimielimen sisällä esityksistä poiketen kuitenkin niin, että euromääräinen tavoite toteutuu. Sopeutustoimien riittävyttä seurataan ja toimenpiteitä joudutaan tarkastelemaan uudelleen, mikäli talouden tasapainotavoite ei toteudu.

4. Vuoden 2026 talousarvion kehysperustelut

Käyttötalouden menot

Vuoden 2026 talousarviokehykset on laadittu huomioiden talouden sopeutuksen linjaukset sekä toimintamenoihin ja -tuloihin kohdistuvat muutostekijät. Tavoitteena on, että käyttötalouden menokasvu jää tasolle, joka mahdollistaa talousarvio- ja taloussuunnitelmakaudella vahvistuvan, ylijäämäisen talouden.

Talousarviokehyksessä on huomioitu voimassa olevan kunta-alan virka- ja työehtosopimuksen mukaiset muutokset. Vuosikeskiarvovertailussa palkat nousevat vuonna 2025 vuoteen 2024 nähden 2,78 %. Vuonna 2026 palkkasumma kasvaa 3,18 % ja vuonna 2027 3,85 %. Palkankorotusten vaikutukset on huomioitu tulosaluekohtaisissa kehyksissä. Kokonaisuutena palkankorotukset nostavat henkilöstömenoja lähes 4,0 milj. euroa kuluvaan vuoteen nähden.

Sisäisten vuokrien muutos on sidottu pääomavuokrien osalta elinkustannusindeksin muutokseen ja hoitokulujen osalta kiinteistön hoidon ylläpidon kustannusindeksiin. Elinkustannusindeksin muutos on 0,47 % (huhtikuu 2024-huhtikuu 2025) ja kiinteistön hoidon ylläpidon kustannusindeksi 1,42 % (Q4/2024 – Q4/2025). Vuokrien tasoon vaikuttaa myös ylläpitovuokrien tarkistus toteutuneiden menojen mukaisesti (vuosi 2024)

sekä rakennusten teknisten arvojen tarkistus 31.12.2024. Lisäksi maa-alueiden sisäinen vuokra tarkistetaan vuosittain elinkustannusindeksillä. Muutokset vaikuttavat sisäisten vuokrien tasoon, mutta muutokset on huomioitu toimialoille talousarviokehityksessä. Tilavuokrien muutoksissa on huomioitu myös palveluverkon muutosten vaikutus.

Tyhjien tilojen kustannukset on kohdennettu kaupunkirakennelautakunnan hallinnon tulosalueelle. Tulosalueelle on kohdennettu myös talouden sopeutusohjelman mukainen tyhjien tilojen määrää ja siten ylläpitokustannusten vähentämistä koskeva tavoite. Käytöstä poistettujen tilojen purkukustannukset on huomioitu Tilakeskuksen tulostavoitteessa.

Hyvinvointialueen muutoksen myötä kunnat eivät voi enää vuoden 2026 alusta lukien vuokrata sote-rakennuksia hyvinvointialueelle. Rakennukset tulee joko myydä tai yhtiöittää. Kaupungilla on vireillä eräitä kantakaupungin sote-rakennuksia koskeva kiinteistöjärjestely. Lisäksi muiden sellaisten kohteiden omistus, joista hyvinvointialue vuokraa yli puolet, tulee järjestellä vuoden 2025 loppuun mennessä. Tämän seurauksena vuoden 2026 talousarviossa Tilakeskuksen tuloarviossa ei ole huomioitu enää sote-rakennusten vuokratuloja. Vastaavasti myös toimintamenoarviot pienenevät ja kohteiden suunnitelman mukaiset poistot jäävät pois.

Talousarviokehysesityksessä on myös huomioitu tehtävien ja velvoitteiden sekä palveluiden tarpeen muutoksista aiheutuvia muutostarpeita, kuten oppimisen tuen muutos, perusopetuksen vuosiviikkotuntimäärien kasvu, oppilasmäärien muutokset perusopetuksessa sekä hoidossa olevien lasten määrän muutokset varhaiskasvatuksessa. Lisäksi kehityksessä on huomioitu arvio merkittävimpien ostopalveluiden kustannustason muutoksesta (erityisesti puhtaus- ja ateriapalvelut sekä logistiikkapalvelut) ja joukkoliikenteen kustannusten nousu palvelutasomuutosten sekä Kelan koulumatkatuen vähenemisen myötä.

Käyttötalouden tuloarvioissa on otettu huomioon tonttien myyntivoittotavoite (2 milj. euroa), maankäyttökorvausten arvio sekä maanvuokrien ennakoitu muutos. Lisäksi kaupungin päätösvallassa oleviin taksoihin ja maksuihin tehdään kuntien kustannustason muutosta vastaavat korotukset peruspalvelujen hintaindeksin muutos huomioiden 3 %:n mukaisesti. Lisäksi palveluiden kysynnän muutos kasvattaa joukkoliikenteen sekä orkesterin tuloja. Kaupungintalon muutos museoksi valmistui ja lisää museoiden tuloja. Sen sijaan hoidossa olevien lasten määrän väheneminen vaikuttaa tulokertymään. Kansalaisopiston tulokertymään vaikuttaa sopeutusohjelman mukaisten taksa- ja maksumuutosten lisäksi sopimuskuntien tilausmäärien vähentyminen.

Kuntien vastuulle siirtyvien TE-palveluiden talousarvio on mitoitettu vastaamaan valtionosuutta, jota kaupunki saa vastuulleen siirtyviin TE-palveluihin. Työttömyysturvan rahoitusvastuussa on huomioitu kuluvan vuoden kehitys sekä varauduttu siihen, että rahoitusvastuu on kokonaisuutena vuotta 2025 korkeampi, koska työllisyyden käänne vaikuttanee rahoitusvastuun menoihin viiveellä. Kotoutumisen laskennallisten korvausten tason arvioidaan laskevan kuluvaan vuoteen nähden.

Käyttötaloudessa on huomioitu myös kaupunginvaltuuston 17.6.2024 päätöksen mukaiset talouden sopeutuksen tavoitteet. Pysyvien rakenteellisten toimenpiteiden vaikutus on vajaat 2,5 milj. euroa. Asetettu tavoite ei toteudu täysimääräisesti vuonna 2026,

koska osa tavoitteista toteutuu pidemmällä aikavälillä. Lisäksi talousarviossa on huomioitu kertaluontoisten toimenpiteiden vaikutusten poistuminen, mikä heikentää talousarviota kuluvaan vuoteen nähden 4 milj. euroa. Tästä 3 milj. euroa kohdentuu käyttötalouteen.

Muutokset kuluvaan vuoden 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 strategiasta johdetut toiminnalliset tavoitteet vuodelle 2026.

Tulojen perustelut - verotulot

Kunnallisvero

Joensuun verotulojen kasvu on yltänyt kahtena viime vuotena koko maan tasolle ja hieman sitä paremmaksikin. Maksuunpantu kunnallisvero aleni pääasiassa sote-uudistukseen liittyvän veroprosenttileikkauksen johdosta koko maassa 58,5 %. Joensuussa muutos oli -56,2 %. Vuonna 2024 kasvu koko maassa oli ennakkolisten tietojen mukaan 5,9 %, kun Joensuussa kunnallisverotulojen muutos oli myös 5,9 %.

Kuluvana vuonna kunnallisverotuloja arvioitiin talousarviossa kertyvän 125 milj. euroa. Alkuvuonna ennakoitiin, että kunnallisverokertymä voisi ylittää talousarvion, mutta ennuste on heikentynyt vuoden aikana. Ennusteen muutosta selittää sekä arvioitua heikompi palkkasumman kehitys koko maan tasolla että kuntaryhmän jako-osuuteen tehty oikaisut vuoden 2024 ja 2025 osalta. Lopulliseen vuoden 2025 toteutumaan vaikuttaa paitsi loppuvuoden verokehitys koko maan tasolla, myös verotilityksiin vuoden 2024 valmistuvan verotuksen perusteella tehtävät oikaisut valtion ja kuntaryhmän jako-osuuden osalta sekä kuntaryhmän sisällä yksittäisten kuntien osalta. Tässä vaiheessa kuitenkin ennakoidaan, että kunnallisverokertymä voi jäädä hieman talousarviossa arvioitua pienemmäksi.

Vuoden 2026 kunnallisveroprosentin tuottoon vaikuttaa paitsi tulo- ja työllisyyskehitys myös veroperustemuutokset, mm. pieni- ja keskituloisten työn verotuksen keventäminen, työtulovähennyksen lapsikohtaisen korotuksen nosto ja työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen vähennyskelpoisuuden poistaminen. Muutokset on huomioitu kunnallisveron kertymäarvioissa. Veroperustemuutosten aiheuttamat vaikutukset kuntien verotuottoon kompensoidaan nettomääräisesti kunnille.

Kuntaliitto on arvioinut (13.8.2025), että kunnallisverotilitykset kasvavat 5,8 % kuluvaan vuoteen nähden. Verotulokertymän kasvua selittää osaltaan vuodelle 2025 kohdistuvat aiempaa verovuotta koskevat oikaisut, jotka vaikuttavat vuoden 2025 vertailulukuun. Vuonna 2027 verotulojen arvioidaan kasvavan koko maan tasolla 4,0 % ja vuonna 2028 4,3 %.

Nykyisillä veroperusteilla (8,1 %) kunnallisveroja arvioidaan kertyvän ensi vuonna noin 132 milj. euroa. Tässä vaiheessa vuoden 2027 kertymäksi arvioidaan 137,5 milj. euroa

ja vuonna 2028 142 milj. euroa. Kertymäarviota tarkistetaan talousarvioprosessin aikana veroennusteiden päivitysten myötä.

Kiinteistövero

Kiinteistöveron tuotoksi vuoden 2025 talousarviossa on arvioitu 25,2 milj. euroa. Kertymän ennakkoidaan jäävän 2-2,5 milj. euroa talousarviossa arvioitua pienemmäksi kiinteistöveroon tehtyjen oikaisujen johdosta. Oikaisut perustuvat asiakkaille tehtäviin muutosverotuksiin, joita tehdään esimerkiksi verotuksen oikaisulautakunnan päätöksen vuoksi.

Vuoden 2026 talousarviokehyksessä kiinteistöveroarvio nykyisillä veroperusteilla on 24,3 milj. euroa. Arvioissa on huomioitu kiinteistöveroon tehtyjen oikaisujen muutosten vaikutus. Yleinen kiinteistöveroprosentti rakennusten osalta on 1,10 % ja maapohjan osalta 1,30 %. Vakituisten asuinrakennusten kiinteistöveroprosentti on 0,45 %, muiden kuin vakituisten asuinrakennusten kiinteistöveroprosentti 1,00 % ja voimalaitosrakennusten kiinteistöveroprosentti 2,85 %. Rakentamattoman rakennuspaikan kiinteistövero on 3,0 %.

Kiinteistöverotuksen kokonaisuudistus on ollut vireillä. Uudistuksen peruslähtökohtia on se, että tämänhetkiset verotusarvot perustuvat pitkälti vanhentuneisiin verotusarvon määräytymisperusteisiin, eivätkä ne kuvaa riittävän hyvin rakennusten ja maa-alueiden hintaeroja. Lisäksi uudistuksen tavoitteena on aikaisempaa selkeämpi ja läpinäkyvämpi arvostamisjärjestelmä, joka on myös mahdollista pitää aiempaa tehokkaammin ajantasaisena. Tarkoituksena ei ole vaikuttaa kiinteistöverotuksen tasoon. Tämän takia veroprosenttien vaihteluvälejä tarkistettaisiin uudistuksen yhteydessä niin, että kunnat voisivat asettaa kiinteistöveroprosenttinsa siten, että verokertymä pysyy aiempien vuosien tasolla. Hallituksen puoliväliriihen 2025 kirjauksen mukaan hallitus toteuttaa arvostamisuudistuksen siten, että uudistus on kohtuullinen kiinteistöjen omistajille. Kirjaukseen sisältyy merkintä uudistuksen portaittaisesta käyttöönotosta ja maksettavan kiinteistöveron määrän rajoituksista.

Kiinteistöverokertymän arvioidaan pysyvän taloussuunnitelmakaudella vuoden 2026 tasolla.

Yhteisövero

Kuntaryhmän jako-osuus vuonna 2025 on 23,65 %. Vuonna 2026 kuntaryhmän jako-osuudeksi on arvioitu 22,84 %.

Yhteisöveron kertymäarvio on heikentynyt vaimean suhdannetilanteen johdosta. Kuntaliitto on (13.8.2025) arvioinut, että vuoden 2025 yhteisöverokertymä alenee 7,8 % kuluvaan vuoteen nähden. Vuonna 2026 yhteisöverokertymän on arvioitu kasvavan 5,5 %. Taloussuunnitelmakaudella yhteisöveron kasvuksi on arvioitu vuonna 2027 5,8 % ja vuonna 2028 4,9 %.

Joensuun osuus kunnille tilitettävistä veroista on kuluvana vuonna 1,198 %. Osuus määräytyy kahden viimeksi valmistuneen verotuksen keskiarvona.

Vuonna 2025 yhteisöveroja arvioidaan kertyvän 19,5 milj. euroa, mikä on vähän talous-arviossa arvioitua (20,7 milj. euroa) enemmän. Kaupungin yhteisöverokertymäksi vuodelle 2026 arvioidaan 20,6 milj. euroa, vuonna 2027 21,8 milj. euroa ja vuonna 2026 22,8 milj. euroa.

Tulojen perustelut - valtionosuudet

Vuoden 2026 valtionosuusarviot perustuvat valtiovarainministeriön talousarvioesitykseen ja ennakkolisiin valtionosuuslaskelmiin. Arviota päivitetään talousarvioprosessin edetessä.

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 terveyspalveluiden menot poistuvat kuntien valtionosuuslaskennasta.

Peruspalvelujen laskennallisia kustannuksia on koskenut yksi yhteinen ikäryhmitys (0-5-vuotiaat, 6-vuotiaat, 7-12-vuotiaat, 13-15-vuotiaat ja yli 16-vuotiaat). 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. Lisäosia ovat syrjäisyys, työpaikkaomavaraisuus ja saamelaisuus sekä 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 tase. Tasearaja on 100 %, mutta tasauslisässä on 10 %:n omavastuu. Tasausvähennys on 10 %. Voimalaitosten osalta tasauksessa huomioidaan vain ydinvoimalaitokset, ja niiden veroprosentteina käytetään tasauksen laskennassa yleistä (keskimääräistä) kiinteistöveroprosenttia.

Sote-tehtävien siirtyessä pois kunnilta valtionosuusjärjestelmään lisättiin vuonna 2023 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 määritettiin niin kutsutulla ”poikkileikkaushetkellä”, kun järjestämisvastuu siirtyi vuodenvaihteessa 2022–2023. Sote-siirron muutosrajoittimen lisäksi suuria kuntakohtaisia muutoksia tasataan porrastetulla siirtymäkaudella sekä sen jälkeen toistaiseksi pysyvällä siirtymätasauksella. Siirtymätasauksen määrää alennetaan vuosina 2023-2026 vuosittain siten, että muutos rajataan +/-15 euroon/asukas per vuosi. Viidentenä vuonna muutos on enintään +/-60 euroa/asukas, joka jää toistaiseksi pysyvänä voimaan.

TE-palveluiden järjestämisvastuun siirtymisen myötä valtionosuuksiin lisättiin uusia kriteereitä vuoden 2025 alusta lukien. Uudistuksen yhteydessä kunnille siirtyi nykyistä laajempi vastuu työttömyysturvan rahoituksesta. Laajeneva rahoitusvastuu korvattiin kunnille pysyvällä valtionosuuden lisäyksellä. Korvaus määritetään vuonna 2023 maksettujen työttömyysetuuksien maksatuksesta työttömyyskassoille ja Kansaneläkelaitokselle vuoden 2023 loppuun mennessä kertyneiden tietojen perusteella. Korvausta tarkistetaan vuosittain kansaneläkeindeksillä. Hallitusohjelman mukaisesti kansaneläkeindeksiin sidottuja etuuksia ei kuitenkaan koroteta vuosina 2024—2027. Korvauksen taso tarkistetaan seuraavan kerran varainhoitovuodelle 2028.

Työttömyysturvaetuuksien rahoitusvastuun laajentumisen lisäksi valtionosuuksien määrässä huomioitiin kuntien vastuulle siirtyvien TE-palveluiden rahoitus. Tehtävän valtionosuusrahoitus kohdennetaan kuntiin kahden kriteerin kautta, joilla on molemmilla yhtä suuri painoarvo. Työikäisen väestön määrä (18–64-vuotiaat) muodostaa yhden kriteerin ja toinen rahoitusta kohdentava kriteeri on laajan määritelmän mukainen työttömien määrä, joka käsittää sekä työttömät työnhakijat että palveluissa olevat. Tämän lisäksi malliin sisältyy kotoutumiskoulutusta koskeva poikkeus, jonka rahoitus kohdennetaan vieraskielisyyskriteerin kautta. Rahoitusmalliin sisältyy palveluiden rahoituksen osalta kahden vuoden siirtymäaika, minkä aikana osa rahoituksesta määräytyy kuntakohtaisen kustannustiedon perusteella. Loput rahoituksesta määräytyy laskennallisen valtionosuuden mukaan.

Peruspalvelujen valtionosuuksien määräksi on arvioitu vuonna 2026 koko maan tasolla 3,55 mrd. euroa. Valtionosuus kasvaa vuoden 2025 varsinaiseen talousarvioon verrattuna noin 185,5 milj. euroa.

Vuonna 2026 peruspalvelujen valtionosuuden indeksikorotus on 3,5 % (111,1 milj. euroa). Hallitusohjelman mukaisesti peruspalvelujen valtionosuuden indeksikorotukseen tehdään kuitenkin yhtä prosenttiyksikköä vastaava vähennys vuosina 2024—2027. Vuonna 2026 vähennys pienentää valtionosuutta 31,6 milj. euroa

Valtionosuuksien tasossa on huomioitu useita eriä, joista osa vähentävät valtionosuuksia ja osa lisää niiden määrää. Tehtävämuutokset kasvattavat nettomääräisesti valtionosuuden tasoa 69 milj. euroa. Suurimmat valtionosuuksia lisäävät vaikutukset ovat oppimisen ja koulunkäynnin tuen uudistus (53,5 milj. euroa), perusopetuksen kolmen vuosiviikkotunnin lisääminen (12,0 milj. euroa), yksityisten opetuksen järjestäjien kotikuntakorvausten nosto 100 prosenttiin (6,4 milj. euroa) ja kotihoidontuen Norjan mallin käyttöönotto (1,2 milj. euroa). Valtionosuuden tasoa sen sijaan vähentää kuntien työllistämisvelvoitteen kumoaminen 57 vuotta täyttäneiden työttömien työnhakijoiden osalta (2,2 milj. euroa) ja työnhakijan palveluprosessin keventäminen (0,7 milj. euroa). Lisäksi esi- ja perusopetuksen tuen asiakirjojen vähentäminen ja työttömyysturvaan liittyvän muistutusvelvoitteen kumoaminen laskevat valtionosuuden tasoa yhteensä hieman alle yhden miljoonan euron verran.

Peruspalvelujen valtionosuudessa otetaan vuonna 2026 huomioon noin 21,8 euron määräaikainen vähennys kuntien velvoitteiden ja tehtävien purkamiseen liittyen. Valtionosuuden tasossa otetaan huomioon myös noin 167 milj. euron määräaikainen vähennys liittyen kunnilta hyvinvointialueille siirtyneiden tulojen ja kustannusten tasaukseen vuoden 2023 osalta. Lisäksi valtionosuuden tasossa otetaan huomioon vuodelle 2024 tehdyn 192 milj. euron määräaikaisen lisäyksen takaisinperintään liittyvä 64 milj.

euroa. Uutena vähennyksenä huomioidaan hallituksen päättämien kasvutoimien rahoitukseen liittyvä 75 milj. euron pysyvä valtionosuuden vähennys.

Valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistuksen valtionosuusvaikutus vuodelle 2026 on noin 127,5 milj. euroa valtionosuutta lisäävä.

Valtionosuuden tasossa on edellä mainittujen muutosten lisäksi huomioitu vuodelle 2026 teknisinä lakisääteisinä muutoksina valtionosuuden laskentaan vaikuttavina tekijöitä nettomääräisesti yhteensä -13,4 milj. euroa. Merkittävin valtionosuuden tasoa nostava tekijä on asukasluvun ja laskentatekijöiden muutos, yhteensä 12,8 milj. euroa. Eniten valtionosuuden tasoa laskee perustoimeentulotuen kuntien rahoitusosuuden muutos 17,6 milj. euroa.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosentti on 25,73 vuonna 2026.

Valtionosuuksiin sisältyvät veroperustemuutosten kompensatiot esitetään valtion talousarviossa valtionosuuksista omalla momentillaan. Vuonna 2026 verotulomenetysten korvaukset ovat yhteensä 534 milj. euroa. Korvausten taso alenee nettomääräisesti 6,5 milj. euroa.

Ennakollisten laskelmien mukaan Joensuun kaupungin vuoden 2025 peruspalvelujen valtionosuus on noin 44,3 milj. euroa ja veroperustemuutosten kompensatiot 9,2 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. Yksikköhintoihin vaikuttaa indeksikorotukset sekä kustannustason tarkistus, mutta myös muita muutoksia. Esimerkiksi aamu- ja iltapäivätoiminnan valtionrahoitusta vähennetään vuodelle 2026, mikä pienentää yksikköhintaa. Myös ns. pienten lukioden lisä muuttuu, minkä seurauksena kaupungin saama lukiorahoituksen yksikköhinnan korotus poistuu asteittain.

Alustavien laskelmien mukaan kaupungin saama OKM:n valtionosuus vuodelle 2025 on kunnan omarahoitusosuuden jälkeen noin 2,0 milj. euroa. Valtionosuuksien perusteena olevat suoritemäärät tarkentuvat talousarviovalmistelun edetessä, mikä voi muuttaa arviota valtionosuuksien kokonaismäärästä.

Valtionosuuksien määräksi on arvioitu vuodelle 2026 yhteensä 55,5 milj. euroa. Valtionosuudet kasvavat runsas 3,3 milj. euroa vuoteen 2025 nähden. Valtionosuuksia kasvattaa erityisesti verotulotasauksen sekä vieraskielisyyskriteerin perusteella saatavan rahoituksen kasvu. Valtionosuuksia puolestaan vähentää erityisesti uusi valtionosuusleikkaus, TE-rahoituksen pieneneminen siirtymäaikaan koskevien säännösten mukaisesti sekä OKM:n takautuvien korvausten poistuminen.

Vuonna 2027 valtionosuuksien ennakoidaan hieman laskevan vuoteen 2026 nähden, mutta vuonna 2028 jälleen kasvavan sote-siirtoon liittyvien määräaikaisten leikkausten päättyessä.

Valtionosuusarvioon sisältyy merkittävä riski vuodesta 2027 alkaen vireillä olevan kuntien rahoitusjärjestelmän uudistamisen johdosta. Uudistuksen voimaantulo on viivästynyt, mutta tavoitteena on, että uusi valtionosuusjärjestelmä olisi käytössä vuoden 2027 alusta lukien. Esityksen sisältö ei tässä vaiheessa ole tiedossa, mutta selvityshenkilöiden loppuvuodesta 2024 luovuttaman raportin mukainen esitys merkitsisi Joensuulle merkittävää valtionosuuksien tason alenemista.

Rahoitusmenot ja tulot

Rahoitusmenoissa on huomioitu lainakannan kehitysarvio sekä korkotason muutoksen vaikutus korkomenoihin. Lainakannassa on huomioitu vireillä oleva kiinteistöjärjestely hyvinvointialueen kanssa. Mikäli kauppa ei toteutu suunnitellusti, korkomenoarviota tulee tarkentaa.

Korkotason muutoksen arvio perustuu rahoitussopimusten hallintajärjestelmä Apollo-ohjelmaan sisältävään markkina-arvioon korkojen kehityksestä.

Korkotuloissa on huomioitu kaupungin antolainojen korkotulot. Peruskaupungin antolainojen korkotulot alenevat erityisesti Joensuun Vesi -liikelaitokselle myönnetyn bulletlainan erääntymisen seurauksena.

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 28,5 milj. euroa. Suunnitelman mukaiset poistot alenevat vuoteen 2025 nähden sote-rakennusten poistuessa kaupungin taseesta.

Lisäksi arvonalentumisissa on huomioitu North Karelia Growth Fundin kaupungin osuuteen kohdistuvat alaskirjaukset. Arvonalentumisten arvio on 0,03 milj. euroa.

Joensuun Vesi, Tilakeskus, tulevaisuus- ja elinkeinorahastot

Kaupungilla on vuonna 2026 yksi liikelaitos: vesihuoltolain mukaisesta vesihuollosta vastaava Joensuun Vesi. Joensuun Veden taloudellinen tulostavoite (ylijäämä ennen satunnaisia eriä ja varauksia) on 2,50 milj. euroa.

Taseyksikkönä toimivan Joensuun Tilakeskuksen tulostavoite vuodelle 2026 on 4,162 milj. euroa. Tyhjiksi jääneiden kehitettävien tilojen kustannukset kohdentuvat kaupunkirakennelautakunnan toimialan hallinnon tulosalueelle. Toimitiloihin liittyvät lainojen korkokustannukset eivät kohdennu taseyksikölle.

Itsenäisinä taseyksikköinä toimivia rahastoja ovat tulevaisuusrahasto ja elinkeinorahasto. Tämänhetkinen arvio rahastojen markkina-arvojen kehityksestä huomioiden

salkkurakenne ja eri omaisuuslajien tuotto-odotukset vuodelle 2026 on 5,0 %. Tilikauden tulostavoite vuodelle 2026 on 2,7 milj. euroa. Tavoite perustuu arvioon markkinoiden kehityksestä sekä rahastojen toteutuneisiin tilikauden tuloksiin.

5. Investoinnit

Kaupungin strategian Kestävän talouden Joensuu vaikuttavuustavoitteen linjauksen mukaisesti investointien tasoa nostetaan merkittävästi. Investoimme palveluinfrastruktuuriin ja elinvoimaan valtuustokaudella 2026-2029 noin 200 miljoonaa euroa. Investointitasoa tarkistetaan talouden reunaehdot huomioiden strategian puoliväliarvioinnin yhteydessä.

Investointitason nousu tapahtuu asteittain taloussuunnitelmakaudella. Vuosina 2025-2026 investointien määrä on tasolla, jossa kaupunki ei käytännössä juuri velkaannu. Investointien tason noustessa voimakkaasti vuodesta 2027 eteenpäin, lainakannan kasvu nopeutuu.

Suunniteltu investointitaso



Investointitason kasvun vaikutukset näkyvät tuloslaskelmassa viiveellä lainakannan kasvun ja valmistuvien investointien myötä kasvavien käyttötalouden kustannusten myötä. Investointitason toteuttaminen edellyttää talouden vahvistamista ja strategiassa tavoitteeksi asetettua ylijäämäistä taloutta. Korkea investointitaso johtaa strategiakauden lopussa sopeutustarpeeseen investoinneista seuraavan menojen kasvun seurauksena, mikäli taloutta ei saada vahvistettua tavoitteen mukaiseksi.

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

6. Yhteenveto

Peruskaupungin käyttötalouden kasvu vuoden 2025 talousarvioon on vajaat 12 milj. euroa (5,6 %). Muutos vireillä olevaan talousarviomuutokseen on hieman pienempi. Käyttötalouden muutosta kasvattaa erityisesti sote-rakennusten poistuminen kaupungin taloudesta ja vuodelle 2025 kohdistuvat kertaluontoiset erät.

Vuoden 2026 talousarviokehys sekä vuosien 2026-2028 tuloslaskelma-arvio on valmisteltu siten, että strategiaesityksen mukainen talouden vahvistuminen toteutuu. Laskelmassa on huomioitu vireillä olevan sote-rakennusten myynnin sekä muiden sote-rakennusten poistumisen pysyvät vaikutukset, mutta ei kertaluontoisia vaikutuksia. Mikäli kiinteistöjärjestely hyvinvointialueen kanssa etenee suunnitellusti, järjestelyn kertaluontoiset vaikutukset huomioidaan vuoden 2026 talousarvioon.

Vuoden 2026 talousarviokehys sekä vuosien 2026-2028 tuloslaskelma-arvio:

1 000 euroa	TA2025	TAM2025	TA2026	TS2027	TS2028
Toimintakate	-197 835	-197 615	-209 004	-213 858	-218 003
Kunnallisvero	125 000	125 000	132 000	137 500	142 000
Kiinteistövero	25 200	25 200	24 300	24 300	24 300
Osuus yhteisöveron tuotosta	20 700	20 700	20 600	21 800	22 800
Valtionosuudet	51 000	52 300	55 500	54 500	58 000
Rahoitustuotot ja –kulut	-2 400	-2 400	-2 170	-2 920	-3 970
Vuosikate	21 665	23 185	21 226	21 322	25 127
Poistot ja arvonalentumiset	-31 300	-31 300	-28 530	-28 530	-28 530
Peruskaupungin tilikauden tulos	- 9 635	- 8 115	-7 304	- 7 208	-3 403
Tuloksenkäsittelyerät	2 000	2 000	1 700	1 600	1 500
Peruskaupungin yli-/alijäämä	-7 635	-6 115	-5 604	- 5 608	- 1903
Joensuun Vesi	2 200	2 200	2 500	2 500	2 500
- investointivaraus/poistoeron muutos	300	300	500	500	500
Rahastot	2 700	2 700	2 700	2 700	2 700
Tilikauden yli-/alijäämä	-2 485	-965	96	92	3 797

Tulevien vuosien toteutuman näkökulmasta merkittävimmän yksittäisen epävarmuustekijän aiheuttaa vireillä oleva valtionosuusuudistus.