

Talouden sopeutuksen linjausten toteutuminen

KH 24.08.2026 § 255

507/00.01.06/2024

Talouden sopeutustarpeen taustaa

Kuntien talouden rakenne muuttui merkittävästi vuonna 2023 hyvinvointialueiden perustamisen myötä. Sosiaali- ja terveystalouden siirtyessä pois kuntien järjestämisvastuulta kaupungin talouden nettomenot pienenevät lähes 300 milj. eurolla vuoteen 2022 nähden. Samanaikaisesti myös kaupungin verotulot ja valtionosuudet alenivat. Joensuun veroprosentti laski nykyisestä 20,50 prosentista 7,86 prosenttiin. Vaikka verotulot ja valtionosuudet pienenevät, velat ja vastuut jäivät kaupungille. Näin kaupungin suhteellinen velkaantuneisuus sekä velkaantuneisuuteen liittyvät riskit kasvoivat.

Uudistuksen vaikutukset realisoituivat niin kuntatalouteen yleisesti kuin Joensuun kaupungin talouteen kuitenkin viiveellä. Vuosi 2023 oli Joensuun osalta sekä kuntataloudessa poikkeuksellisen vahva hyvinvointialueiden perustamiseen liittyvien väliaikaisten kuntien tulokertymää vahvistaneiden vaikutusten myötä. 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 liittyvä valtionosuuksien tarkistus pienensi kuntien valtionosuuksien tasoa vuodesta 2024 alkaen. Joensuun osalta valtionosuuksien taso aleni vuodesta 2024 alkaen 16 milj. eurolla. Joensuun kaupungin vuoden 2023 tilinpäätös oli vuonna lähes 21 milj. euroa ylijäämäinen, mutta käytännössä ilman näiden vuoden 2023 tulokertymää nostaneiden kertaluontoisten erien vaikutusta kaupungin talous olisi jo vuonna 2023 ollut noin 10 milj. euroa alijäämäinen. Myös vuoden 2022 tilinpäätös oli alijäämäinen (-6,8 milj. euroa).

Kaupungin tulokertymä laski vuodesta 2024 alkaen ns. verohäntien poistumisen sekä valtionosuuksien tarkistuksen myötä. Samanaikaisesti kun verotulot ja valtionosuudet alenivat merkittävästi, menoihin kohdistui kasvupaine. Menoja kasvattavat erityisesti kunta-alan sopimusten mukaiset palkankorotukset, kustannustason muutokset palveluiden ostoissa sekä kaupungin väestömäärän kasvu. Ilman toimenpiteitä kaupungin talouden ennakoitiin painuvan merkittävästi alijäämäiseksi vuodesta 2024 alkaen. Tulevien vuosien näkymää heikensi myös TE-palvelujen järjestämisvastuun siirtyminen kunnille vuoden 2025 alusta lukien, koska siirtyvät menot olivat kaupungin saamaa valtionosuutta suuremmat. Kaupungin taloudessa arvioitiin olevan siten rakenteellinen menojen ja tulojen välinen epäsuhde. Taloussuunnitelmakauden sopeutustarpeen suuruudeksi arvioitiin vähintään 20 milj. euroa.

Talouden näkymän tarkentamiseksi kaupunki teetti vuoden 2024 talousarviovalmistelun yhteydessä laajan talous- ja toiminta-analyysin elokuussa 2023. Työn toteutti FCG Oy. Talous- ja toiminta-analyysi antoi monipuolisen kuvan kaupungin nykyisestä talouden tilasta, sopeutustarpeesta ja toiminnasta vertailutietoineen. Myös ulkopuolinen analyysi osoitti, että kaupungin taloudessa on mittava sopeutustarve. Talous- ja toiminta-analyysiä esiteltiin kaupunginhallitukselle ja -valtuustolle, kaupungin johtoryhmälle sekä esihenkilöille.

Talouden sopeutustyön valmisteluprosessi

Talouden rakenteellisen menojen ja tulojen epäsuhteen johdosta talouden sopeutustyö käynnistyi vuoden 2024 talousarviovalmistelun yhteydessä. Vuoden 2024 talousarvioon sisällytettiin menokasvun pysäyttämistä koskevia toimenpiteitä, mutta laajempi talouden sopeutustyön prosessi käynnistettiin talousarviovalmistelun rinnalla syksyllä 2023. Työtä tuki ulkopuolisena asiantuntijana FCG.

Laajassa yhteistyössä valmisteltu talouden sopeutustoimien kokonaisuus valmistui huhtikuun alussa. Esitys sisälsi menoja alentavia tai tuloja lisääviä toimenpiteitä yhteensä vajaalla 19 milj. eurolla. Lisäksi esitykseen sisältyy kertaluontoisia taloutta vahvistavia toimenpiteitä.

Sopeutustoimien kokonaisuus esiteltiin kaupunginvaltuutetuille 8.4.2024. Sopeutustoimenpiteistä kuultiin kuntalaisia ja kerättiin palautetta avoimen palautekanavan kautta. Lisäksi palautetta kerättiin erilaisten kyselyiden kautta ja sitä pystyi lähettämään kaupungin kirjaamoon. Kaupunginhallitus pyysi esityksistä lausunnot henkilöstö- ja työllisyysjaostolta, lautakunnilta, Joensuun Vesi -liikelaitoksen johtokunnalta sekä nuorisovaltuustolta ja vammais- ja vanhusneuvostolta. Kaupungin henkilöstö antoi myös esityksistä palautetta. Kevään aikana käytiin myös yhteistoimintamenettelyt, joissa arvioitiin toimenpiteiden henkilöstövaikutuksia.

Talouden tasapainottamista koskevat linjaukset valmisteltiin huomioiden toimenpiteiden keinovalikoima sekä esityksiä koskevat lausunnot ja palaute. Kaupunginhallituksen hyväksymän ennakkovaikutusten arvioinnin prosessin mukaisesti luonteeltaan merkittävistä toimenpiteistä tehtiin alustavat ennakkovaikutusten arvioinnit.

Kaupunginjohtajan esityksen mukaan sopeutustoimien euromääräinen vaikutus oli 17,2 milj. euroa. Kaupunginhallitus käsitteli esitystä 3. ja 10.6.2024. Kaupunginvaltuusto hyväksyi linjaukset 17.6.2024. Kaupunginvaltuuston hyväksymien sopeutustoimien kokonaisuuden taloudellinen vaikutus on 13,5 milj. euroa.

Talouden sopeutuksen prosessiin sisältyi myös konsernirakenneselvitys. Selvitystarpeen taustalla oli FCG:n tekemä talous- ja toiminta-analyysi, jonka mukaan Joensuun konsernirakennetta olisi tarpeen tarkastella tarkemmin. Konserniselvitys tehtiin talouden sopeutustyön tavoin yhteistyössä FCG Oy:n kanssa. Konsernirakenneselvityksen tarkoituksena oli kartoittaa konkreettisia toimenpiteitä Joensuun kaupunkikonsernin rakenteen tehostamiseksi, edistää konsernikokonaisuuden tehokkuutta ja taloudellisuutta. Lisäksi tuli löytää tarkoituksenmukaisimmat ratkaisut konserniyhtiöiden vastuulla olevien tehtävien hoitamiseen jatkossa siten, että ne tukevat parhaalla mahdollisella tavalla myös kaupungin toimintaa ja taloutta. Selvityksessä käytiin läpi valittujen yhtiöiden ja emon väliset liiketoimet sekä rahavirrat ja niiden perusteet.

Talouden sopeutuksen linjaukset

Kaupunginvaltuuston 17.6.2025 hyväksymien talouden linjausten perusteena on 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.

Linjauksen tarkempi sisältö on luettavissa pykälän liitteestä.

Talouden sopeutustoimien kokonaisuus oli yhteensä 13,5 milj. euroa jakaantuen eri teemoihin 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
Omaisuuden 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

Vuonna 2024 voimassa olleen toimielinrakenteen mukaisesti tavoite jakautui eri toimielimille seuraavasti:

Toimielin	2024	2025	2026	2027	2028-2030	Yhteensä
Kaupunginvaltuusto/vaalit	0	10 000	0	0	0	10 000
Kaupunginhallitus	645 000	865 000	553 000	0	120 000	2 183 000
Osallisuus- ja vetovoimalautakunta	177 000	68 000	20 000	0	0	265 000
Kasvatus- ja koulutuslautakunta	160 000	822 000	807 000	1 275 000	1 852 000	4 916 000
Kulttuuri- ja liikuntalautakunta	373 000	467 000	103 000	50 000	20 000	1 013 000
Kaupunkirakennelautakunta	431 000	1 904 000	1 030 000	10 000	0	3 375 000
Rakennus- ja ympäristölautakunta	26 000	165 000	40 000	0	0	231 000
Kaikkia toimialoja koskevat	157 000	584 000	489 000	310 000	0	1 540 000
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 ja linjausten mukainen veroperusteiden tarkistus 21 suurimman kaupungin mediaanitasoon lisäisi tuloja noin 7 milj. eurolla vuositasona.

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

Talouden sopeutuksen linjausten toteutuminen

Talouden sopeutuksen linjaukset ovat ohjanneet vuosien 2025-2026 talousarvion valmistelua. Toimenpiteiden toteutumisen seuranta on tehty osana talouden säännöllistä seuranta ja raportoitu osavuosikatsausten ja tilinpäätösten yhteydessä.

Vuoden 2024 talousarvion tavoitteena oli menokasvun pysäyttäminen. Talousarvio sisälsi runsaalla 4 milj. eurolla talouden sopeutustoimenpiteitä, joista kertaluontoisia eriä oli 2,3 milj. euroa. Talouden sopeutustyö näkyi vuoden 2024 menokehityksessä: talouden sopeutustoimien myötä kaupungin nettomenot alenivat 1,4 %:lla edellisvuoteen nähden. Vuodelle 2024 asetetut sopeutustoimet ovat pääosin toteutuneet pysyvien, rakenteellisten toimenpiteiden osalta. Tyhjiä toimitilojen kustannukset eivät kuitenkaan alentuneet tavoitteen mukaisesti ja kertaluontoisten erien osalta Pärnävaaran metsäkiinteistöjen myynti siirtyi vuodelle 2025.

Vuoden 2025 talousarvioon kohdennettujen pysyvien rakenteellisten toimenpiteiden vaikutus oli lähes 4 milj. euroa. Lisäksi talousarvioon sisältyy kertaluontoisia toimenpiteitä 4 milj. euroa. Talousarvion sisällytetyt toimenpiteet olivat pysyvien toimenpiteiden osalta vajaat 1 milj. euroa ja kertaluontoisten osalta 0,5 milj. euroa kaupunginvaltuuston hyväksymiä tavoitelinjauksia pienemmät.

Menoja koskevien toimenpiteiden lisäksi kaupunginvaltuusto päätti talouden sopeutuksen linjausten puitteissa kunnallisveroprosentin nostamisesta 7,90 %:sta 8,10 %:iin vuoden 2025 alusta lukien. Veroprosentit säilyvät 21. suurimman kaupungin mediaanitasoa alempana. Veroprosentin korotuksen vaikutus lisäsi verokertymää vuositasolla noin 3 milj. eurolla.

Vuoden 2025 lopun toteutuma-arvion mukaan pysyvien toimenpiteiden tavoitteiden toteuma on noin 1,5 milj. euroa kaupunginvaltuuston vuosille 2024-2025 asettamaa tavoitetta pienempi. Kertaluontoisten toimenpiteiden osalta toteutuma jää noin 3 milj. euroa. Osa tavoitteista on kuitenkin toteutumassa suunniteltua pidemmällä aikavälillä, mutta tällä hetkellä näyttää todennäköiseltä, että sopeutustavoite ei kokonaisuutena toteudu.

Pysyvien toimenpiteiden osalta tavoitteet ovat valtaosan toimenpiteistä osalta toteutuneet. Kaupunginvaltuuston kesäkuussa 2025 asettama tavoite ei ole toteutunut vuosien 2024-2025 osalta täysimääräisesti tytäryhtiöiden tuottovaatimusten ja sopimusperusteisten erien sekä vuokraperusteiden tarkistamisen, tyhjiä tiloista luopumista koskevan tavoitteen osalta, asiantuntijapalveluiden järjestämisen eikä joukkoliikenteen kustannusten osalta. Voimalaitosveroa ei ole otettu käyttöön. Palveluverkkoa koskevat tavoitteet eivät myöskään toteutuneet kaikilta osin ja lisäksi jo tehtyjen päätösten myötä koulu- ja päiväkotiverkkoa koskevat tavoitteet eivät tule toteutumaan aivan suunnitellusti. Vuoden 2026 osalta pitäydittiin tavoitelinjauksista poiketen avustusten tason madaltamisesta ja liikuntapalveluiden osalta kohdennettiin määrärahaa sopeutuksessa vähennettyjä tiloja korvaamaan. Myös eräiden muiden toimenpiteiden osalta toteutuma jää osin asetetusta tavoitteesta.

Kertaluontoisten toimenpiteiden osalta puunmyynnin väliaikainen lisäys vuosien 2024-2025 on toteutunut suunnitellusti. Muiden kuntien alueella sijaitsevasta metsäomaisuudesta luopuminen on edennyt Pärnävaaran, mutta ei Lykynlammen osalta. Yhtiöille tavoitteeksi asetetut kertaluontoiset tuloerät (osingot, yhtiöjärjestelyt) eivät myöskään ole toistaiseksi toteutuneet.

Pykälän liitteenä on esitetty tavoitekohtainen sanallinen toteutuma-arvio.

Talouden sopeutuksen linjaukset ja talousarviovalmistelu

Talouden sopeutuksen linjausten toimenpiteet ulottuvat vuoteen 2030 asti ja ohjaavat siten myös vuoden 2027 talousarvion ja vuosien 2027-2029 taloussuunnitelman laadintaa.

Kaupunginvaltuuston päätöksen mukaisesti vuodelle 2027 kohdistuu toimenpiteitä noin 1,6 milj. euron arvosta. Lisäksi osa vuosien 2024-2026 toimenpiteistä toteutuu suunniteltua pidemmällä aikavälillä. Huomioiden jo tehdyt päätökset näyttää kuitenkin, että sopeutuksen linjauksen mukainen tavoite ei toteudu. Kaupunginvaltuuston hyväksymien linjausten mukaisesti sopeutustavoite on kuitenkin kokonaisuutena toimielintä sitova.

Voimassa olevan konsernistrategian mukaan hoidamme taloutta vastuullisesti ja pitkäjänteisesti. Ylijäämäinen talous tukee investointikykyä. Veroprocentit pidetään kilpailukykyisinä suhteessa verrokkikaupunkeihin. Lainakannan sekä vuokra- ja leasingvastuiden kasvu on hallittua. Investointien tasoa nostetaan merkittävästi. Investoimme palveluinfrastruktuuriin ja elinvoimaan valtuustokaudella 2026-2029 noin 200 milj. euroa. Investointitasoa tarkistetaan talouden reunaehdot huomioiden strategian puoliväliarvioinnin yhteydessä.

Kaupungin talouden tilanne on parantunut talouden sopeutuksen myötä, mutta liikkumavara on edelleen niukka. Suomen talouden tilanne on ollut haastava useita vuosia ja orastavasta talouden kasvusta huolimatta julkisen talouden ja kuntatalouden tilanne on edelleen vaikea. Talouden tasapaino edellyttää talouden sopeutustoimien toteuttamista linjausten mukaisesti sekä menokasvun hallintaa. Lähivuosien korkea investointitaso edellyttää strategian linjausten talouden ylijäämäisyyttä, jotta talous kestää investoinneista seuraavan menokasvun.

Valmistelija: talousjohtaja

Kaupunginjohtajan päätösehdotus:

Kaupunginhallitus ehdottaa, että kaupunginvaltuusto päättää

merkitä talouden sopeutuksen linjauksen toteutumisen tiedoksi.

Päätös:

Hyväksyttiin yksimielisesti.

Talousjohtaja Satu Huikuri oli kokouksessa asiantuntijana asian käsittelyn aikana.