

VUODEN 2025 TALOUSARVION KEHYKSET

1. Talousarvion valmistelun aikataulu ja talousarvion rakenne

Kaupunginhallitus, joka vastaa kaupungin toimintojen ja talouden kokonaisuuden johtamisesta ja yhteensovittamisesta, käsittelee talousarvion kehyykset, joiden pohjalta lauta- ja johtokunnat antavat omat esityksensä.

Talousarviovalmistelua on tehty yhteistyössä konsernipalvelujen ja toimialojen välisissä talousarvioneuvotteluissa.

Kaupunginvaltuuston talusseminaari pidettiin 23.9.2024.

- Talousarviokehyyksen hyväksyminen hallituksessa ma 30.9.
- Lauta- ja johtokuntien talousarvioesitykset 25.10. mennessä
- Veroprosentit hallituksessa ma 4.11.
- Kaupunginjohtajan esitys valmistuu, info ke 6.11.
- Veroprosentit valtuustossa ma 11.11.
- Kaupunginhallituksen 1. käsittely ma 18.11.
- Kaupunginhallituksen 2. käsittely ma 2.12.
- Kaupunginvaltuuston talousarviokäsittely ma 9.12.
- Talousarvion täytäntöönpano-ohjeet ma 16.12.
- Joensuun Vesi –liikelaitoksen talousarvio 20.12. mennessä
- Toimialojen käyttösuunnitelmat viimeistään tammikuussa 2025

Lautakuntien ja johtokuntien lisäksi myös henkilöstö- ja työllisyysjaoston sekä omistajaohjausjaoston (Tilakeskuksen investointiosan esitys) tulee ajoittaa talousarvion laadinta siten, että esitykset on käsitelty ennen 25.10.

TE-palvelujen järjestämisvastuu siirtyy kunnille vuoden 2025 alusta lukien. Kaupunki vastaa vastuukuntana koko maakunnan palveluiden järjestämisestä. Pohjois-Karjalan työllisyysalue muodostaa uuden toimielimen kaupungin talousarviorakenteessa. Työllisyysalueen talousarviovalmistelu etenee kaupungin em. aikataulun mukaisesti. Kunnilta pyydetään lausuntoja työllisyysalueen talousarvioesityksestä 21.10. mennessä.

TE-palvelujen muutos vaikuttaa talousarviorakenteeseen myös siten, että kaupunginhallituksen toimielimen alle sijoittuva 140 Työllisyyspalveluiden vastuualue muuttuu Työllisyyden ja kotoutumisen palveluiksi. Tulosalueelle kohdentuu kaupungin osuus työllisyysalueen palveluihin, työttömyysturvan rahoitusvastuu, kaupungin omat työllisyyttä edistävät palvelut sekä International House Joensuun palvelut, jotka siirtyvät konsernipalveluiden tulosalueelta. TE-palvelujen järjestämisvastuun muutos vaikuttaa talousarviorakenteeseen myös siten, että konsernipalveluihin siirtyvät keskitetyt hallinnolliset tukipalvelut (talous ja maksatus, henkilöstö, asiahallinta, ict, viestintä, markkinointi) ja palveluihin avataan tarvittaessa erillisiä kustannuspaikkoja.

Lisäksi talouden sopeutuksen linjausten mukaisesti Tilakeskuksen tulosalueelta tyhjien tilojen kustannukset siirretään kaupunkirakennepalveluiden hallinnon tulosalueelle (210), jonne on avattu uusi kustannuspaikka Kehitettävät tilat. Muilta osin vuoden 2025 talousarviorakenne vastaa lähtökohtaisesti vuotta 2024.

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 2025–2027 viimeistään 25.10. Esityksen tulee sisältää vuosien 2025–2027 tuloslaskelma-, investointi- ja rahoitusosat. Kaupunginvaltuusto hyväksyy kaupungin talousarviossa liikelaitoksen toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet, jonka jälkeen liikelaitoksen johtokunta hyväksyy liikelaitoksen talousarvion vuodelle 2025.

2. Talousarvion lähtökohdat

Suomen talouden tilanne on ollut heikko. Hintojen ja korkojen nousu on vähentänyt investointeja ja kotitalouksien kulutusta ja bruttokansantuote supistunut. Myös työttömyys on kasvanut. Talouden käänne näyttää kuitenkin olevan nyt käsillä. BKT supistuu vielä vuoden 2024 aikana, mutta loppuvuotta kohden talouden toipumisen odotetaan vahvistuvan. Inflaation hidastuminen ja korkojen lasku tukevat kulutusta ja investointeja. BKT:n kasvuksi ennakoidaan eri ennustelaitosten arvioissa ensi vuodelle 1-2 %. Työllisyys alkaa talouden toipumisen myötä kasvaa. Loivan kasvun ennakoidaan jatkuvan myös vuosina 2026 ja 2027.

Julkisen talouden tilanne on heikentynyt viime vuosien aikana. Pitkittynyt matalasuhdanne rasittaa julkista taloutta jo toista vuotta peräkkäin. Sen lisäksi vuosien 2022–2023 nopea inflaatio ja siitä seuranneet kustannuspaineet heikentävät julkista taloutta vielä lähivuosina. Hallituksen päättämistä mittavista sopeutustoimista huolimatta julkisyhteisöjen alijäämät pienenevät hitaasti. Vuoden 2025 talousarvioesitys on 12,2 mrd. euroa alijäämäinen. Julkinen velka kasvaa edelleen.

Kuntatalouden tilanne heikkenee vuonna 2024 jyrkästi, kun viime vuoteen kohdistuneet poikkeukselliset verorahoituserät poistuvat vahvistamasta kuntataloutta. Kuntatalouden tulojen ja menojen epätasapaino syvenee edelleen lähivuosina erityisesti kasvavien kustannusten, investointipaineiden ja sote-uudistukseen liittyvien valtionosuuksien täsmäytysten ja takaisinperinnän seurauksena. Kuntatalouden rakenteellinen menojen ja tulojen epätasapaino enteilee veronkorotuksia ja tiukkaa budjettikuria. Ilman uusia toimenpiteitä kuntatalouden lainakanta uhkaa kasvaa huomattavasti. Sote-uudistuksen jälkeen talouden liikkumavara kunnissa on myös kaventunut huomattavasti, minkä vuoksi palveluverkon ennakoiva suunnittelu sekä investointien tarveharkinnan tarkeys korostuvat. Kuntakohtaiset erot ovat suuria ja kuntien eriytymien jatkuu.

Myös kaupungin talouden tilanne on haastava. Talous heikkenee voimakkaasti vuonna 2024 sote-uudistukseen liittyvien väliaikaisten kaupungin tulokertymää vuonna 2023 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. Käytännössä ilman näiden kertaluontoisten erien vaikutusta kaupungin talous olisi ollut jo vuonna 2023 alijäämäinen.

Samanaikaisesti kun verotulot ja valtionosuudet alenevat merkittävästi, menot kasvavat. Menoja kasvattavat erityisesti kunta-alan sopimusten mukaiset palkankorotukset, kustannustason muutokset palveluiden ostoissa sekä kaupungin väestömäärän kasvu.

Kaupungin talous painuukin alijäämäiseksi jo vuodesta 2024 alkaen ja alijäämä uhkaa kasvaa edelleen ilman toimenpiteitä. Lisäksi vuoden 2025 alusta lukien TE-palveluiden järjestämisvastuun siirtyminen kuntien vastuulle kasvattaa ainakin lyhyellä aikavälillä kaupungin talouteen kohdistuvaa sopeutustarvetta, koska siirtyvät menot ovat kaupungin saamaa valtionosuutta suuremmat. Kaupungin taloudessa on siten rakenteellinen menojen ja tulojen välinen epäsuhde. Taloussuunnitelmakauden sopeutustarpeen suuruudeksi on arvioitu 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. 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. Linjaukset ohjaavat samalla myös vuoden 2025 talousarvion ja vuosien 2025-2027 taloussuunnitelman laadintaa. Kaupunginhallituksen hyväksymän ennakkovaikutusten arvioinnin prosessin mukaisesti luonteeltaan merkittävistä toimenpiteistä tehtiin alustavat ennakkovaikutusten arvioinnit. Ennakkovaikutusten arviointeja tarkennetaan tarvittaessa toimeenpanopäätösten yhteydessä.

Kaupunginjohtajan esityksen mukaan sopeutustoimien euromääräinen vaikutus oli 17,2 milj. euroa. Kaupunginhallitus käsitteli esitystä 3. ja 10.6. Kaupunginvaltuusto hyväksyi linjaukset 17.6. Kaupunginvaltuuston hyväksymien sopeutustoimien kokonaisuuden taloudellinen vaikutus on 13,5 milj. euroa.

3. Vuoden 2025 talousarvion ja vuosien 2025-2027 taloussuunnitelman linjaukset

Kaupunginvaltuuston 17.6.2024 hyväksymän päätöksen mukaan talouden sopeutus ja vuoden 2025 talousarvio ja vuosien 2025–2027 taloussuunnitelman valmistelu perustuvat seuraaviin linjauksiin:

1. Vakaan ja vastuullisen talouden linjaukset

Talousarvio ja -suunnitelma perustuu kaupungin strategiaan ”Helppo hengittää”. Strategian toimintaa ohjaavan periaatteen mukaan pidämme talouden tasolla, joka turvaa kaupungin toimintojen jatkuvuuden ja kehittämisen.

Strategiaan sisältyvän Vakaan ja vastuullisen talouden Joensuu linjausten mukaan pidämme verotuksen kilpailukykyisenä tarkalla taloudenpidolla ja verotuloja lisäävällä

elinvoimapolitiikalla. Kaupungin toimintamenot ja investoinnit mitoitetaan tulokehitys ja kantokyky huomioiden. Lainakannan sekä vuokra- ja leasingvastuiden taso vakautetaan.

Strategian linjausten mukaisesti vuoden 2024 talousarvioon ja vuosien 2024–2026 suunnitelmaan sisällytetään talouden tasapainon varmistava ohjelma. Strategiaan sisältyy investointien priorisointiperiaatteet sekä taloussuunnitelmakauden investointikehyksen enimmäismäärä – 130 milj. euroa – vuosille 2024–2026.

2. Palveluverkko

Kaupungin väestörakenne on muuttunut ja muuttuu tulevina vuosina. Väestömäärää on viime vuosina kasvattanut positiivinen maahanmuutto. Sen sijaan syntyneiden määrä on laskenut voimakkaasti, mikä vaikuttaa välittömästi lasten ja nuorten määrään. Syntyneiden lasten määrään perustuvan ennusteen mukaan vuonna 2030 peruskoululaisia on yli 900 oppilasta vähemmän kuin vuonna 2024. Voimakkaimmin muutos kohdistuu 2020-luvulla alakouluihin ja saavuttaa yläkoulut ja lukiot 2030-luvun alussa. Muutokset vaikuttavat eri tavoin kaupungin eri alueilla. Väestönkasvu on keskittynyt viime vuosina entistäkin voimakkaammin kantakaupungin alueelle, mutta lasten ja nuorten ikäluokkien koko vähenee tälläkin alueella.

Lasten ja nuorten ikäluokkien väheneminen vaikuttaa välittömästi myös kaupungin rahoitukseen. Kuntien valtionosuudet määräytyvät pääosin lasten ja nuorten ikäluokkien perusteella, mistä seuraa, että ikäluokkien pienentyminen vähentää kaupungin saamaa valtionosuutta joka vuosi 1,5-2,5 milj. eurolla. Käytännössä vuoteen 2030 mennessä valtionosuuksien määrä vähenee nykyisillä rahoitusperusteilla pelkästään lasten ja nuorten määrän vähenemisen myötä yli 10 milj. eurolla. Tämä kasvattaa tulevina vuosina talouden sopeutustarvetta, mikäli menorakennetta ei pystytä laskemaan tulojen alenemista vastaavasti. Koulu- ja päiväkotiverkkoa sopeutetaan tulevina vuosina vastaamaan pienenevää varhaiskasvatus- ja kouluikäisten lasten määrää. Muutosten tavoitteena on turvata opetukseen ja varhaiskasvatukseen riittävät ja tasapuoliset resurssit kaikissa kouluissa ja päiväkodeissa.

Kaupungin päiväkotiverkko on osin uusiutunut viimeisen 10–15 vuoden aikana sekä kaupungin omien yksiköiden että yksityisten toimijoiden osalta, mutta on edelleen varsin pirstalemainen. Lisäksi päiväkotiverkossa on runsaasti korjausvelkaa. Pirstalemainen päiväkotiverkko lisää palveluiden kustannuksia henkilöstön käytön ja tukipalveluiden osalta. Päiväkotiverkkoa tiivistetään. Muutoksen edellyttämien investointien aikataulu tarkennetaan kohdekohtaisesti taloudelliset ja toiminnalliset näkökohdat huomioiden. Mikäli esitetyn kohdekohtaisen investoinnin tarkennetut laskelmat osoittavat säästöpotentiaalin, on sovitusta investointikatosta poikkeaminen kokonaistalouden näkökannalta mahdollista. Talouden sopeuttamisjakson aikana (2024-2030) sivistys- ja hyvinvointijohtaja tuo päiväkotiverkkoon liittyvät muutosesitykset kasvatus- ja koulutuslautakunnan päätettäväksi.

Varhaiskasvatuksen palvelut jatkuvat Tuupovaarassa, Uimaharjussa ja Niittylahdenrannassa. Ilta- ja viikonloppuhoito säilyy Enossa.

Pitäjien palveluita kootaan tarkoituksenmukaisessa aikataulussa saman katon alle ja niitä kehitetään kohti pitäjäpalvelupisteitä. Pitäjäpalvelupisteet sisältävät ainakin asiakas- ja tukipalveluita sekä kirjastopalveluita. Osassa pitäjiä nuorisopalvelut voidaan

keskittää saman katon alle. Konseptia kehitetään edelleen vastaamaan eri pitäjien palvelutarpeita. Hyvinvointialueen ja järjestöjen kanssa tehtävää yhteistyötä pitäjäpalvelupisteiden osalta tulee edistää. Vastaavat viranhaltijat pitävät osallisuus- ja vetovoimautakunnan ajan tasalla valmistelun osalta ja kuulevat lautakunnan evästyksiä valmistelussa sekä osallistavat kuntalaisia.

Kiinteitä kirjastoja ei lakkauteta, vaan toimintaa kehitetään edelleen kohti omatoimikirjastopalvelua. Tuupovaaran ja Kiihtelysvaaran kirjastot muutetaan omatoimikirjastoiksi.

Liikuntapaikkojen ylläpidosta laaditaan hoitotasosuunnitelma. Liikuntapaikkaverkostoa ja liikuntapalveluiden käytössä olevien tilojen määrää vähennetään maltillisesti yksittäisistä liikuntapaikoista luopumalla. Liikuntapaikkakohteet on tuotava kulttuuri- ja liikuntalautakunnan tietoon. Liikuntapaikkojen osalta liikuntajohtaja tuo liikuntapaikkaverkoston kokonaisuuden lautakunnalle päätettäväksi. Vähällä käytöllä olevista leikkikentistä luopuminen tukee talouden hallintaa.

Hallintotalon tilankäyttöä tiivistetään ja kaupungin edustustiloista sekä työyhteisöjen käytössä olevasta kesämökistä luovutaan. Yhteisötila Sataman toiminnot turvataan.

Kiinteistöjen kehitykseen luodaan malli, joka tukee kaupungin tyhjiksi jääneiden ja tulevaisuudessa käytöstä poistuvien kiinteistöjen jatkokäyttöä. Aktiivinen kiinteistökehitys vaatii myyntitoimenpiteitä ja kiinteistöjen muuta kehitystyötä, esimerkiksi käyttötarkoituksen ja kaavoituksen muuttamista. Ensi vaiheessa tyhjät kiinteistöt ja niiden ylläpitokustannukset eriytetään kirjanpidossa omaksi kustannuspaikakseen ja jatketaan myyntitoimenpiteitä. Kiinteistöjen kehityksestä toteutettavaan malliin laaditaan aikataulusuunnitelma.

Palveluverkkopäätösten uudelleen tarkastelu on mahdollista, mikäli talouden tasapainotavoite ei toteudu.

3. Palvelujen järjestäminen

Strategian toimintaa ohjaavien periaatteiden mukaan järjestämme palvelut kuntalaisten ja alueiden tarpeita ennakoiden, laadukkaasti ja kustannustehokkaasti sekä yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.

Palveluiden tuottamistapoja, erityisesti oman toiminnan ja ostopalveluiden suhdetta sekä sopimusohjauksen toimivuutta arvioidaan säännöllisesti. Palveluiden sisäisen organisoinnin muutoksilla tuetaan palveluiden laatua ja tuottavuuden kehittymistä.

Kaupunki ostaa merkittävän määrän palveluita omistamiltaan yhtiöiltä. Euromääräisesti suurimmat ostot kohdistuvat ateria-, puhtaus- ja logistiikkapalveluita tuottavaan Polkka – Pohjois-Karjalan tukipalvelut Oy:öön ja ict-, talous- ja henkilöstöhallinnon palveluita tuottavaan Meidän IT ja talous Oy:öön. Yhtiöiltä ostettavien palveluiden kustannusten odotetaan kasvavan kustannustason nousua hitaammin. Tavoitteisiin pääsemiseksi palveluiden tuottavuuden tulee kasvaa sekä yhtiöiden omilla että kaupungin ja yhtiön yhteisillä toimenpiteillä. Tarvittaessa toimintoja voidaan siirtää kaupungin omaksi toiminnaksi tai kilpailuttaa markkinoilta, mikäli tällä voidaan saavuttaa taloudellisia hyötyjä ja parantaa palveluiden laatua.

4. Taksat, maksut ja avustukset

Kaupungin päätösvallassa taksojen ja maksujen osalta korotusten vaikutuksia käyttäjämääriin tulee seurata jatkuvasti. Tavoitteena on, että palveluiden kävijämäärät kasvavat, mikä tuo lisää tuloja kaupungille. Lautakunta päättää taksojen ja maksujen korotuksista vuosittain. Enimmäiskorotus vuositasolla voi olla inflaatio tai 2%.

Uutena maksuna valmistellaan käyttöönotettavaksi vuoden 2025 alusta lukien huleve-simaksu. Kulttuuri- ja liikuntapalveluiden sekä kaupunkiympäristön toimialan maksujen tasoja korotetaan.

Toimivaltaiset toimielimet päättävät maksujen ja taksojen korotusten kohdentamisesta asetettu taloudellinen tavoite huomioiden. Kaupungin myöntämien avustusten tasoa lasketaan suunnitellun 10% sijaan 5%. Suurtahtumakumppanuuksien tason kokonaisuutta madalletaan talousarviovalmistelun yhteydessä tarkentuvan kohdennuksen mukaisesti porrastetusti vuosina 2025–2026.

5. Palvelujen sisältö, laatu ja laajuus

Vaikean taloudellisen tilanteen johdosta sopeutustoimenpiteitä kohdennetaan myös palveluiden sisältöön, laatuun ja laajuuteen. Toimenpiteillä on vähäisessä määrin vaikutuksia erityisesti ei-lakisääteisten palveluiden saatavuuteen, mutta ensi sijassa toimenpiteillä tuetaan tuottavuuden kehittymistä sekä menohallintaa. Ei-lakisääteisissä palveluissa etsitään aktiivisesti vaihtoehtoja yhteistyön tiivistämiseen elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin kanssa.

Toimisto- ja asiantuntijapalvelutehtävien yhteen kokoamista keskeisissä toiminnoissa selvitetään edelleen, prosessien kehittämistä ja digitalisaation hyödyntämistä jatketaan. Henkilöstön tehtävänkuvia arvioidaan ja muutetaan tarpeen mukaan, mikäli toiminnan uudelleen organisointi sitä vaatii. Lisäksi selvitetään mahdolliset tarpeet yhtiöittää tai ulkoistaa kaupungin toimintoja tarvittavilta osin ja tarkennetaan poikkihallinnollisia ohjeistuksia ja linjauksia menojarrutusten tueksi.

Nuorisopalvelut säilyvät Uimaharjussa, Kiihtelysvaarassa ja Tuupovaarassa. Uimaharjun toiminnot säilyvät nykyisellä paikallaan niin kauan, kun koulu on koulun käytössä.

Kulttuuripalveluiden laajuuden muutoksilla seutukirjaston toimipisteiden aukioloaikojen, kansalaisopiston kurssitarkastelun, konservatorion opintotarjonnan sekä pienempien museoiden osalta pienennetään menotasoa. Kansalaisopiston osalta ryhmäkokorajat pysyvät ennallaan. Joensuun bunkkerimuseon ja Kiihtelysvaaran kotiseutumuseon toiminnan jatkuminen turvataan. Kaupunki pyrkii yhteistyön avulla löytämään yhteistyökumppaneita, joilla olisi mahdollisuus ottaa vastuuta kohteista. Orkesterin ohjelmistosuunnittelu ja avustajien käytön tarkempi harkinta tukee menohallintaa. Kaupunki luopuu Sinkkolan kotieläinpihasta omana toimintana, tavoitteena on, että Sinkkolan kotieläinpiha siirtyy yhteistyösopimuksella 3. sektorin toimijalle. Yhteistyö lukioiden välillä tiivistyy. Varhaiskasvatuksen prosessien kehittämistä jatketaan mm. loma-aikojen järjestelyiden osalta ja määräaikaisen henkilöstön käytön osalta.

Luottamushenkilöorganisaation rakennetta arvioidaan syksyn 2024 aikana. Samassa yhteydessä tarkastellaan koko kaupungin organisaatorakennetta. Tavoitteena on, että muutokset tulisivat voimaan uuden valtuustokauden alkaessa.

Rakenteellisten ja toiminnallisten muutosten lisäksi talouden tasapainotavoitteen saavuttamista tukee toimenpiteet, joilla vaikutetaan menokehitykseen ja alennetaan maltillisesti menotasoa. Toimenpiteet kohdistuvat energiatehokkuuden parantamiseen, joukkoliikenteeseen, Ice hearts -toimintaan, tapahtumakaluston vuokraamiseen sekä henkilöstön käytössä oleviin laitteisiin, järjestelmiin, liittyisiin ja käyttöoikeuksiin. Lisäksi toimenpiteet koskevat verkkosivujen julkaisujärjestelmää, vieraanvaraisuuksien priorisointia, kokoustarjoiluja, vaalien järjestämistä, kaupungin jäsenyyksiä, kaupungin palveluiden laskutusta ja maksamista sekä maakuntaliiton palveluita. Toimenpiteitä voidaan kohdistaa myös toisin toimielimelle asetetun tavoitteen toteuttamiseksi.

TE-palveluiden järjestämisvastuu siirtyy kunnille vuoden 2025 alusta lukien. Kuntien päätösten mukaisesti kaupunki vastaa vastuukuntana koko maakunnan palvelujen järjestämisestä. TE-palveluiden talousarvio mitoitetaan vastaamaan valtionosuutta, jota kaupunki saa vastuulleen siirtyviin TE-palveluihin. Taitamo -toimintaa muutetaan huomioiden lainsäädännön muutokset.

6. Omaisuuden hallinta, omistajaohjaus

Kaupungin omaisuudelle ja sen hallinnalle asetetaan tavoitteet kaupungin omistajapolitiisessa ohjelmassa. Omistaminen ei ole itsetarkoitus, vaan sen tulee olla valittuihin kriteereihin perustuvaa harkittua toimintaa ja tukea tavoitteiden ja päämäärien toteuttamista sekä olla aina taloudellisesti kannattavaa. Omistamisen kriteerinä on myös korkealaatuisten palvelujen tuottaminen kustannustehokkaasti. Omistaminen on arvioitava nykyhetken ja tulevaisuuden toimintaympäristöön perustuen.

Tytäryhtiöille asetetaan jatkossa niiden tuloksentekevyyden ja osingonmaksupotentiaalin sekä lainsäädännön asettamat reunaehdot huomioiden osinkotasoa koskevat tavoitteet. Tavoitteena on, että osinkotulot tukevat vuosittain kaupungin taloutta. Lisäksi tavoitteeksi asetetaan, että kertaluontoiset tuloerät, kuten osingonjako tai yhtiöjärjestelyt, tuovat lisätuloja. Kaupungin ja yhtiöiden välisiä sopimuserusteisia eriä tarkastellaan ja tavoitteena on alentaa menotasoa hallitusti vuosina 2025–2026.

Tytäryhtiöille vuokrattavien tilojen vuokraperusteet yhtenäistetään kaupungin muiden tilojen vuokraperusteisiin porrastetusti vuosina 2025–2026. Kaupungin takauksista perittävän takausprovision tasoa nostetaan uusien takausten kohdalla ja tarkka takausprovision taso arvioidaan tapauskohtaisesti. Kaupunki ei lähtökohtaisesti enää myönnä kolmassijalainoja vuokratyöyhtiöille. Konsernitilin korkoehdot tarkastellaan vuosittain.

Metsän myyntitavoite säilyy vuoden 2025 aikana korkeammalla tasolla, jonka jälkeen palataan Joensuun metsänhoidon linjausten mukaisiin puunmyyntimääriin. Lisäksi muiden kuntien alueilla sijaitsevista metsäomaisuudesta luovutaan, mikä parantaa tuloa vuosina 2024–2025.

Aktiivinen, kaupungin tyhjiksi jääneiden ja tulevaisuudessa käytöstä poistuvien kiinteistöjen kehittäminen liittyy keskeisesti myös omaisuuden hallinnan kokonaisuuteen.

Joensuun Vesi -liikelaitoksen osalta selvitetään kuntayhteistyön lisäämistä sekä mahdollisen yhtiöittämisen vaikutukset vuoden 2024 aikana.

Omistajapolitiittiset linjaukset päivitetään vuoden 2025 aikana.

7. Verotuksen taso

Kaupungin strategian Vakaan ja vastuullisen talouden linjausten mukaan pidämme verotuksen kilpailukykyisenä tarkalla taloudenpidolla ja verotuloja lisäävällä elinvoimapolitiikalla.

Joensuun kunnallisveroprosentti on 7,90 %. 21. suurimman kaupungin tuloveroprosentin mediaani on 8,10 %. Toisaalta joensuulaisten keskimääräinen tulotasokin on selvästi koko maata matalampi. Kiinteistöverojen osalta Joensuun verotuksen taso on ollut myös suhteellisen kilpailukykyinen. Vakituisten asuinrakennusten veroprosentti on Joensuussa 0,45 %, kun isojen kaupunkien mediaani on 0,55 %. Yleinen kiinteistöveroprosentti rakennusten osalta on puolestaan Joensuussa 1,10 % mediaanin ollessa 1,30 %. Muiden asuinrakennusten veroprosentti on 1,00 %, vastaavasti mediaani on 1,20 %. Kiinteistöveron kokonaisuudistus on valmisteilla ja tulee voimaan vuoden 2026 alusta lukien.

Kunnallisverojen osalta 0,1 % - veroprosenttiyksikön nosto tuo kaupungille lisätuloa noin 1,5 milj. euroa. Verotulojen tilitysrytmin johdosta vaikutus ensimmäisenä vuonna on hieman pienempi. Kunnallisveroperusteiden tarkistaminen 21. suurimman kaupungin mediaanitasoon lisäisi verotuloja noin 3 milj. eurolla ja kiinteistöveron osalta vajaalla 4 milj. eurolla vuodessa. Tulevien vuosien talouden tasapainon varmistamiseksi kunnallisvero- ja kiinteistöveroprosentit pyritään pitämään 21 suurimman kaupungin mediaanitasossa. Veropäätökset valmistellaan päätettäväksi siten, että verotuksen tasosta päätetään lain vaatimusten mukaisesti viimeistään marraskuun 17. päivä.

8. Investointitaso

Strategian Vakaan ja vastuullisen talouden linjausten mukaan lainakannan sekä vuokra- ja leasingvastuiden taso vakautetaan.

Vuoden 2024 investointimenot ovat yhteensä 56 milj. euroa. Strategiassa määritelty 130 milj. euron investointikehys mahdollistaa vuosille 2025–2026 enintään 74 milj. euron investointitason. Investointikehys ei käytännössä mahdollista jo käynnissä olevien tai jo suunniteltujen investointien lisäksi uusien investointien käynnistämistä vuosina 2025–2026.

Kaupungin talous on jäämässä vielä lähivuosina alijäämäiseksi, koska talouden sopeutustoimet toteutuvat portaittain tulevina vuosina. Alijäämäinen tulos ei lähtökohtaisesti mahdollista investointimenojen tason nostamista eikä uusien investointien aikaisamista.

Tulevien vuosien investointitaso mitoitetaan hallitusti siten, että lainakannan ja vuokra- sekä leasingvastuiden taso vakautetaan. Toimitilainvestointeja voidaan aikaistaa hyväksytystä investointikehyksestä huolimatta, mikäli investointi parantaa kaupungin tuloista investoinnista sekä toiminnasta aiheutuvat kustannukset huomioiden.

Tulevien vuosien suurin yksittäinen investointi tulee kohdistumaan uimahalleihin. Uimahalli-investointi ei sijoitu valmisteltavalle taloussuunnitelmakaudelle, mutta valmis-

telua varten on tarkoituksenmukaista tehdä jo tässä vaiheessa kokonaisuutta koskevat linjaukset huomioiden investoinnin suuruus ja sen vuosittaisia toimintamenoja nostava vaikutus huomioiden. Uuteen uimahalliin ei toteuteta erillisiä kisakatsomoita. Rantakylän uimahalli jatkaa elinkaarensa loppuun perusylläpitotasolla.

Investointikehykseen luetaan sekä omaan taseeseen toteutettavat investoinnit että vuokra- tai leasingrahoituksella toteutettavat investoinnit. Investointipäätösten yhteydessä arvioidaan investointien toteutus- ja rahoitusmalli: osa investoinneista voidaan toteuttaa kaupungin rahoitusriskien hallinnan parantamiseksi leasingrahoituksella tai vuokraamalla. Tällä vaikutetaan mm. kaupungin taseen rakenteeseen, tasataan investoinneista aiheutuvaa vaikutusta kaupungin kassavirtaan sekä pienennetään lainasalkun jälleenrahoitukseen liittyviä riskejä. Rahoitusriskien ohella pienennetään myös omistamiseen liittyviä riskejä.

9. Talouden kokonaisuus

Talouden sopeutustoimien kokonaisuus voidaan esittää teemakohtaisesti sekä toimielinten tasolla.

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

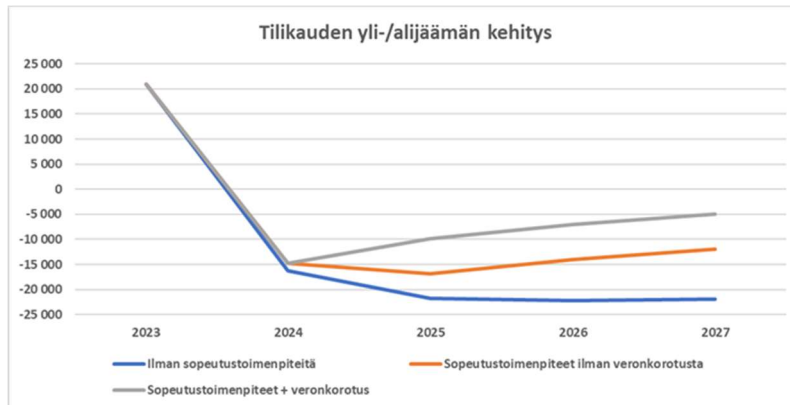
Toimielin	2024	2025	2026	2027	2028-2030	Yhteensä
Kaupunginvaltuusto/vaalit	0	10 000	0	0	0	10 000
Kaupunginhallitus	645 000	865 000	553 000	0	120 000	2 183 000
Osallisuus- ja vetovoimalautakunta	177 000	68 000	20 000	0	0	265 000
Kasvatus- ja koulutuslautakunta	160 000	822 000	807 000	1 275 000	1 852 000	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. Veroperusteiden tarkistus lisäisi tuloja noin 7 milj. eurolla vuositasolla.

Vuoteen 2024 kohdistuvat toimenpiteet sisältyvät valtaosin joulukuussa 2023 hyväksytyyn vuoden 2024 talousarvioon. Uudet vuonna 2024 koskevat toimenpiteet on esitetty kohdennettavaksi kesäkuussa käsiteltävän talousarviomuutoksen yhteydessä.

Sopeutustavoite on kokonaisuutena toimielintä sitova, mutta toimielin voi kohdentaa asetettua tavoitetta toimielimen sisällä esityksistä poiketen kuitenkin niin, että euro-määräinen tavoite toteutuu.

Kaupungin talous on kuluvana vuonna talousarvion mukaan 16,3 milj. euroa alijäämäinen. Alijäämä pienenee sopeutustoimien sekä mahdollisten veroperusteiden tarkistamisen myötä taloussuunnittelukaudella 2025-2027.



Kaupungin taseessa oli vuoden 2023 lopussa kumulatiivista ylijäämää 45,4 milj. euroa.

Mikäli sopeutustoimia ei tehdä, kaupungin taseeseen kertyisi alijäämää jo vuonna 2026. Sopeutustoimien myötä kumulatiivinen ylijäämä riittäisi vuoteen 2027 ja mikäli veroperusteita tarkistetaan, taseeseen jäisi ylijäämäpuskuria taloussuunnitelmakaudella.

Sopeutustoimien riittävyyttä seurataan ja toimenpiteitä joudutaan tarkastelemaan uudelleen, mikäli talouden tasapainotavoite ei toteudu.

4. Vuoden 2025 talousarvion kehysperustelut

Käyttötalouden menot

Vuoden 2025 talousarviokehukset on laadittu huomioiden talouden sopeutuksen linjaukset sekä toimintamenoihin ja -tuloihin kohdistuvat muutostekijät.

Talousarviokehyksessä on huomioitu voimassa olevan kunta-alan virka- ja työehtosopimuksen mukaiset muutokset. Vuonna 2024 palkkoja nostaa yleiskorotukset, paikalliset järjestelyvaraerät sekä kehittämisohjelmaerät. Vuodelle 2025 kohdistuu kaksi kehittämisohjelmaerää. Ensimmäinen tulee voimaan 1.2.2025 ja sen vaikutus vaihtelee sopimusaloittain 0,30 %:sta 0,40 %:iin. Toinen erä tulee voimaan 1.6.2025 ja sen vaikutus on sopimusaloittain 0,40 % tai 0,50 %. Nykyinen sopimus ei sisällä yleiskorotuksia vuodelle 2025. Vuosikeskiarvovertailussa palkat nousevat vuonna 2025 vuoteen 2024 nähden 2,2 %, mikä on huomioitu tulosaluekohtaisissa kehyksissä. Lisäksi uuden sopimuskauden korotuksiin on tehty keskitetty varaus yleishallinnon tulosalueelle, josta se kohdennetaan tulosalueille talousarviomuutoksen yhteydessä. Kokonaisuutena palkankorotukset nostavat henkilöstömenoja noin 3,3 milj. euroa kuluvaan vuoteen nähden.

Sisäisten vuokrien muutos on sidottu pääomavuokrien osalta elinkustannusindeksin muutokseen ja hoitokulujen osalta kiinteistön hoidon ylläpidon kustannusindeksiin. Elinkustannusindeksin muutos on 1,02 % (huhtikuu 2023-huhtikuu 2024) ja kiinteistön hoidon ylläpidon kustannusindeksi 0 % (Q4/2022 – Q4/2023). Vuokrien tasoon vaikuttaa myös ylläpitovuokrien tarkistus toteutuneiden menojen mukaisesti (vuosi 2023) sekä rakennusten teknisten arvojen tarkistus. Lisäksi maa-alueiden sisäinen vuokra tarkistetaan vuosittain elinkustannusindeksillä. Muutokset vaikuttavat sisäisten vuokrien tasoon, mutta muutokset on huomioitu toimialoille talousarviokehyksessä. Tila- vuokrien muutoksissa on huomioitu myös palveluverkon muutosten vaikutus.

Käytöstä poistettujen tilojen purkukustannukset ja alaskirjaukset on huomioitu Tilakeskuksen tulostavoitteessa.

Talousarviokehysesityksessä on myös huomioitu tehtävien ja velvoitteiden sekä palveluiden tarpeen muutoksista aiheutuvia muutostarpeita, kuten perusopetuksen vuosiviikkotuntimäärien kasvu, oppilasmäärien muutokset perusopetuksessa sekä hoidossa olevien lasten määrän muutokset varhaiskasvatuksessa. Lisäksi kehyksessä on huomioitu arvio merkittävimpien ostopalveluiden kustannustason muutoksesta (erityisesti puhtaus- ja ateriapalvelut sekä logistiikkapalvelut, joukkoliikenne, yhdyskuntatekniikka sekä kiinteistöhuolto).

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 mukaisesti. Myös toimitalamuutosten vaikutus huomioidaan tuloarvioissa. Lisäksi palveluiden kysynnän muutos kasvattaa joukkoliikenteen sekä orkesterin tuloja. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja tarkistetaan 1.8.2025. Enimmäismaksut nousevat, mutta vastaavasti asiakasmaksujen laskennassa huomioitavat tuloajat muuttuvat, joten kokonaisuutena tulokertymän ei maksujen tarkistamisen myötä oleteta nousevan. Sen sijaan hoidossa olevien lasten määrän väheneminen vaikuttaa tulokertymään.

Kuntien vastuulle siirtyvien TE-palveluiden talousarvio on mitoitettu vastaamaan valti-onosuutta, jota kaupunki saa vastuulleen siirtyviin TE-palveluihin.

Käyttötaloudessa on huomioitu myös kaupunginvaltuuston 17.6.2024 päätöksen mukaiset talouden sopeutuksen tavoitteet. Pysyvien rakenteellisten toimenpiteiden vaikutus on lähes 5 milj. euroa. Lisäksi talousarvioon sisältyy myös kertaluontoisia toimenpiteitä 3 milj. eurolla. Talouden sopeutuslinjauksiin sisältyvä arvio on 1,5 milj. euroa suurempi (kertaluontoisten toimenpiteiden tavoite yhteensä 4,5 milj. euroa), joten toimenpiteitä tulee tarkentaa tältä osin vielä talousarviovalmistelun edetessä.

Muutokset kuluvan 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 ja sitä toimeenpanevista ohjelmista johdetut toiminnalliset tavoitteet vuodelle 2025.

Tulojen perustelut - verotulot

Kunnallisvero

Joensuun verotulojen kasvu on jäänyt monena vuonna hieman koko maan kasvusta. Vuonna 2022 kasvu koko maassa oli 4,0 %, kun Joensuussa kunnallisverotulojen muutos oli 3,0 %. Vuonna 2023 sen sijaan näyttää, että Joensuun kehitys olisi hieman koko maata parempaa. Maksuunpantu kunnallisvero aleni pääasiassa sote-uudistukseen liittyvän veroprosenttileikkauksen johdosta koko maassa 58,5 %. Joensuussa muutos oli ennakkolisten tietojen mukaan -56,2 %.

Kuluvana vuonna kunnallisverotuloja arvioidaan kertyvän 116,5 milj. euroa, mikä on huomioitu talousarviomuutoksessa. Vuoden 2024 alkuperäisessä talousarviossa kunnallisverojen määräksi arvioitiin 112 milj. euroa, joten verotulojen kasvu on ollut syksyllä 2023 arvioitua parempaa. Verotuloja kertyy arvioitua enemmän erityisesti valmistuvaan vuoden 2023 verotukseen perustuvien oikaisujen johdosta. Lopulliseen vuoden 2024 toteutumaan vaikuttaa paitsi loppuvuoden verokehitys koko maan tasolla, myös verotilityksiin vuoden 2023 valmistuvan verotuksen perusteella tehtävät oikaisut valtion ja kuntaryhmän jako-osuuden osalta sekä kuntaryhmän sisällä yksittäisten kuntien osalta.

Vuoden 2025 kunnallisveroprosentin tuottoon vaikuttaa paitsi tulo- ja työllisyyskehitys myös veroperustemuutokset. Merkittävin näistä on ansiotulovähennyksen poistaminen. Vastaavasti työtulovähennystä korotetaan. Muutokset kasvattavat kunnallisveron tuottoa, mutta vastaavasti valtionosuuksiin sisältyvät veroperusteiden muutosten korvaus pienenee. Veroperusteisiin tehdään myös eräitä muita kunnallisveron tuottoon vähäisemmässä määrin vaikuttavia muutoksia.

Kuntaliitto on arvioinut (12.8.2024), että kunnallisverotilitykset kasvavat 5,9 % kuluvaan vuoteen nähden. Verotuloja kasvattaa veroperusteiden muutos. Vuonna 2026 verotulojen arvioidaan kasvavan koko maan tasolla 4,4 % ja vuonna 2027 3,9 %.

Nykyisillä veroperusteilla (7,90 %) kunnallisvero arvioidaan kertyvän ensi vuonna noin 121 milj. euroa. Tässä vaiheessa vuoden 2026 kertymäksi arvioidaan 126 milj. euroa ja vuonna 2027 130 milj. euroa. Kertymäarviota tarkistetaan talousarvioprosessin aikana veroennusteiden päivitysten myötä.

Kiinteistövero

Kiinteistöveron tuotoksi vuoden 2024 talousarviomuutoksessa on arvioitu 25,0 milj. euroa, noin 0,3 milj. euroa talousarviossa arvioitua enemmän.

Vuoden 2025 talousarviokehityksessä kiinteistöveroarvio nykyisillä veroperusteilla on 25,2 milj. euroa. 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 %. Vuonna 2024 käyttöön otetun 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 esitysluonnos on arvioitu annettavaksi syksyllä 2024.

Kiinteistöverokertymän arvioidaan kasvavan taloussuunnitelmakaudella noin 0,2 milj. eurolla vuodessa.

Yhteisövero

Kuntaryhmän jako-osuus vuonna 2024 on 23,69 %. Vuonna 2025 kuntaryhmän jakoosuudeksi on arvioitu 23,65 %.

Kuntaliitto on (12.8.2024) arvioinut, että vuoden 2025 yhteisöverokertymä alenee 0,6 % kuluvaan vuoteen nähden. Vuonna 2026 yhteisöverokertymän on arvioitu kasvavan 5,2 % ja vuonna 2027 5,5 %.

Joensuun osuus kunnille tilitettävistä veroista on kuluvana vuonna 1,204 %. Osuus määräytyy kahden viimeksi valmistuneen verotuksen keskiarvona.

Vuonna 2024 yhteisöveroja arvioidaan kertyvän 21,5 milj. euroa, mikä on vähän talousarviossa arvioitua (22,5 milj. euroa) enemmän. Kaupungin yhteisöverokertymäksi vuodelle 2025 arvioidaan 21 milj. euroa, vuonna 2026 22 milj. euroa ja vuonna 2026 23 milj. euroa.

Tulojen perustelut - valtionosuudet

Vuoden 2025 valtionosuusarviot perustuvat valtiovarainministeriön talousarvioesitykseen ja ennakkollisiin 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 asu-

kasta 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 tasaus. Tasausraja 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 järjestämistäsiirto 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 järjestämistäsiirtoon siirtymisen myötä valtionosuuksiin lisätään uusia kriteereitä vuoden 2025 alusta lukien. Uudistuksen yhteydessä kunnille siirtyy nykyistä laajempi vastuu työttömyysturvan rahoituksesta. Laajeneva rahoitusvastuu korvataan 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 määrää kasvattaa kuntien vastuulle siirtyvien TE-palveluiden rahoitus. Uuden tehtävän valtionosuusrahoitus kohdentuu 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 kunta-kohtaisen kustannustiedon perusteella. Loput rahoituksesta määräytyy laskennallisen valtionosuuden mukaan.

Peruspalvelujen valtionosuuksien määräksi on arvioitu vuonna 2025 koko maan tasolla 3,4 mrd. euroa. Vuonna 2025 valtionosuudet kasvavat TE-palveluiden järjestämistäsiirron ja siihen liittyvän kuntien työttömyysturvan rahoitusosuuden kasvattamisen myötä. Uudistuksen yhteydessä valtionosuuteen tehtävät siirrot ovat yhteensä noin 874 milj. euroa.

Vuoden 2025 valtionosuuksissa on huomioitu arvioitu indeksikorotus 3,4 % (koko maan tasolla vaikutus + 85,9 milj. euroa). Julkisen talouden sopeutustoimenpiteenä indeksikorotukseen tehdään kuitenkin leikkaus (-25,3 milj. euroa), joka pienentää valtionosuuksien määrää. Valtionosuuden tasossa on vuonna 2025 huomioitu uusina ja laajenevina tehtävinä B1-kielen opetuksen lisääminen yhdellä vuosiviikkotunnilla (+ 5,8 milj. euroa), oppimisen ja koulunkäynnin tuen uudistaminen (38,2 milj. euroa), kolmen vuosiviikkotunnin lisääminen perusopetukseen (8,6 milj. euroa), maahanmuuttajaaitien aseman parantaminen kotoutumispalveluissa (4,9 milj. euroa) sekä yksityisten opetuksen järjestäjien kotikuntakorvausten nosto (4,5 milj. euroa) ja ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen lisääminen (0,5 milj. euroa). Valtionosuuksia puolestaan vähentää seuraavat tehtävämuutokset: työllisyysmäärärahojen alentaminen palkkatuen käyttöä rajoittamalla (37,0 milj. euroa), kuntien työllistämismäärärahojen kumoaminen 57 vuotta täytäneiden työttömien työnhakijoiden osalta (18,7 milj. euroa), pakolaiskiintiön laskusta johtuva kotoutumiskoulutuksen väheneminen (0,9 milj. euroa), paikallisista varhaiskasvatussuunnitelmista luopuminen (0,4 milj. euroa), esi- ja perusopetuksen tuen asiakirjojen vähentäminen (0,4 milj. euroa), henkilöstön täydennyskoulutuksen raportointivelvoitteesta luopuminen varhaiskasvatuksessa (0,1 milj. euroa), määräaikaista työntekijöitä koskevan raportointivelvoitteen keventäminen varhaiskasvatuksessa (0,07 milj. euroa) ja varhaiskasvatuksen toimipaikkakohtaisten yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimisvelvoitteesta luopuminen (0,04 milj. euroa).

Valtionosuuden tasossa on otettu vuodelle 2025 huomioon sote-uudistukseen liittyvien siirtolaskelmien tarkentuminen keväällä 2024 siten, että pysyvä valtionosuuksia vähentävä siirto hyvinvointialueiden rahoitukseen kasvaa noin 0,5 milj. eurolla. Valtionosuuden tasossa on otettu huomioon myös noin 167 milj. euron määräaikainen vähennys liittyen kunnilta hyvinvointialueille siirtyneiden tulojen ja kustannusten tasaukseen vuodelta 2023. Vastaava vähennys kohdistuu valtionosuuteen myös vuosina 2026 ja 2027. Lisäksi valtionosuuden tasossa on otettu huomioon vuodelle 2024 tehdyn määräaikaisen 192 milj. euron lisäyksen päättymisen ja siihen liittyvä 64 milj. euron vähennys. Vastaava vähennys kohdistuu valtionosuuteen myös vuosina 2026 ja 2027. Edellä mainittujen lisäksi valtionosuuden tasossa on otettu huomioon hallituksen keväällä 2024 päättämä 277 milj. euron pysyvä valtionosuuden lisäys, jolla lievennetään sote-uudistuksen siirtolaskelman valtionosuusvaikutuksia.

Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus tehdään sote-uudistuksen jälkeen ensimmäisen kerran varainhoitovuodelle 2025. Tarkistuksen valtionosuusvaikutus on 64 milj. euroa valtionosuutta lisäävä, kun huomioidaan sote-siirtolaskelman yhteydessä kunnilta hyvinvointialueille siirretyt kustannukset ja tulot.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuusprosentti nousee 21,92 prosentista 25,02 prosenttiin vuonna 2025. Muutoksessa on otettu huomioon TE-uudistukseen liittyvät pysyvät valtionosuuden lisäykset (+4,67 %-yks.), sote-uudistuksen valtionosuusvaikutuksia lieventävä pysyvä valtionosuuden lisäys (+2,54 %-yks.), valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistuksen vaikutus (+0,68 %-yks.), valtionosuustehtävien muutokset

(+0,04 %-yks.), sote-uudistuksen johdosta valtionosuuteen tehtävät pysyvät vähennykset (-4,60 %-yks.) sekä hallitusohjelman mukaisen indeksisäästön vaikutus (-0,23 %-yks.)

Valtionosuuksiin sisältyvät veroperustemuutosten kompensatiot esitetään valtion talousarviossa valtionosuuksista omalla momentillaan. Vuonna 2025 verotulomenetysten korvaukset ovat yhteensä 540,5 milj. euroa. Valtion vuoden 2024 varsinaiseen talousarvioon verrattuna korvausten määrä laskee lähes 300 milj. eurolla. Korvausten pienieminen johtuu ennen kaikkea hallituksen keväällä 2024 tekemästä päätöksestä, jonka mukaan tulosta tehtävä ansiotulovähennys poistetaan ja sitä vastaavasti kasvatetaan ensisijaisesti valtion verosta tehtävää työtulovähennystä. Muutos kaventaa hallitusohjelman mukaisesti kuntien nimellisten ja efektiivisten veroprosenttien välistä eroa. Toimenpide lisää kuntien verotuloja 338 milj. eurolla, mutta toteutetaan voimaantuloheikellä kustannusneutraalisti siten, että kuntien verotulomenetysten korvauksia vähennetään kuntien verotulojen kasvua vastaavasti.

Ennakollisten laskelmien mukaan Joensuun kaupungin vuoden 2024 peruspalvelujen valtionosuus on noin 39 milj. euroa ja veroperustemuutosten kompensatiot 8 milj. euroa.

Valtionosuuslaskelma voi vielä tarkentua määräytymisperusteiden muutosten ja verotulasauksen 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.

Alustavien laskelmien mukaan kaupungin saama OKM:n valtionosuus vuodelle 2025 on kunnan omarahoitusosuuden jälkeen noin 0,5 milj. euroa. Valtionosuuksien perusteena olevat suoritemäärät tarkentuvat talousarviovalmistelun edetessä, mikä voi muuttaa arviota valtionosuuksien kokonaismäärästä.

Valtionosuuksien määräksi on arvioitu vuodelle 2025 yhteensä 48 milj. euroa. Valtionosuudet kasvavat runsas 8 milj. euroa vuoteen 2024 nähden. TE-palveluiden järjestämisvastuun ja työttömyysturvan rahoitusvastuun kasvun vaikutus valtionosuuteen on runsas 14 milj. euroa. Verotuloperusteiden muutokset alentavat valtionosuuksia noin 4 milj. euroa. Vertailukelpoiset valtionosuudet laskevat kuluvaan vuoteen nähden noin 2 milj. euroa.

Vuosina 2026-2027 valtionosuuksien arvioidaan pysyvän vuoden 2025 tasolla. Arvio perustuu nykyiseen valtionosuuksia koskevaan lainsäädäntöön.

Kuntien rahoitusjärjestelmän uudistaminen on vireillä. Tavoitteena on uudistaa kuntien rahoituksen ja valtionosuusjärjestelmän kokonaisuus vastaamaan kuntien uutta roolia ja sote-uudistuksen voimaantulon sekä TE-uudistuksen jälkeistä tilannetta. Uudistus on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2026. Uudistuksen vaikutukset kaupungin valtionosuuksien määrään eivät ole vielä tiedossa.

Rahoitusmenot ja tulot

Rahoitusmenoissa on huomioitu korkotason muutoksen vaikutus korkomenoihin. Korkoarvio perustuu rahoitussopimusten hallintajärjestelmä Apollo-ohjelmaan sisältyvään markkina-arvioon korkojen kehityksestä.

Korkotuloissa on huomioitu kaupungin antolainojen korkotulot. 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 31,1 milj. euroa. Lisäksi arvonalentumisissa on huomioitu North Karelia Growth Fundin kaupungin osuuteen kohdistuvat alaskirjaukset. Arvonalentumisten arvio on 0,2 milj. euroa.

Joensuun Vesi, Tilakeskus, tulevaisuus- ja elinkeinorahastot

Kaupungilla on vuonna 2025 yksi liikelaitos: vesihuoltolain mukaisesta vesihuollosta vastaava Joensuun Vesi. Joensuun Veden taloudellinen tulostavoite (ylijäämä ennen satunnaisia eriä ja varauksia) on 2,20 milj. euroa. Tilikauden ylijäämä on tuloksenkäsittelyerien jälkeen 2,45 milj. euroa.

Taseyksikkönä toimivan Joensuun Tilakeskuksen tulostavoite vuodelle 2024 on 7,36 milj. euroa. Kertaluontoiset purkukustannukset ovat 1,25 milj. euroa. Tyhjiksi jääneiden kehitettävien tilojen kustannukset on siirretty 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 2025 on 5,0 %. Tilikauden tulostavoite vuodelle 2025 on 2,7 milj. euroa. Tavoite perustuu arvioon markkinoiden kehityksestä sekä rahastojen toteutuneisiin tilikauden tuloksiin.

5. Investoinnit

Investointeja koskevat linjaukset sisältyvät talouden sopeutusta koskeviin linjauksiin.

Vuoden 2024 investointimenot ovat yhteensä 56 milj. euroa. Strategiassa määritelty 130 milj. euron investointikehys mahdollistaa vuosille 2025–2026 enintään 74 milj. euron investointitason.

Kaupungin talous on jäämässä vielä lähivuosina alijäämäiseksi, koska talouden sopeustoimet toteutuvat portaittain tulevina vuosina. Alijäämäinen tulos ei lähtökohtaisesti mahdollista investointimenojen tason nostamista. Tulevien vuosien investointitaso mitoitetaan hallitusti siten, että lainakannan ja vuokra- sekä leasingvastuiden taso vakautetaan. Toimitilainvestointeja voidaan aikaistaa hyväksytystä investointikehityksestä huolimatta, mikäli investointi parantaa kaupungin tulosta investoinnista sekä toiminnasta aiheutuvat kustannukset huomioiden. Näistä investoinneista tulee laatia erilliset laskelmat.

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

6. Yhteenveto

Peruskaupungin käyttötalouden kasvu vuoden 2024 vireillä olevaan talousarviomuutokseen nähden on noin 12 milj. euroa. Käyttötalousmenoja kasvattaa TE-palveluiden järjestämisvastuun siirtyminen sekä työttömyysturvaetuksien rahoitusvastuun kasvu. Näiden vaikutus on noin 14 milj. euroa. Kokonaisuutena käyttötalouden vertailukelpoiset nettomenot alenevat siten vuoteen 2024 nähden talousarvioon sisältyvien sopeutustoimien myötä.

Talous jää nettomenojen tasoa alentavista toimenpiteistä huolimatta alijäämäiseksi. Taseen ylijäämäpuskuri (vuoden 2023 lopussa noin 45 milj. euroa) mahdollistaa alijäämäisen talousarvion ja taloussuunnitelmakauden, mutta talouden tasapainotus edellyttää veroperusteiden tarkistuksen tai tulevina vuosina lisää sopeutustoimia.

Vuoden 2025 talousarviokehys sekä vuosien 2025-2027 tuloslaskelma:

1 000 euroa	TA2024	TAE2024	TA2025	TS2026	TS2027
Toimintakate	-185 088	-184 408	-196 398	-203 478	-207 801
Kunnallisvero	112 000	116 500	121 000	126 000	130 000
Kiinteistövero	24 700	25 000	25 200	25 400	25 600
Osuus yhteisöveron tuotosta	22 500	21 500	21 000	22 000	23 000
Valtionosuudet	39 550	39 650	48 000	48 000	48 000
Rahoitustuotot ja –kulut	- 4 450	-3 750	-3 400	-3 450	-4 000
Vuosikate	9 212	14 492	15 402	14 472	14 799
Poistot ja arvonalentumiset	-30 922	-30 922	-31 300	-30 600	-30 200
Peruskaupungin tilikauden tulos	-21 710	-16 430	-15 898	-16 128	-15 401
Tuloksenkäsittelyerät	-1 800	2 200	2 000	1 900	1 800
Peruskaupungin yli-/alijäämä	-19 910	-14 230	-13 898	-14 228	-13 601
Joensuun Vesi	2 200	2 200	2 200	2 200	2 200
- investointivaraus/poistoeron muutos	250	250	250	250	250
Rahastot	2 640	2 640	2 700	2 700	2 700
Tilikauden yli-/alijäämä	-14 820	-9 140	-8 748	-9 078	-8 451