

Talousarvioraamit 2026 ja taloussuunnitelma 2027-2028

Kaupunginhallitus 02.06.2025 § 261
382/02.02.00/2025

Valmistelija Talousjohtaja Mikko Tornikoski, talouspäälikkö Kim Salo, talouspäälikkö Marika Plusisaari, kirjanpito-päälikkö Anne Witting ja taloussuunnittelija Minna Ojatalo

Yleistä

Talousarvion vuosittainen valmistelu käynnistyy talousarvioraamien laadinnasta, jotka käsitellään keväisin kaupunginhallituksessa yhdessä talousarvionlaadintaohjeiden kanssa. Tarkoituksena on asettaa taloussuunnittelua ohjaavat tavoitteet toiminnan ja talouden osalta. Kokonaiskuvan muodostamiseksi valmistelussa hyödynnetään tuoreimpia tietoja toimintaympäristön muutoksista, talouden muuttujista ja kehitysnäkymistä. Talousarvioraamien ja taloussuunnitelmien laadinta perustuu viime kädessä arvioihin ja skenaarioihin kaupungin talouden todennäköisimmistä kehitysurista.

Vuoden 2026 talousarvioraamin ja taloussuunnitelman 2027–2028 kokonaisuus muodostuu käyttötalous- ja investointisuunnitelmasta, rahoituslaskelmasta sekä talousarvion laadinnan aikataulusta. Kokonaisuus perustuu arvioihin toimintaympäristön keskeisimmistä muuttujista ja niiden vaikutuksista talousarvion laadintaan sekä muista keskeisistä talouteen vaikuttavista oletuksista.

Aikaisempi käsittely

Talousarvioraamia on käsitelty valtuustoseminaarissa 12.5.2025 ja kaupunginhallitus kävi asiasta lähetekeskustelun 26.5.2025 kokouksessaan.

Yleinen taloudellinen tilanne ja kuntatalous

Kuten alku vuoden 1. osavuosikatsauksessa todetaan, vuosi on alkanut talouden osalta mielenkiintoisissa merkeissä, vaikkakin maailmantaloudessa vallitsee nyt poikkeuksellisen paljon epävarmuutta ja suunnitelmat menevät hyvin helposti uusiksi.

Yhdysvaltain aloittama kauppasota aiheuttaa maailmalla epävarmuutta, eikä tuontitullien lopullisesta asennosta maailmalla ole vielä täyttä varmuutta. Kuntarahoituksen toukokuun markkinakatsauksen mukaan, simuloinnit osoittaisivat, että kauppasodan vaikutukset iskisivät kuitenkin voimaikkaimmin Yhdysvaltoihin ja vaikutukset Eurooppaan jäisivät suhteellisen vähäisiksi. Tulkinnoissa on kuitenkin syytä varovaisuuteen, koska epävarmaa on mihin tullit lopulta asettuvat, miten epävarmuus itsessään vaikuttaa talouden kehitykseen ja miten hyvin simulaatiot ennustavat epäsuorien ketjureaktioiden vaikutukset. Pian Kuntarahoituksen markkinakatsauksen jälkeen, Yhdysvallat

uhkasivat Eurooppaa uusilla tulleeilla. Tämä kuvastaa hyvin sitä, kuinka nopeasti käänteet maailman taloudessa voivat muuttua.

Kuntatalouden haasteet jatkuvan edelleen. Hallituksen kehysriihi tarjosi kunnille lisää leikkauksia. Hallitus täyttää veronkevennyksistä aiheutuvaa rahoitusvajetta leikkaamalla kuntien valtionosuuksia. Tämä tulee vääjäämättä merkitsemään kuntien ansiotulo- ja kiinteistöverojen kiristystä sekä leikkauksia koulutukseen ja työllisyyspalveluihin. Uusi 75 miljoonan euron leikkaus on 2 prosenttia kuntien laskennallisesta valtionosuusrahoituksesta. Hallitusohjelmassa kuitenkin luvataan, että valtion päättämien veroperustemuutosten verotuottovaikutukset korvataan kunnille. Rahoituksen riittävyys on kuitenkin koetuksella, ja nyt nähdään selkeitä konkreettisia merkkejä siitä, että esimerkiksi kunnille siirtyneet työllisyyden tehtävien rahoitus oli alimitoitettu. Lisäksi syntyvyyden laskiessa, lapsimäärän lasku tulee vaikuttamaan keskeisesti tulevien vuosien maksettaviin valtionosuuksiin. Verotuloennusteisiin sisältyy myös epävarmuutta, ja erityisesti yhteisöveron kehitys viime vuosina on ollut heikkoa yleisestä taloustilanteesta johtuen. Myös markkinankorkojen kehitysurat voivat mennä molempiin suuntiin maailman talouden äkillisistä käänteistä johtuen.

Kuntatalouden rahoitusjäämät kasvavat. Vuosikatteet riittävät kattamaan poistot, mutta eivät investointeihin tulevina vuosina, minkä johdosta kuntakentän lainakanta kasvaa. Haasteet eivät liity vain rahoituspohjan heikkenemiseen, vaan myös kustannusten nopea nousu inflaation ja korkokojen myötä on pakottanut kuntia sopeutumaan. Valtionvarainministeriön mukaan, kuntien peruspalveluiden hinnat nousevat 2026–2027 noin neljä prosenttia, ja peruspalveluiden hintaindeksin nouse vuonna 2026 on 3,8 prosenttia ja kasvua ennustetaan olevan vuosittain noin 2–3 prosenttia vuoteen 2029 mennessä.

Merkittävän kustannuspaineen luo myös kunta-alan kevään sopimuskorotukset, jotka nostavat kuntien henkilöstömenoja. Sopimuskauden 2.5.2025 - 29.2.2028 korotukset ovat yhteensä 9,17 %. Ottaen huomioon myös sopimuskauden sisälle sijoittuvat vanhat korotukset sopimuskorotukset ovat 9,58 %. Korkoa korolle laskien 9,94 %. Kun otetaan huomioon kaikki korotukset vuosina 2024–2028 palkkaperintöineen ja ajankohtien muutoksiseen, henkilöstömenot nousevat 11,90 %.

Kaupungin talouden näkymät

Kaupunginhallitus käynnisti alku vuodesta 2024 talousohjelman vuosille 2024–2026. Talousohjelman toimenpiteissä onnistuttiin ensimmäisenä vuotena ja asetetut tavoitteet saavutettiin. Tästä huolimatta viime vuoden tilinpäätös jäi alijäämäiseksi ja kuluvasta vuodesta odotetaan myös talousarvion mukaisesti alijäämistä. Käynnissä olevan talousohjelman toimenpiteissä on siis onnistuttava myös kuluvana vuonna ja ensi vuonna, sekä investointeja joudutaan edelleen kriittisesti karsimaan. Alku vuoden arvioiden mukaan, kaikkia sopeuttamistoimenpiteitä talousohjelman puitteissa ei ole

pystytty toteuttamaan suunnitelmien mukaisesti kuluvana vuonna ja osa on kaatunut päätöksenteossa. Tämä luo lisää painetta kaupungin toimintakatteeseen ja heikentää vuosikatetta, ja lisää viime kädessä velkaantumista.

Kustannusten kasvu ja rahoituspohjan kaventuminen luo painetta talouden tasapainon löytämiseen. Talousennusteen mukaan kaupungin toimintakate heikkenee 5,2 % vuoden 2025 talousarviosta vuoteen 2026. Talousennusteessa vuosikate riittäisi kattamaan poistot vuoteen 2028 asti, ja kääntyisi laskuun kustannusten noustessa rahoituspohjaa voimakkaammin. Myös korkokustannukset kasvavat voimakkaasti kaupungin lainakannan kasvaessa. Tämä pitää myös sisällään oletuksen, että vuoden 2025 ja 2026 talousohjelman suunnitellut toimenpiteet toteutuvat täysimääräisesti. Kaupungin kustannusrakenteella palkkaratkaisujen vaikutus toimintakuluihin ja toimintakatteeseen on merkittävä. Tämä tarkoittaa sitä, että kaupungin henkilöstökulut nykyrakenteellaan kasvaisivat noin kolmen miljoonan euron vuosivauhtia vuoteen 2028 mennessä. Lisäksi kaupungin ensi vuoden kustannusten nousuun vaikuttavat keskeisesti mm. Piispanmäen koulun ja päiväkodin käyttöönotto, Urheilupuiston palveluostot. Myös työllisyyspalveluissa ja työmarkkinnantuen kuntaosuuksissa on odotettavissa kustannusten nousua.

Kaupungin talouteen kohdistuvia mahdollisten sijoittumisten ja investointien vaikutuksia ei vielä voida huomioida laskelmissa, koska niiden toteutumiseen sisältyy epävarmuutta eikä niiden vaikutukset kohdistu lähivuosiin. Näitä myönteisiä asioita kuten positiivinen väestönkasvu, yritysten sijoittumiset ja työllisyystilanne sekä alueen tuulivoiman lisääntyminen, ei ole huomioitu talousarvioraamissa veroennusteissa tai valtionosuuksissa oikaisuina. Talousarvionraamin pohjana on käytetty toukokuun 2025 verokehikkoa ja valtionosuusennusteita. Ne huomioivat maan hallituksen kehysriihessä esitetyt toimenpiteet sekä vaikutukset kuntatalouteen.

Taloussuunnitelmien muutoksiin on varauduttava talousarvion laadinnan aikana vielä syksyllä ja niitä on perusteellista tarkistaa hyvinkin nopealla aikataululla. Valtion budjetti, verotulot ja valtionosuuksien ennusteet tarkentuvat vielä vuoden kuluessa ja antavat näkymiä myös kaupungin talouden suunnitteluun. Käyttötalouden toimintakatetta ja vuosikatetta on kuitenkin edelleen vahvistettava sekä investointeja on priorisoitava velkaantumisen hillitsemiseksi.

Arvioiden mukaan, nykyisellä tahdilla ei tavoiteta talouden tasapainoa ja taseeseen kertynyt 47 miljoonan euron ylijäämää alkaa sulamaan pois jo vuonna 2029. Viime syksyn laskennallinen tuloverojen korotustarve jäi toteutumatta ja kevään palkkaratkaisut nostavat henkilöstömenoja merkittävästi. Talousohjelmassa pitää onnistua, päätöksissä ei saa horjua. Kustannusten kanssa oltava todella kriittinen ja tulojen muodostusta myös edelleen tarkasteltava. Myös uusia toimintatapoja palveluiden järjestämiseksi tulee etsiä.

Talousarvioraamin tavoitteet vuodelle 2026

Keskeiset talousarvioraamin toimialojen budjetointia ohjaavat tavoitteet ovat;

- Kaupungin ja liikelaitoksen toimintakate vuosimuutos (talousarvio 2025 vrt. talousarvio 2026) on kokonaisuudessaan 5,2%. Tavoitteet ensivuodelle on talousarvioraamissa asetettu lautakunnittain oheismateriaalin mukaisesti.
- Vuosikate suhteessa poistoihin on oltava yli 120 %.
- Investointeja pitää priorisoida edelleen velkaantumisen ja lainakannan hillitsemiseksi. Vuosien 2026-2028 nettoinvestointikatto on yhteensä 120 miljoonaa euroa.
- Talousarvioon sisällytetään vain välttämättömät ja käynnissä olevat hankkeet.
- Talousarvion sitovuustasoja kiristetään.
- Talousohjelman toimenpiteet toteutetaan.
- Arvioida henkilöstörakenteen ja siihen liittyvien kustannusten vaikutusta.

Talousarvionlaadinta on käynnistymässä ja kokonaiskuva tarkentuu niin ennusteiden kuin myös talouden tasapainottamisen toimenpiteiden osalta. Talousarvioraamit kuitenkin asettavat ne reunaehdot, jotka ohjaavat toimialojen ja lautakuntien talousarvion valmistelua.

Oheismateriaalina ensi vuoden taloussuunnittelun pitkántähtäimen skenaariot, talousarvioraamit investointisuunnitelmineen sekä talousarvion laadintaohjeet.

Kaupunginjohtaja

Kaupunginhallitus päättää

- 1 hyväksyä talousarvioraamin vuodelle 2026 (oheismateriaali A) sekä yllä olevat keskeiset tavoitteet.
- 2 hyväksyä talousarvio 2026 laadintaohjeet (oheismateriaali B).
- 3 että talousarvioraami 2026 lähetetään toimenpiteitä varten lautakunnille.
- 4 lähettää kaupunginvaltuustolle tiedoksi talousarvioraamin vuodelle 2026.

Päätös

Kaupunginhallitus hyväksyi päätösesityksen.