

Vuoden 2026 talousarvion raamien hyväksyminen

Kaupunginhallitus 08.09.2025 § 219
321/02.02.00/2025

Valmistelija: kaupunginjohtaja Juha Piironen, p. 044 758 1403

Kuntalaki:

Kuntalain 110 pykälän mukaan valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio ottaen huomioon kuntakonsernin vastuut ja velvoitteet. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (suunnittelukausi). Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi.

Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarviossa ja taloussuunnitelmassa hyväksytään kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet.

Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Kunnan tulee taloussuunnitelmassa päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan.

Talousarvioon otetaan toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Määräraha ja tuloarvio voidaan ottaa brutto- tai nettomääräisenä. Talousarviossa on käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa.

Kunnan toiminnassa ja taloushoidossa on noudatettava talousarviota. Siihen tehtävistä muutoksista päättää valtuusto.

Talouden kehitys:

Yleinen talouden kehitys

Valtiovarainministeriön kansantalousosaston kesän 2025 talouden katsauksen perusteella Suomen talous kääntyi viime vuoden aikana taantuman pohjalta kasvuun. Inflaation selvä hidastuminen ja korkojen lasku ovat parantaneet kotitalouksien ostovoimaa sekä Suomessa että vientimarkkinoilla. Kulutuksen kasvua hidastaa kuitenkin yhä talouden epävarmuus. Investoinnit sen sijaan kasvavat ripeämmin, sillä rakentamisen elpyminen sekä energiasiirtymään ja puolustukseen liittyvät hankkeet lisäävät investointeja merkittävästi ennustejaksolla.

Taloukskasvua hidastavat Yhdysvaltojen asettamat tullit, muiden maiden vastatoimet sekä kauppapolitiikkaan liittyvä epävarmuus. Toisaalta kysyntää tukevat Euroopan kasvavat panostukset puolustukseen ja infrastruktuuriin. Vuonna 2025 bruttokansantuote (BKT) kasvaa 1,0 prosenttia, 1,5 prosenttia vuonna 2026 ja 1,7 prosenttia vuonna 2027.

Epävarmuus on kasvanut selvästi maailmantaloudessa kauppapoliittisten jännitteiden kiristyttyä ja se heikentää sekä kotitalouksien kulutusta että yritysten investointeja. Tästä huolimatta reaalityulojen kasvu on edelleen vauhdittamassa kulutusta ja investoinnit ovat lisääntymässä. Euroalueen talous onkin edelleen elpymässä, mutta aiemmin oletettua hitaammin. Yhdysvallat kärsii talouspolitiikastaan eniten ja sen talouskasvu hidastuu selvästi.

Suomen vientiä on heikentänyt vaisu kysyntä Euroopassa. Viennin kasvun odotetaan nopeutuvan euroalueen talouden elpyessä ja Suomen kustannuskilpailukyvyyn ollessa kunnossa. Viennin kasvua heikentää kuitenkin selvästi Yhdysvaltojen kauppapolitiikka. Vaikutukset voivat olla myös selvästi negatiivisemmat, jos korkeat tullit ovat voimassa oletettua pidempään. Tuonnin kasvu on nopeutumassa vientiä enemmän, sillä Suomessa kysynnän kasvusta iso osa tulee investoinneista, joissa tuontipanoksilla on merkittävä osuus.

Inflaatio on hidastunut selvästi ja hintojen nousu on myös pysymässä maltillisena. Kulutusverojen korotuksista huolimatta kuluttajahintojen nousu on jäämässä tänä vuonna alle prosentin, ja muinakaan ennustevuosina inflaatio ei ole ylittämässä kahta prosenttia. Inflaatiota on hidastanut ennen muuta energian ja omistusasumisen hintojen lasku.

Inflaation hidastumisen ja palkkojen korotusten myötä reaaliansiot ovat kääntyneet kasvuun. Kotitalouksien keskimääräisten reaalityulojen kasvua hidastaa tänä vuonna kuitenkin heikko työllisyystilanne, sosiaalietuuksien leikkaukset ja kulutusverojen korotukset. Ensi vuonna reaalityulojen kasvu nopeutuu työllisyystilanteen parantuessa. Myös veronalennukset lisäävät kotitalouksien ostovoimaa.

Heikon tulo- ja työllisyystilanteen lisäksi kotitalouksien kulutusta on hillinnyt vaatimaton luottamus talouteen sekä odotukset hintojen nousun jatkumisesta. Tämän seurauksena kotitaloudet ovat kuluttaneet vähemmän kuin tulot antaisivat myöten, ja säästämisaste on noussut. Ennusteen mukaan kulutus kasvaa tulevina vuosina tuloja nopeammin, mikä laskee säästämisastetta vähitellen kohti pitkän aikavälin keskimääräistä tasoa ennustejakson loppuun mennessä.

Investoinneissa pohja näyttäisi ohitetun kahden laskuvuoden jälkeen ja tänä vuonna investoinnit kasvavat selvästi. Asuntorakentamisessa elpyminen on kuitenkin hidasta ja taso jää edelleen pidemmän aikavälin tarpeeseen nähden alhaiseksi.

Energiasiirtymään ja teknologian kehitykseen liittyvät investoinnit sen sijaan kasvavat reippaasti. Investointisuunnitelmia Suomeen on ennätysmäisen paljon ja tänä vuonna niitä on myös aloitettu. Investoinneissa on sekä puhdasta energiaa tuottavia että käyttäviä hankkeita. Investointeja lisäävät myös puolustushankinnat, joihin tulee tänä vuonna selvä hyppäys hävittäjien myötä ja taso pysyy korkeana myös tulevina vuosina.

Työllisyys on ollut selvässä laskussa, mutta alkuvuoden aikana lasku näyttäisi ainakin pysähtyneen. Tuotannon kasvun myötä työllisyyden

kasvun odotetaan nopeutuvan ensi vuodesta lähtien. Vuositasolla työllisiä on tänä vuonna saman verran kuin viime vuonna ja työttömiä selvästi enemmän, noin 9,3 prosenttia työvoimasta. Ensi vuonna työllisten määrä selvästi kasvaa ja työttömyys laskee 8,8 prosenttiin. Työmarkkinoilla on paljon potentiaalia työllisyyden kasvulle, sillä työvoiman määrä on kasvanut viime vuosina reippaasti ja alkuvuonna työvoiman määrä on kääntynyt uudelleen selvään kasvuun. Työvoiman määrää lisäävät sekä hallituksen työllisyystoimet että maahanmuutto. Toistaiseksi työvoiman määrän kasvu on kuitenkin näkynyt työttömyyden nousuna, kun vaisu kysyntä on pitänyt työllisyystilanteen heikkona.

Suomen potentiaalisen tuotannon, eli pitkän aikavälin keskimääräisen tuotannon kasvun, arvioidaan olevan vajaan prosentin vuosittain vuosina 2025–2029. Potentiaalisen tuotannon hidas kasvu on seurausta ennen muuta tuottavuuden varsin heikosta kasvusta. Ennustejaksolla talous kuitenkin kasvaa selvästi potentiaalista tuotantoa nopeammin, koska taantumien myötä Suomen talouden tuotanto on selvästi potentiaalisen tuotannon alapuolella ja talous toipuu taantumasta lähivuosina. Lisäksi puolustusmenoja ollaan nostamassa varsin merkittävästi, mikä lisää myös talouden kysyntää.

Maailmanpolitiikan epävakaus ja talouden heikko vire ovat jo jonkin aikaa heijastuneet haitallisesti erityisesti valtion menoihin ja tuloihin. Ulkoisen turvallisuuden menot samoin kuin korkomenot ovat kasvaneet voimakkaasti, ja kasvu jatkuu ainakin vielä tämän vuosikymmenen loppuun. Muu menojen kasvu maltillistuu, kun aiemman nopean inflaation viimeisetkin vaikutukset vaimenevat ja sopeutustoimien vaikutukset alkavat näkyä.

Verotulojen odotetaan kasvavan viime vuosia nopeammin, kun talouden toipuminen vähitellen kiihtyy ja vuoden 2024 kehysriihessä päätetyt veronkorotukset alkavat vaikuttaa täysimääräisesti. Omaisuustulojen kasvu sen sijaan hidastuu aiempiin vuosiin verrattuna.

Sopeutustoimien ja työttömyyden vähenemisen seurauksena työttömyysturvamenot kääntyvät ensi vuonna maltilliseen laskuun. Työllisyysrahaston menojen ennakoidaan ylittävän edelleen tulot, mikä luo korotuspainetta työttömyysvakuutusmaksuun. Hallituksen puoliväliriihessä päättämät toimet sekä puolustusmenojen lisäys kasvattavat erityisesti valtion alijäämää, mutta muodostavat myös kokonaisuuden, jolla on piristävä vaikutus talouden toimeliaisuuteen.

Julkisyhteisöjen velkasuhde nousee tänä vuonna yli 86 prosentin, minkä jälkeen velan nopein kasvu on toistaiseksi takana. Syvät alijäämät pitävät velkasuhteen maltillisessa kasvussa koko ennustejakson ajan. Velkasuhde nousee yli 90 prosenttiin vuonna 2029. Jos puolustusmenot pidetään noin 3 prosentissa suhteessa BKT:- hen eikä siitä syntyvää alijäämää kateta, jatkaa velkasuhde kasvuaan ennustejakson jälkeenkin.

Keskeisenä riskinä ennusteissa ovat Yhdysvaltojen ilmoittamat tullien korotukset, muiden maiden vastatullit ja kauppapolitiikan aiheuttama epävarmuuden kasvu. Näitä vaikutuksia käsiteltiin kevään Taloudellisessa katsauksessa tarkemmin. Nyt ilmoitettujen tullien vaikutukset saattavat olla

arvioitua suurempia ja lisäksi itse kauppapolitiikassa saattaa tulla uusia yllätyksiä.

Positiivisen riskin ennusteeseen tuovat Euroopan maiden puolustus- ja infrastruktuuri-investoinnit, jotka voivat nousta selvästi suuremmiksi kuin ennusteessa on oletettu. Niillä olisi positiivinen vaikutus euroalueen ja Suomen talouden kasvuun. Suomessa tuotannon taso on tällä hetkellä selvästi alle potentiaalin. Työvoiman kasvava tarjonta, investointisuunnitelmien suuri määrä ja puhtaan energian alhainen hinta antavat eväitä ennustettua nopeampaankin kasvuun. Venäjän hyökkäyssota ja Ukrainan mahdollinen jälleenrakennus tuovat ennusteeseen merkittäviä riskitekijöitä kumpaankin suuntaan.

Jos reaalitalouden riskit toteutuvat, niiden vaikutukset ulottuvat myös julkiseen talouteen. Reaalitalouden muutokset heijastuvat erityisesti verotuloihin palkkasumman, yritysten toimintaylijäämän ja yksityisen kulutuksen reaktioiden kautta. Lisäksi rahoitusmarkkinoiden myllerrys ja yleinen talouden epävarmuus voivat heikentää omaisuustulojen kehitystä, mikä vaikuttaa erityisesti työeläkelaitoksiin.

Kuntatalousohjelma 2026-2029

Vuoden 2024 tilinpäätösarvioiden mukaan kuntatalouden näkymät vahvistuivat syksyn kuntatalousohjelmassa arvioituun verrattuna, mutta kuntien taloudessa on edelleen tuntuva sopeuttamistarve. Yksittäisten kuntien talouden tilanteet vaihtelevat voimakkaasti, ja kuntakentässä on nähtävissä sekä taloudellista että toiminnallista eriytymistä. Suurissa ja kasvavissa kunnissa on runsaasti investointitarpeita, kun taas pienenevien lapsi- ja nuorisokäluokkien kunnissa haasteena on sopeuttaa palveluverkkoa ja toimintaa vastaamaan vähenevää palvelutarvetta.

Eriytymiskehitys näkyy myös kuntien edellytyksissä järjestää lakisääteisiä palveluita. Ongelmat työvoiman saatavuudessa, kaupungistuminen sekä syntyvyyden pieneneminen edellyttävät uusia palveluiden järjestämistapoja niin kunnissa kuin valtakunnallisestikin.

Kunnat ovat tämän vuoden alusta alkaen vastanneet työvoimapalveluista. Työllisyyskehityksellä on nykyään entistä suurempi vaikutus kuntien talouteen, sillä kuntien rahoitusvastuut työllisyydenhoidosta ovat aiempaa laajemmat. Kuntatalous on aiempaa herkempi talouden suhdannevaihteluille.

Vuoden 2024 kuntatalouden tilanne heikkeni ennakoidusti johtuen erityisesti sote-uudistukseen liittyvien kertaluonteisten erien poistumisesta. Heikentyminen jäi kuitenkin syksyn 2024 kuntatalousohjelmassa ennakoitua pienemmäksi muun muassa toimintakulujen maltillisen kasvun vuoksi. Myös verotulojen kehitys oli ennakoitua parempi.

Kuntatalouden yhteenlaskettu vuosikate heikkeni edellisvuodesta noin miljardilla eurolla 3,5 mrd. euroon. Tilikauden tulos säilyi kuitenkin 0,65 mrd. euron heikkenemisestä huolimatta 1,1 mrd. euroa positiivisena. Tulosta vahvistivat eräiden suurten kaupunkien satunnaiset tuotot. Kuntien lainakanta kasvoi edellisvuosista poiketen. Kunnat velkaantuivat lisää 0,73 mrd. euroa.

Toimintakulujen kasvu oli varsin maltillista, vain 1,1 prosenttia. Etenkin henkilöstökulujen kasvu, 1,3 prosenttia, jäi pieneksi ottaen huomioon, että kunta-alan ansiotasoindeksi kasvoi 3,4 prosenttia vuonna 2024.

Taloustilanne säilyi myös kuntakohtaisesti tarkasteltuna kohtalaisen hyvänä. Vuosikatteet kuitenkin heikkenivät kaikissa kuntakokoryhmissä. Vuosikate ja tilikauden tulos olivat edellisvuosien tapaan vahvimmat suurissa, yli 100 000 asukkaan, kunnissa. Negatiivisten vuosikatteiden kuntia oli 11, kun vuonna 2023 niiden määrä oli 15. Arviointimenettelyyn päätyy mahdollisesti 1–4 uutta kuntaa vuoden 2024 tilinpäätösarvioiden mukaan.

Hallitus on asettanut tavoitteeksi, että kansantalouden tilinpidon mukainen kuntahallinnon rahoitusasema on lähellä tasapainoa tai hieman alijäämäinen vuonna 2027. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää kuntatalouden tilanteen kohenemista, sillä julkisen talouden painelaskelman perusteella kuntahallinnon rahoitusasema suhteessa bruttokansantuotteeseen on -0,6 % vuodelle 2027.

Hallitusohjelmassa valtio sitoutuu kompensoimaan kunnille asetettavat uudet tehtävät ja velvoitteet sekä mahdolliset tehtävien laajennukset rahoittamalla ne täysimääräisesti tai purkamalla muita velvoitteita. Hallitusohjelman mukaisesti hallituksen veroperusteisiin tekemien muutosten verotuottovaikutus kompensoidaan kunnille.

Hallitusohjelma sisältää monia kuntien toimintaan ja talouteen vaikuttavia uudistuksia. Hallitusohjelman mukaisesti kuntien rahoituksen ja valtionosuusjärjestelmän kokonaisuus uudistetaan vastaamaan kuntien uutta sote- sekä TE-uudistuksen jälkeistä tilannetta. Lisäksi jatketaan kiinteistöveron arvostamisuudistusta, jonka päämääränä on saattaa rakennusten ja maapohjien verotusarvot vastaamaan paremmin niiden todellisia käypiä arvoja. Kuntien normien keventämisen ja kokeilujen ohjelmalla parannetaan kuntien toimintaedellytyksiä sääntelyä purkamalla.

Kuntien valtionapuihin osoitetaan noin 5,9 mrd. euroa vuonna 2026. Laskennalliset valtionosuudet ovat noin 4,8 mrd. euroa, kuntien veromenetysten korvaukset 0,6 mrd. euroa ja muut valtionavut 0,5 mrd. euroa.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus on vuonna 2026 noin 3,5 mrd. euroa, mikä on noin 320 milj. euroa enemmän kuin kevään 2024 valtiontalouden kehyspäätöksessä. Muutokset johtuvat muun muassa oppimisen tuen uudistamisesta ja yksityisen opetuksen järjestäjien kotikuntakorvausten nostamisesta, valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistuksen muuttumisesta, asukasluvun ja laskentatekijöiden muutoksesta sekä indeksikorotuksesta. Kevään 2025 kehysriihen päätöksellä peruspalvelujen valtionosuutta vähennetään osana sopeutustoimia 75 milj. eurolla vuodesta 2026 alkaen.

Sote-uudistuksen omaisuusjärjestelyistä aiheutuviin kuntien kiinteistöjä koskeviin kustannuksiin varaudutaan osoittamalla valtion korvauksia yhteensä 150 milj. euroa vuosina 2027–2029.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionosuudet kunnille ovat noin 1,3 mrd. euroa vuodelle 2026. Vuoden 2026 valtionosuuden indeksikorotus (3,8 %) lisää kuntien ja kuntayhtymien valtionosuuksia arviolta 52,0 milj. euroa. Ammatillisen koulutuksen rahoituksen vuoden 2026 indeksikorotuksesta (3,0 %) kohdistuu kunnille ja kuntayhtymille arviolta 19,4 milj. euroa. Hallinnonalan valtionavustuksia kohdistuu kunnille keskimäärin noin 200 milj. euroa vuosittain. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla valtionavustusten tasoa alennetaan hallitusohjelman ja hallituksen lisäsopeutus päätöksillä 135 milj. euroa vuodesta 2026 lukien.

Osana perusopetuksen vahvistamista perusopetuksen tuntijakoon lisätään kolme vuosiviikkotuntia 1.8.2025. Toimenpiteeseen osoitetaan peruspalvelujen valtionosuuden lisäyksenä noin 20,6 milj. euroa vuodesta 2026 alkaen. Lisäksi hallitus uudistaa esi- ja perusopetuksen tukea ja vakiinnuttaa perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen tasa-arvorahoituksen. Toimenpiteen johdosta kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen osoitetaan noin 91,7 milj. euron lisäys vuonna 2026 ja 94,4 milj. euron lisäys vuodesta 2027 alkaen. Uutena toimenpiteenä valmistavan opetuksen lisäopetukseen kohdennetaan 13,8 milj. euroa vuodesta 2026 alkaen.

Kuntien roolia kotoutumisen edistämisestä on vahvistettu. Lisäksi kotoutumiseen kohdistetut säästöt lisäävät kuntien rahoitusvastuuta kotoutumisesta. Valtio korvaa kunnille pakolaisten vastaanotosta aiheutuvia kustannuksia vuonna 2026 noin 185,4 milj. euroa. Määrärahan tarve perustuu vuosittaiseen arvioon kansainvälistä suojelua saavien sekä muiden korvausten piiriin kuuluvien henkilöiden määrästä. Laskennallisia korvauksia maksetaan vuodesta 2025 lähtien aiempaa lyhyemmältä ajalta. Kotoutumislain muutoksen myötä kunnat rahoittavat kotoutumislain korvausten piiriin kuuluville henkilöille maksettavasta perustoimeentulotuesta 50 prosenttia. Kunnan rahoitusosuus otetaan huomioon tekemällä sitä vastaava vähennys kunnalle maksettavasta peruspalvelujen valtionosuudesta. Arvio on, että vuonna 2026 paluumuuttajille, pakolaisille ja tilapäistä suojelua saaville maksetaan perustoimeentulotukea arviolta noin 150 milj. euroa.

Perustoimeentulotukeen valmistellaan kokonaisuudistusta, jonka on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2026 alusta. Uudistuksella tavoitellaan vuositasolla 70 milj. euron vähenemää toimeentulotukimenoihin ja vuonna 2026 vähenemä on arviolta 35 milj. euroa. Kuntien rahoitusosuus vähenisi vastaavasti 17,5 milj. euroa vuonna 2026 ja 35 milj. euroa vuodesta 2028 lukien.

Valtio solmi maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimukset 2024–2035 Helsingin, Tampereen, Turun, Oulun, Lahden, Jyväskylän ja Kuopion kaupunkiseutujen kanssa joulukuussa 2024. MAL-sopimuksissa valtio sitoutuu kaupunkiseutujen saavutettavuutta ja kestävästä liikkumisesta edistäviin hankkeisiin yli 570 milj. euron rahoituksella. Näitä ovat muun muassa kaupunkiseutujen raide- ja kaupunkiraitiotiehankkeet. Ympäristöministeriön hallinnonalalla merkittävimpiä kuntien toimintaan vaikuttavia muutoksia kaudelle 2026–2029 on asuntotuotantoon kytkeytyvän korkotukivaikuttavuuden lasku vuoden 2025 tasosta 1,75 mrd. euroa noin 1 mrd. euroon vuosille 2026–2029.

Tulojen ja menojen välinen merkittävä epätasapaino edellyttää tasapainottamistoimien jatkamista kuntataloudessa

Kuntatalouden vuoden 2024 tilinpäätösarvioiden perusteella toiminnan ja investointien rahavirta oli viime vuonna -0,5 mrd. euroa ja lainakanta kasvoi noin 0,7 mrd. eurolla 20,6 mrd. euroon. Kuluvin vuoden tilanne on kuitenkin viime vuotta huomattavasti haastavampi, sillä toiminnan ja investointien rahavirta syvenee -1,6 miljardiin euroon, vaikka kunnat ja kuntayhtymät jatkavat sopeutustoimiaan ja viidenes kunnista nosti kunnallisveroaan kuluvalle vuodelle.

Kuntatalouden toimintamenot kasvavat vuosina 2026–2029 pääasiassa hintojen kasvun vuoksi. Kuntien tehtävät painottuvat lasten ja nuorten palveluihin, kuten varhaiskasvatukseen ja koulutukseen, joiden yhteenlaskettu palvelutarve on laskeva pitkään jatkuneen syntyvyyden laskun vuoksi. Koska kuntasektori on hyvin henkilöstövaltainen, vaikuttaa kunta-alan palkkasopimusratkaisu kunta-alan kustannuskehitykseen merkittävästi.

Kustannuskehitystä kuvaava peruspalvelujen hintaindeksi on vuosina 2026–2029 noin 3,3 prosenttia vuodessa. Hintojen nousun lisäksi kuntatalouden menopaineita lisää kasvukeskusten investointipaineet, jotka pitävät investointien tason korkealla.

Kuntatalouden toimintatulojen kasvu on vuosina 2026–2029 hidasta. Sote-kiinteistöjen vuokrasopimusten päättymisen ja uudelleen neuvottelut heikentävät kuntien vuokratuloja merkittävästi vuodesta 2026 alkaen. Valtionosuuksien kehitys vaihtelee huomattavasti eri vuosina ja niiden kasvua hidastaa vuonna 2026 osana sopeutustoimia tehtävät pysyvät valtionosuusleikkaukset sekä vuoteen 2027 saakka mm. sote-siirtoon liittyvien takautuvasti perittävien valtionosuuksien leikkaus ja hallituksen päättämä yhden prosenttiyksikön indeksijarru. Verotulot ovat edelleen kuntien merkittävin tulonlähde. Niiden kasvu paranee suhdannetilanteen myötä yltäen vuosina 2026–2029 keskimäärin 4,3 prosentin vuotuisen kasvuun.

Kuntatalouden vuosikate heikkenee tänä vuonna noin 600 miljoonalla eurolla 2,9 miljardiin euroon, ja toiminnan ja investointien rahavirta noin -1,6 miljardiin euroon, jossa se pysyy myös vuosina 2026–2027. Kun valtionosuuksiin tehdyt määräaikaisten leikkaukset poistuvat, kohenee kuntatalouden toiminnan ja investointien rahavirta -1,3 miljardiin euroon vuonna 2028 ja -1,1 miljardiin euroon vuonna 2029.

Painelaskelman mukaan kuntatalouden vuosikatteen eivät riitä nettoinvestointeihin. Tulojen ja menojen epätasapaino vaatii kuntapäätäjiltä pitkäjänteistä päätöksentekoa ja jatkuvia tasapainottamistoimia. Negatiiviset toiminnan ja investointien rahavirrat uhkaavat kasvattaa lainakannan 28,5 mrd. euroon vuonna 2029.

Kuntatalouden kehitysarvioon liittyy riskejä muun muassa kauppaja geopolitiikan epävarmuuden ja sote-kiinteistöjen lakisääteisen vuokra-ajan päättymisen vuoksi. Lisäksi kunta-alan palkkaneuvottelut olivat kesken kehitysarviota laadittaessa.

Kuntien verotulojen arvioidaan olevan vuonna 2025 yhteensä noin 14,3 mrd. euroa. Edelliseen vuoteen verrattuna verotulot kasvavat noin 1 prosentilla. Vuonna 2026 verotulojen ennustetaan kasvavan 5,4 prosenttia. Kuntien verotulot koostuvat kunnallis-, kiinteistö-, kaivosmineraali- ja yhteisöverosta. Kehyskauden lakimuutoksista aiheutuu vaikutuksia kuntien verotuloihin. Veroperustemuutosten aiheuttamat vaikutukset kuntien verotuottoon kompensoidaan nettomääräisesti kunnille.

Kunnallisveron tuoton arvioidaan olevan vuonna 2026 noin 10,8 mrd. euroa, mikä on noin 0,6 mrd. euroa enemmän kuin vuonna 2025. Kunnallisveron tuottoon vaikuttavat kehyskaudella veropohjan kehitys, hallitusohjelmaan sisältyvät muutokset ja vuosien 2024 ja 2025 kehysriihissä tehdyt päätökset. Kuntien yhteisöveron tuotoksi arvioidaan 1,76 mrd. euroa vuonna 2026. Kiinteistöveron tuotto on noin 2,4 mrd. euroa vuonna 2026, mikä on noin 25 milj. euroa enemmän kuin vuonna 2025. Kunnille kohdistuvan kaivosmineraaliveron tuoton arvioidaan pysyvän noin 19 milj. eurossa ensi vuonna, mutta kasvavan noin 61 milj. euroon vuonna 2028 veronkorotusten myötä.

Painelaskelmaan liittyvät epävarmuudet huomioiden voidaan todeta, että kuntataloudessa on tarkastelujaksolla vuosina 2026–2029 epätasapaino tulojen ja menojen välillä. Tarkastelukauden loppua kohden mentäessä tilanne kääntyy kohti tasapainoa koko Manner-Suomen tasolla, kun hallitusohjelman mukainen indeksijarru peruspalvelujen valtionosuudessa ja sote-uudistuksen määräaikaisten vähennykset koskien vuoden 2023 valtionosuuksia poistuvat.

Vaikkeasti ennustettavien sote-kustannusten poistuminen tuo ennakoitavuutta varsinkin pienempien kuntien talouteen. Samalla kuitenkin palvelutarpeen ennakoiva suunnittelu korostuu entisestään talouden sopeutusmahdollisuuksien siirtyessä enemmän veroprosentin korotuksiin. Korotuspaine kasvaa lähivuosina erityisesti väestöään menettävissä ja vanhemman väestön kunnissa, joissa veroprosentit ovat pääsääntöisesti jo nyt valtakunnallista keskitasoa korkeammat. Laskennallinen kunnallisveroprosentin korotuspaine kasvaa kaikissa kuntakokoryhmissä tarkastelujakson alussa, mutta vuoteen 2029 mentäessä paine vähenee. Suurimmat korotuspaineet kohdistuvat painelaskelman perusteella vuosiin 2025–2027 kaikissa kuntakokoryhmissä.

Veroprosentin laskennallisen korotuspaineen kehitys näkyy myös negatiivisena vuosikatteenä ja tilikauden tuloksena. Negatiivisen vuosikatteen kunnissa tulisi kiinnittää huomiota vuosikatteen vahvistamiseen, jotta velkaantuminen suhteessa tulopohjaan ei muodostu ongelmaksi. Vuonna 2025 negatiivisen vuosikatteen kuntia on arvion mukaan 7, mikä on hieman vähemmän kuin edeltävänä vuonna. Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä kasvaa kuitenkin merkittävästi. Näistä suurin osa on alle 2 000 ja 2 001–5 000 asukkaan kuntia. Eniten negatiivisen vuosikatteen kuntia on painelaskelman mukaan vuonna 2026, jolloin vuosikate on negatiivinen painelaskelman mukaan 34 kunnalla.

Kehyskauden aikana toiminnan ja investointien rahavirta laskee koko maan tasolla ja lähes kaikissa kuntakokoryhmissä negatiiviseksi. Kehyskauden lopulla vuonna 2029 toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan

olevan negatiivinen melkein kaikissa kuntakokoryhmissä, koko maan tasolla noin -140 euroa asukasta kohden. Kuntakokoryhmien välillä on merkittäviä eroja koko tarkastelujakson ajan, mutta myös kuntaryhmien sisällä esiintyy hajontaa. Heikkenevää toiminnan ja investointien rahavirtaa tarkasteluperiodilla selittää merkittävältä osin nettoinvestointien pysyminen korkealla tasolla erityisesti suurissa kaupungeissa sekä sote-uudistuksen verohäntien poistuminen.

Kaupungin tilinpäätös 2024 ja taloudellinen tilanne

Suonenjoen kaupungin talous kehittyi ennakoitua paremmin vuonna 2024. Suonenjoen kaupungin vuoden 2024 tilinpäätös on ylijäämäinen noin 2,3 milj. euroa. Alkuperäinen talousarvio vuodelle 2024 oli tehty noin 0,1 milj. euroa ylijäämäiseksi. Tilikauden ylijäämä esitetään kirjattavaksi kunnan taseeseen yli/alijäämätilille, jonka jälkeen taseessa on ylijäämää vuoden 2024 lopussa noin 11,1 milj. euroa.

Hyvää tilikauden tulosta selittää veroperusteisen rahoituksen merkittävä kasvu sekä käyttötalouden toimintakatteen selkeästi myönteisempi kehitys. Niin käyttötalouden tulot ylittivät talousarvion kuin myös käyttötalouden kulut alittivat talousarvion. Toimintakate alitti määrärahamuutetun talousarvion yli 0,5 milj. eurolla ja alkuperäinen talousarvio alittui yli 0,5 milj. eurolla. Myös menotalouden hillintää pystyttiin toteuttamaan määrätietoisella talouden tasapainottamistoimilla. Erityisesti henkilöstön määrän kehitys taittui laskusuuntaan. Tulokseen keskeisesti vaikuttivat verotulojen ennakoitua parempi kehitys sekä sote-kiinteistöjen vuokratuotto.

Arvio tulevasta kehityksestä

Suonenjoen kaupungin talous on alijäämien kattamisen osalta tasapainossa. Menojen kasvun hillintää on onnistuttu toteuttamaan erityisesti vuosina 2015-2017 sekä nyt vuonna 2024. Tulevaisuuden haaste on yhteen sovittaa toisaalta kasvavaa ikääntyvän väestön palvelutarvetta ja samalla sopeuttaa palveluja vähenevään lasten ja nuorten määrään.

Nyt jo kolmen ylijäämäisen valtuustokauden jälkeen kaupungin taloudessa on noin +11,1 milj. euron suuruinen ”ylijäämäpuskuri”. Päivitetyn taloussuunnitelman perusteella ylijäämät riittävät 2030-luvulle saakka.

Kaupungin vuosikate on pysynyt vuosien 2014-2024 aikana keskimäärin yli 3,0 milj. euron tasossa tai sen yli. Tämä on mahdollistanut maltillisten investointien toteuttamisen tulorahoituksen turvin sekä ylijäämäpuskurin muodostumisen.

Kaupungin velkaantuminen taittui jo vuoden 2015 aikana ja maltillinen investointitaso ja kulutason hillintä taittoivat kaupungin velkaantumista entisestään. Vuosien 2015-2024 aikana ei nostettu nettomääräisesti juurikaan uutta pitkäaikaista lainaa. Velkoja on pystytty lyhentämään vuodesta 2014 yhteensä liki 22,0 milj. eurolla.

Taseessa oleva ylijäämä ja velkaantumisen taittuminen ovat antaneet mahdollisuudet kaupungin investointien tarkoituksenmukaiseen toteuttamiseen ja mahdollisuuteen ottaa vastaan myös taloudeltaan

heikompia vuosia. Kulurakenteen kehitys on keskeisessä roolissa kaupungin talouden pysymisessä kestäväällä pohjalla.

Kuntatalous on suurten muutosten edessä lähivuosina. Väestö ikääntyy läpi Suomen ja vähenee erityisesti kasvukeskusten ulkopuolella. Toisaalta monipaikkaisuus, etätyö ja kulutustottumusten muutokset antavat mahdollisuuksia kilvoitella väestön sijoittumisesta myös vetovoimaisille paikkakunnille. Lisäksi vuoden 2025 alusta voimaantullut TE24 uudistus siirsi työllisyys ja yrityspalvelujen (TE) vastuun valtiolta kunnille. Tämä vaikuttaa merkittävästi kuntien tulopohjaan.

Suonenjoen kaupungin osalta valtionosuudet tulevat merkittävästi pienenemään vuodesta 2025 lukien. Muutos johtuu muun muassa hyvinvointialueiden sekä kuntien keskinäiseen rahoitukseen sovitusta vuoden 2022 verotuksen vaikutuksesta, missä kuntien valtionosuuksia sopeutetaan valtion suuntaan. Leikkaukset ovat kuntien osalta tasasuuruiset (euroa/asukas) ja jaksottuvat vuosille 2025-2027. Lisäksi kaupungin myönteisesti kehittynyt yhteisöveron jako-osuuden kasvu leikkaa valtionosuuksien kautta kaupungille kohdennettavaa verotulojentasausta. Vaikutus ajoittuu vuodesta 2025 eteenpäin.

Lisäksi vuoden 2025 osalta TE-palvelut siirtyvät kuntien vastuulle kustannuksineen ja niiden rahoittamiseen tuleva valtionosuus vahvistetaan ennen palvelujen tuottamisen aloittamista, millä tulisi kattaa syntyvät kustannukset. Vastaavien uudistusten osalta 100 prosenttien kustannusten kattaminen ei ole pääsääntöisesti toteutunut. Lisäksi tuleva palvelun tarve voi merkittävästi vaikuttaa syntyviin kustannuksiin. Suonenjoen kaupungin osalta TE-uudistuksen lakisääteisten palvelujen tuottamisen kustannukseksi on arvioitu 650.000 euroa ja työmarkkinatuen kustannusten nousuksi +300.000 euroa. Tämä on otettu huomioon vuoden 2025 talousarvioesityksessä.

Vuoden 2026 alusta kaupungin SoTe-kiinteistöjen vuokraus päättyy ja palvelujen tarvitsemat SoTe-kiinteistöt tulee vuokrattavaksi yhtiön kautta, joka siis heikentää emon taloudellista asemaa ja teknisten palvelujen käyttötaloutta merkittävästi.

Talouden tasapainon saavuttaminen edellyttää menokehityksen kasvun hillintää kaikkien toimintojen osalta. Keskiössä ovat rakenteelliset uudistukset ja niihin liittyvät kiinteistöt. Keskeinen rooli on toimintojen sopeuttamisella ja tehtyjen päätösten toimeenpanolla.

Väestöennusteen mukaisesti Suonenjoen kaupungin varhaiskasvatuksen palvelutarve vähenee vuoteen 2035 mennessä noin 62 lasta ja laskennallisella kolme ryhmää. Vuosiluokkien 1-6 palvelutarve vähenee noin 160 lasta ja laskennallisesti kahdeksan opetusryhmää. Luokanopettajajärjestelmässä tämä tarkoittaa lähes vastaavaa määrää opettajia. Vuosiluokilla 7-9 noin 86 oppilaan palvelutarpeen lasku vastaa 4,3 laskennallisen opetusryhmän opettajatyömäärää. Lukioikäisten määrä supistuu vuoteen 2035 mennessä noin 46 nuorella.

Lapsimäärän väheneminen yli 160 lapsella tulee huomioida Suonenjoen kaupungin tulevien vuosien varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkon hallinnassa. Erityisesti oppilasmäärän ennustettu lasku on

sen verran merkittävä, että Suonenjoen kaupungin on ollut tarkoituksenmukaista sopeutua perusopetuksen palveluverkon supistamiseen.

Palvelutaso ja määrä on syytä arvioida myös laajemmin kaikkien kaupungin tuottaminen palvelukokonaisuuksien osalta. Myös investointien tarkoituksenmukaisuus ja perusteltu kohdentaminen voi hillitä menotaloutta sekä velkaantumista. Lisäksi tarpeettomista kiinteistöistä luopuminen mahdollistaa talouden sopeutumista. Toimenpiteiden edistämistä tulee vauhdittaa ja konkretisoida. Nämä mahdollistavat resurssien tarkoituksenmukaisen kohdentamisen, sopeuttaa hallintoa ja ennalta ehkäisee painetta verojen korottamiseen.

Suonenjoen kaupungin talouden mallinnusta on aloitettu tekemään aina vuoteen 2030 saakka. Kuntien verotulopohja, valtionosuusjärjestelmä, rahoitusriskit sekä kokonaisuuden toimivuus ja hallinta tulevat olemaan lähitulevaisuudessa linjattavia kokonaisuuksia valtakunnan päätöksenteossa. Nykyinen taloussuunnitelmakauden esitys ei riitä pitämään kaupungin taloutta kestäväällä pohjalla. Erityisesti kiinteistöihin liittyvä investointipaine ja emo-kaupungin tulopohjan väheneminen haastavat kaupungin taloutta erityisesti vuodesta 2026 eteenpäin.

Raami 2026:

Vuoden 2026 raamin pohjana on vaade hallitusta ja maltillisesta kulukehityksen kasvusta. Kustannustason kasvu tulee sopeuttaa kaupungin tulopohjaan. Rajallisten resurssien kohdentamisessa tarvitaan toimialoittain priorisointia ja valintoja palvelujen sekä palvelutason suhteen. Palvelujen ja palveluverkoston sopeuttamista tarvitaan tarkoituksenmukaiseen käyttäjämääriin kaikkien toimintojen osalta. Mittavien omarahoitteisten investointien toteuttaminen on erityisen haasteellista kaupungin kokonaisrahoituksen pienenemisen myötä.

Liitteenä on suunnitelma vuoden 2026 talousarvioraamien osalta. Edellisvuoden tapaan raami esitetään ulkoisten tulo- ja kuluerien muodossa, mikä sitoo myös toimialojen budjetoitua. Sisäisten- ja laskennallisten erien arviointi ja oikea kohdentaminen on muuttuvien rakenteiden myötä erityisen hankalaa.

Talousarvio raamin veroperusteet pohjautuvat vuodelle 2025 hyväksyttyihin veroprosentteihin. Suonenjoen kaupungin vuoden 2025 tuloveroprosentti on 9,10 prosenttia. Talousarvion valmistelu toteutetaan nykyisten veroprosenttien pohjalta.

Kunta-alalla vuonna 2026 on luvassa kaksi eri korotusta: 1.8.2026 alkaen 2,27 prosentin yleiskorotus palkkoihin sekä 1.10.2026 alkaen 0,2 prosentin paikallinen järjestelyerä ja 0,4 prosentin kehittämisohjelmaerä. Nämä korotukset perustuvat Kunta- ja hyvinvointialan sopimusratkaisuun 2025–2028. Kunta-alan nykyiset virka- ja työehtosopimukset ovat voimassa 1.5.2025–29.2.2028. Palkat nousevat sopimuskaudella 9,17 prosenttia ja kumulatiivisesti 9,49 prosenttia.

Työllisyysrahasto esittää sosiaali- ja terveysministeriölle työttömyysvakuutusmaksujen korottamista vuodelle 2026. Esityksen

mukaan kunta-alan työnantajien maksu nousee keskimäärin 0,4 prosenttiyksikköä. Työllisyysrahaston esityksen mukaan kaikkien sektorien työnantajien keskimääräinen maksu olisi 0,92 prosenttia vuonna 2026. Työntekijöiden maksu nousee myös ja olisi esityksen mukaan 0,89 prosenttia palkkasummasta. Uudeksi alemmaksi työnantajamaksuksi tulisi esityksen mukaan 0,31 prosenttia palkoista, kun se on ollut 0,20 prosenttia vuonna 2025. Ylempi maksu olisi 1,23 prosenttia, kun maksu on ollut 0,8 prosenttia vuonna 2025. Työllisyysrahasto antaa esityksensä sosiaali- ja terveysministeriölle. Lopulliset maksut vahvistetaan syksyllä.

Asetettavien toiminnallisten tavoitteiden painopisteet tulee olla Suonenjoen kaupungin strategian mukaiset. Kaupunginhallituksen 25.08.2025 § 206 päätöksen mukaisesti uudistuva kuntastrategia valmistuu kevään 2026 aikana. Näin ollen talousarvion asetettavien toiminnallisten tavoitteiden tulee tukea strategiatyötä ja sen jalkauttamista vuoden 2026 osalta. Yksityiskohtaisemmat toiminnallisten tavoitteet tullaan asettamaan strategian valmistumisen yhteydessä tai sen vahvistamisen jälkeen. Nyt tulee painottaa toimintatapojen ja rakenteiden uudistumista ja toiminnan tehokkuutta sekä työllisyyden edistämistä.

Investointien painotuksessa tulee huomioida kaupungin tulo- ja meno- ja vuosikatteen taso. Investointien kohdentamisen tulee tukea alueen yritysten toimintaedellytyksiä tai kasvua sekä kaupunkiorganisaation palvelujen tuottamisen kehittämistä ja tehokkuutta.

Toimialojen euromääräisessä raamissa on huomioitu mm. seuraavat muutokset:

- Kotouttamispalveluihin kohdennettu koto-koulutusten vuoden 2025 korotettu määräraha
- Liikuntakeskuksen leasing-maksuun vaikuttavan korkokannan alentuminen
- Perusopetusverkoston tiivistyminen Sammelselän ja Lempyyn koulun osalta
- Sammelselän koulun purkuun kohdennettu vuoden 2025 kertaluontoinen purkukulun varaus
- Sähkön hinnan alentuminen
- Lakkautuneet tai myydyt kiinteistöt

Kaupunginvaltuusto on 16.06.2025 § 64 päätöksellään päättänyt perustaa omistus- hallinta- ja vuokraustoimintaa harjoittavan Suonenjoen kaupungin kokonaan omistaman osakeyhtiön markkinaehtoisena vuokraustoiminnan eriyttämiseksi. Yhtiöön on tarkoitus siirtää markkinaehtoiset Sote- ja teollisuuskiinteistöt.

Yhtiöittämisen seurauksena Suonenjoen kaupunki (emo) ei saa enää vuokratuottoja siirretyistä tiloista, ja vastaavasti kiinteistöjen hoitokulut ja poistot eivät enää ole kaupungin kuluja. Mikäli kiinteistöyhtiö tekee verojen jälkeen voitollista tulosta, niin tämä on mahdollista jakaa osinkotulona kaupungille. Tarkemmat laskelmat talousvaikutuksista voidaan laatia, kun vuokrasopimuksia koskevat neuvottelut on käyty hyvinvointialueen kanssa sekä rakennusten siirtotapa on päätetty.

Nyt annettavassa raamiesityksessä ei ole ennakoitu yhtiöittämisen taloudellisia vaikutuksia teknisten palvelujen toimialaan. Talousarviota tullaan muuttamaan / muokkaamaan mahdollisen siirrosta aiheutuvien taloudellisten vaikutusten osalta, kun siirto ja sen myötä tulevat taloudelliset vaikutukset ovat varmistuneet.

Talousarvion raameja selvitetään yksityiskohtaisemmin kaupunginhallituksen kokouksessa.

Alustava aikataulu

08.09.2025 Kaupunginhallitus antaa raamin
15.09.2025 Hallintopalvelujen tarkennettu laadintaohje
03.11.2025 Toimialojen käsittelyt ja palautus hallintopalveluihin
10.11.2025 Investointiohjelman 1. käsittely kaupunginhallituksessa
17.11.2025 Veroprosenttien päätökset valtuustossa
20.11.2025 Talousarvio esitys hallitukselle valmis
25.11.2025 Kaupunginhallituksen 1.käsittely
08.12.2025 Kaupunginhallituksen 2.käsittely
15.12.2025 Kaupunginvaltuuston käsittely

Ehdotus

Kaupunginjohtaja ehdottaa, että kaupunginhallitus hyväksyy vuoden 2026 talousarvion laadinnan pohjaksi liitteen mukaiset ulkoisten toimintatuottojen ja -kulujen bruttoraamit ja oikeuttaa hallintopalveluja valmistelemaan edellä mainittujen raamien perusteella toimialoille talousarvio-ohjeet. Tarvittaessa tätä ohjeistusta tarkennetaan myöhemmin syksyllä aikataulujen ja muun tarpeellisen osalta.

Edelleen kaupunginhallitus edellyttää, että toimialat tekevät asetettuun raamiin pääsemiseksi vähintään +2 prosentin suuruiset ei lakisääteisten taksojen ja maksujen korotusehdotukset, jotka astuvat voimaan vuoden 2026 aikana.

Kaupunginhallitus hyväksyy muiden kuin kiinteistöjen peruskorjaamisen tai rakentamisen investointimenojen (ml. leasing- tai vuokrausperusteinen investointirahoitus) kaupungin kaikki toimialat sisältäväksi investointien nettoraamiksi 1,2 milj. euroa vuodelle 2026.

Kiinteistöjen osalta laaditaan oma investointiohjelma huomioiden palvelutarpeeseen kohdentuvat tilatarpeet ja muutokset tilojen tehokkaaseen käyttöön liittyen.

Koko kaupunkiorganisaatiota varten tehtävät investointiesitykset pyydetään tekemään yhteistyössä suoraan kaupunginhallitukselle 10.11.2025 mennessä niin, että palvelusta vastaava palvelualue tai tilaa käyttävä palvelu tulee kuulluksi investointiesityksen valmistelun yhteydessä. Investointiesitysten taustalla on oltava valmistellut linjaukset ja selvitykset palvelujen käytön ja toiminnallisten rakenteiden osalta.

Kaupungin tytäryhtiöiden (Suonenjoen Vesi Oy, KOy Suonenjoen vuokratalot) omistajan asettaman tavoitteet tullaan vahvistamaan erillisellä kaupunginhallituksen päätöksellä syys-lokakuun aikana.

Päätös

Ehdotus hyväksyttiin.