

Vuoden 2025 talousarvion raamien hyväksyminen

Kaupunginhallitus 26.08.2024 § 192
248/02.02.00/2024

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 taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota. Siihen tehtävistä muutoksista päättää valtuusto.

Talouden kehitys:

Yleinen talouden kehitys

Valtiovarainministeriön kansantalousosaston kesän 2024 talouden katsauksen perusteella Suomen talous kasvoi hieman vuoden 2024 ensimmäisellä neljänneksellä supistuttuaan prosentin viime vuonna. Suhdannekäännö on vielä epävarma. Toteutunut vaimea kasvu oli kuitenkin hyvä tulos tilanteessa, jossa lakot vähensivät vientiä, tuotantoa ja palkkasummaa alkuvuonna. Loppuvuotta kohden talouden toipumisen odotetaan vahvistuvan.

Yksityisen kulutuksen kasvu vahvistuu, kun inflaation hidastuminen, korkojen lasku ja tulojen kasvu parantavat kotitalouksien ostovoimaa. Investoinnit kasvavat, kun rakentaminen toipuu jyrkästä laskusta ja energiasiirtymään sekä turvallisuuteen liittyvät investoinnit lisääntyvät. Vaikka talouden odotetaan kääntyvän kasvuun kuluvan vuoden aikana, vuositasolla BKT:n ei odoteta kasvavan viime vuodesta. Hallituksen julkisen talouden sopeutustoimet nostavat hintoja, vähentävät kotimaista kysyntää ja hidastavat talouskasvua sekä vuonna 2025 että 2026.

Maailmantalouden näkymät ovat kohentumassa, kun inflaation hidastuminen ja korkojen lasku lisäävät kulutusta ja investointeja. Kasvu on vielä tänä vuonna heikkoa euroalueella ja varsinkin Suomelle tärkeässä Saksassa, mutta ensi vuonna myös euroalueen kasvun odotetaan piristyvän. Yhdysvaltojen kasvu jatkuu edelleen varsin vahvana. Viime vuonna maailmankauppa supistui selvästi, mutta sen ennustetaan toipuvan vauhdikkaammin kuin maailmantalouden. Maailmankaupan kasvua kuitenkin varjostavat rahtiliikenteen häiriöt ja geostrategiset jännitteet. Suomen tavaravienti on kehittynyt kohtuullisesti kysyntään nähden. Koska kysyntä on vielä tänä vuonna melko heikkoa ja alkuvuoden lakot ovat vähentäneet vientiä, viennin odotetaan edelleen hieman vähenevän tänä vuonna. Vuodesta 2025 lähtien vienti kuitenkin kasvaa maailmankaupan elpyessä.

Yksityinen kulutus on kasvanut, vaikka hintojen ja korkojen nousu ovat heikentäneet kotitalouksien ostovoimaa ja kuluttajan luottamus talouteen on ollut heikko. Vuonna 2025 yksityisen kulutuksen kasvu nopeutuu, kun korot laskevat, työllisyystilanne paranee ja kuluttajien luottamus kohentuu. Käytävissä olevat reaalitytulot kasvoivat jo viime vuonna suurten palkankorotusten ja hidastuvan inflaation seurauksena. Myös sosiaalitytuudet kasvoivat poikkeuksellisen paljon. Tänä vuonna nimellinen ansiokehitys hidastuu, mutta viime vuotta hitaampi hintojen nousu sekä työttömyysvakuutusmaksujen alennus nopeuttavat reaalitytulojen kasvua. Ensi vuonna hallituksen sopeutustoimet heikentävät tulojen kasvua, mutta työllisyyden toipuminen pitää tulot kasvussa.

Rakentaminen on ollut jyrkässä laskussa ja vähenee tänäkin vuonna. Korkojen lasku, tulojen kasvu ja patoutunut asuntokysyntä piristävät kuitenkin asuntomarkkinoita tämän vuoden aikana ja asuntorakentamisen toipuminen alkaa vuonna 2025. Muussa rakentamisessa lasku on ollut pienempi ja toipuminen voi alkaa jo asunrorakentamista aikaisemmin.

Työllisten määrä vähenee lievästi tänä vuonna, mutta kääntyy uudelleen kasvuun talouden toipuessa ja hallituksen työllisyystoimien ja maahanmuuton lisäessä työvoiman tarjontaa. Työllisyys laskee ennen muuta yksityisellä sektorilla. Suidannetilanteen lisäksi työllisyyteen on vaikuttanut maahanmuuton selvä kasvu, joka on lisännyt sekä työvoiman että työllisten määrää.

Vuosina 2025 ja 2026 työllisyys kasvaa noin prosentin verran vuosittain. Kysynnän kasvun lisäksi työllisyyttä tukevat hallituksen työvoiman tarjontaa lisäävät toimet, joista ensimmäiset astuvat voimaan vuonna 2024. Vuonna 2026 15–64-vuotiaiden työllisyysaste nousee 73,9 prosenttiin. Työttömyys kasvaa vuonna 2024, kun rakentamisen ja teollisuuden työpaikkojen väheneminen nostavat työttömyysastetta 7,9 prosenttiin. Ensi vuodesta alkaen työttömyys vähenee, mutta jää 6,9 prosenttiin vuonna 2026, mikä ylittää rakenteellisen työttömyyden tason Suomessa.

Julkisyhteisöjen rahoitusaliäämä oli vuonna 2023 noin 2,7 prosenttia suhteessa BKT:hen. Vuoden lopulla voimistunut laskusuhdanne heikensi verotuloja samalla, kun julkisten alojen nopea palkkojen sekä kustannusten nousu lisäsivät menoja. Kasvavat korkomenot sekä varautumismenot painoivat erityisesti valtion taloutta.

Valtion- ja paikallishallinnon alijäämät eivät korjaannu tänä vuonna vaan pikemminkin syvenevät edelleen. Heikko talouden tilanne ei ennakoi merkittävää paranemista verotulojen kertymiin, ja alkuvuoden kertymätiedot vahvistavat tätä kuvaa. Hyvinvointialueiden alkuvuonna raportoidut tiedot ovat myös huolestuttavia. Menojen nopea kasvu

vaikuttaa jatkuneen vuoden ensimmäisinä kuukausina. Lisäksi sosiaaliturvasektorilla eläkemenot kasvavat nopeasti vielä tänä vuonna. Vaikka hallitus päätti kehysriihessä ja toisessa lisätalousarviossa toimista, jotka korjaavat alijäämää jo tänä vuonna, syö paikallishallinnon nopea menojen kasvu sekä vaikea verotulojen kertymä toimien tehoa.

Julkisen talouden keskeiset ennusteriskit voidaan tiivistää kahteen lähteeseen: reaalityalouden riskeihin sekä päätettyjen sopeutustoimien osin epävarmoin vaikutuksiin. Jos talous kasvaa ennustettua heikommin, julkisen talouden alijäämät kasvavat ennustetusta. Samoin käy, jos sopeutustoimien vaikutukset viivästyvät tai osoittautuvat arvioitua tai suunniteltua pienemmiksi.

Julkisen talouden suunnitelma 2025-2028

Valtiovarainministeriö arvioi talouskasvun olevan v. 2024 nollan tuntumassa. Talouden odotetaan toipuvan 1,6 % kasvuun v. 2025, mutta talouskasvun arvioidaan jäävän 1–1,5 prosentin haarukkaan vuosina 2026–2028. Suomen talouden rakenteellisena ongelmana on heikko tuottavuuden kasvu. Tuotannollisia investointeja sekä tutkimus- ja tuotekehitystoimintaa on verrattain vähän ja nuorten koulutusaste on jäänyt alemmalle tasolle kuin muissa kehittyneissä teollisuusmaissa. Vaikka työllisyysaste on viime vuosina noussut merkittävästi, työttömyysaste on edelleen korkea ja osaavasta työvoimasta on pulaa talouden kasvaessa.

Julkisen talouden velkasuhde on noussut huomattavasti 15 viime vuoden aikana. Ilman julkista taloutta vahvistavia toimia velkasuhde jatkaa kasvuaan myös tulevana vuosina. Velkasuhdetta kasvattavat väestön ikääntymiseen liittyvä menojen kasvu, minkä lisäksi velan määrän kasvu yhdessä kohonneen korkotason kanssa kasvattavat valtion velanhoidomenoja merkittävästi. Lähivuosina julkista taloutta kuormittavat myös useat mittavat turvallisuuteen liittyvät hankinnat.

Hintojen ja korkojen nousu on vähentänyt investointeja ja kotitalouksien kulutusta. Suomen talous ei kasva v. 2024 viime vuoden prosentin laskun jälkeen. BKT kasvaa 1,6 % v. 2025 ja 1,5 % v. 2026. Työllisyys laskee hieman v. 2024, mutta kasvaa vuodesta 2025 lähtien kysynnän kasvun ja työllisyystoimien seurauksena.

Keskipitkällä aikavälillä talouden tuotannon arvioidaan kasvavan kohtalaisesti. Vuonna 2027 BKT:n arvioidaan kasvavan n. 1,3 % ja v. 2028 kasvun arvioidaan olevan noin 1,1 %. BKT:n kehitystä tukee muun muassa yksityisten investointien kasvu, jonka arvioidaan elpymään markkinakorkojen laskun ja vihreään siirtymään liittyvien panostusten seurauksena. Työmarkkinoiden positiivisen kehityksen arvioidaan jatkuvan keskipitkällä aikavälillä.

Julkisen talouden rahoitusasema heikkeni v. 2023 hetkellisen paranemisen jälkeen ja heikkenee edelleen v. 2024, jolloin rahoitusasema on riippumattoman ennusteen mukaan 3½ % suhteessa BKT:hen. Suhdannetilanne jatkuu v. 2024 vaiheena, verotulojen kasvu on vähenemässä ja sosiaaliturvamaksujen tuotto supistuu. Toisaalta verotulojen kasvu piristyy v. 2025 ja päätetyt sopeutustoimet lisäävät verotuloja jo vuoden 2024 lopusta alkaen. Menoja lisäävät mm. korkomenojen ja etuusmenojen kasvu. Rahoitusasema paranee kehyskauden aikana.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta huolimatta kuntataloudessa vallitsee edelleen tulojen ja menojen välillä rakenteellinen epätasapaino, joka uhkaa syventyä lähivuosina ilman uusia toimenpiteitä. Kuntien tulisi

pystyä sopeuttamaan sekä palveluverkkoaan että toimintaansa vastaamaan pienenevää palvelutarvetta ja rahoitusta.

Kunnilla on tehtäväkentän supistuttua aiempaa vähemmän mahdollisuuksia menosopeutukseen, joten uhkana on sopeutuspaineen kohdistuminen aiempaa enemmän veroprosenttien korotuksiin. Kuntien välinen eriytyminen näkyy entistä enemmän myös kuntakentän näkymien ja tulevaisuudenhaasteiden eriytymisenä. Lapsi- ja nuorisoikäluokkien pienenemisen myötä tarvittaneen entistä enemmän kuntien välistä yhteistyötä erityisesti koulutuspalvelujen järjestämisessä. Myös osaavan työvoiman saatavuuden varmistaminen edellyttää uusia palveluiden järjestämistapoja. Näiden kehityssuuntien ja heikkenevien talousnäkökymien myötä investointien tarkan tarveharkinnan tärkeys korostuu kunnissa.

Kuntatalouden toimintamenoja kasvattaa vuosina 2025–2028 etenkin hintojen nousu. Koulutuksen palvelutarve pysyy painelaskelmassa kehysvuosina laskevana syntyvyyden laskun ja ikäluokkien pientymisen vuoksi, mikä pitää toimintamenojen volyymikasvun negatiivisena. Poikkeuksen toimintamenojen laskevaan volyymikehitykseen muodostaa ainoastaan vuosi 2025, jolloin kunnille siirtyy vastuu työ- ja elinkeinopalveluiden järjestämisestä ja samalla kuntien rahoitusvastuuta työttömyysetuuksista laajennetaan. Koulutuksen palvelutarpeen lasku ja pienenevä rahoitus haastavat toiminnan sekä palveluverkon sopeuttamiseen niitä kuntia, joissa lapsi- ja nuorisoikäluokat pienenevät. Kehitysarviossa palvelutarpeen laskua on totuttuun tapaan hieman loivennettu, sillä monissa kunnissa mahdollisuudet kouluverkon sopeuttamiseen ovat rajalliset.

Kuntien kustannuskehitystä kuvaava peruspalvelujen hintaindeksin muutos on keskimäärin 3,1 % vuodessa vuosina 2025–2028. Kuntatalouden suurimman kuluerän muodostavat henkilöstökustannukset ja siksi kunta-alan palkkaratkaisuilla on suuri merkitys kuntatalouden kustannuskehitykseen. Kunta-alan ansiokehityksen oletetaan ennusteessa olevan talouden yleistä ansiokehitystä hieman nopeampaa vuosina 2025–2027 kunta-alalle sovitun palkkausjärjestelmien kehittämisohjelman vuoksi. Työvoiman saatavuuden heikkous ja tiukat kelpoisuusehdot vaikeuttavat palvelujen järjestämistä ja hankkeiden toteuttamista, mutta voivat myös johtaa tilanteeseen, jossa palvelujen tuottaminen kohtuullisin kustannuksin on entistä vaikeampaa.

Vuonna 2025 työ- ja elinkeinopalvelut siirretään kuntien vastuulle. Muutos kasvattaa kuntatalouden toimintamenoja reilulla 800 milj. eurolla v. 2025. Uudistuksen myötä kuntien henkilöstömäärä kasvaa noin neljällä tuhannella henkilötyövuodella, mikä näkyy v. 2025 henkilöstömenojen voimakkaana kasvuna. Uudistus laajentaa kuntien rahoitusvastuuta työttömyysetuuksien rahoituksesta, mikä puolestaan heijastuu v. 2025 avustusmenojen tason muutokseen. Työllisyyskehityksellä on uudistuksen seurauksena entistä suurempi vaikutus kuntatalouteen. Uusiin avustusmenoihin vaikuttaa etenkin työttömyyden kehitys, jonka on ennustettu asettuvan noin 6,6 prosenttiin vuosina 2025–2028, sekä muutokset työttömyysetuuksien tasoa määrittävässä kansaneläkeindeksissä.

Painelaskelman perusteella kuntatalouden tulojen ja menojen välinen epätasapaino kasvaa toiminnan ja investointien rahavirralla mitattuna v. 2024 n. -1,1 mrd. euroon ja v. 2025 jo n. -1,6 mrd. euroon. Vuosina 2026 ja 2027 toiminnan ja investointien rahavirta heikkenee edelleen hieman: v. 2026 -1,8 mrd. euroon ja v. 2027 -2,0 mrd. euroon. Kun valtionosuuksiin tehtävät takautuvat sote-leikkaukset ja hallituskauden aikainen indeksijarru

poistuvat, asettuu toiminnan ja investointien rahavirta v. 2028 -1,8 mrd. euroon. Vuosikatteet eivät riitä kehysvuosina poistoihin tai nettoinvestointeihin. Tulojen ja menojen merkittävä epätasapaino merkitsee kuntataloudessa veronkorotuksia ja tiukkaa budjettikuria tulevina vuosina. Sote-uudistuksen jälkeisessä kuntakentässä talouden liikkumavara on kaventunut huomattavasti ja palveluverkon ennakoiva suunnittelu ja investointien tarveharkinnan tärkeys korostuvat. Ongelmat osaavan työvoiman saatavuudessa, kiinteistöjen tehokas käyttö, kaupungistuminen, syntyvyyden pienentyminen sekä vihreä siirtyminen edellyttävät uusia palveluiden järjestämistapoja, joissa kuntien välinen yhteistyö korostuu.

Kuntatalousohjelma 2025-2028

Ensimmäinen sote-uudistuksen jälkeinen vuosi 2023 oli kunnille monella tapaa poikkeuksellinen. Uudistus vaikutti merkittävästi sekä kuntien toimintaan että talouteen. Kuntatalouden, sisältäen kunnat ja kuntayhtymät, tulos oli vahva ja samalla toiminnan ja investointien rahavirta kääntyi positiiviseksi. Kertaluonteisilla sote-uudistukseen liittyvillä tekijöillä oli olennainen vaikutus positiiviseen tulokseen. Lisäksi uudistus heijastui myös kuntatalouden lainakannan sekä rahavarojen huomattavaan vähentymiseen, kun sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymät siirtyivät varoineen ja velkoineen osaksi hyvinvointialueita.

Sote-uudistuksen johdosta myös kuntien tulo- ja menorakenne muuttuivat merkittävästi vuonna 2023. Verotulojen kokonaismäärä supistui 46 prosenttia ja valtionosuudet pienenevät noin kaksi kolmasosaa. Samanaikaisesti kuntien toimintakulut puoliintuivat. Suurimmat vähennykset olivat palveluiden ostoissa, minkä myötä henkilöstökulut muodostivat suurimman osan toimintakuluista aiemman palvelujen ostojen sijaan. Sote-uudistuksen tulojen ja kustannusten siirron johdosta verotulojen, valtionosuuksien ja toimintakulujen reaalista muutosta on kuitenkin vaikea todentaa pelkästään tilinpäätöstietoja vertaamalla.

Hallituksen tavoitteena on, että kansantalouden tilinpidon mukainen kuntahallinnon rahoitusasema on lähellä tasapainoa. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää kuntatalouden tilanteen merkittävää kohenemista, sillä julkisen talouden painelaskelman perusteella kuntahallinnon rahoitusasema suhteessa bruttokansantuotteeseen on -0,7 prosenttia vuonna 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 roolia ja sote-uudistuksen voimaantumisen sekä TE-uudistuksen jälkeistä tilannetta. Lisäksi jatketaan kiinteistöverouudistusta, jonka päämääränä on saattaa rakennusten ja maapohjien verotusarvot vastaamaan paremmin niiden todellisia käyviä arvoja. Hallitusohjelman ja hallituksen julkisen talouden suunnitelman päätösten mukaisesti kuntien toimintaedellytyksiä vahvistetaan myös kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähentämällä tai kuntien maksutuloja lisäämällä. Julkisen sektorin tilaohjelma on käynnistymässä keväällä 2024.

Työvoimapalveluiden järjestämisvastuu siirtyy kunnille ja kuntien muodostamille yhteistoiminta-alueille 1.1.2025. Samassa yhteydessä kuntien vastuu työttömyysetuuksien rahoituksesta laajenee. Uusiin ja laajeneviin tehtäviin myönnetään täysimääräinen valtionosuusrahoitus.

Työllisyysalueita tulee olemaan yhteensä 45, joista 39 järjestää työvoimapalvelut vastuukuntamallilla ja kaksi kuntayhtymämallilla. Neljä kuntaa järjestää työvoimapalvelut itse. Uudistuksen yhteydessä kuntien rahoitusvastuuta työttömyysetuuksista laajennetaan koskemaan työmarkkinatuen lisäksi myös perus- ja ansiopäivärahaa. Työttömän osallistuminen työllistymistä edistävään palveluun ei jatkossa enää katkaise kunnan vastuuta työttömyysetuuden rahoituksesta.

Kuntien roolia kotoutumisen edistämisestä vahvistetaan 1.1.2025 voimaan tulevan kotoutumislain mukaisesti. Kunnille myönnetään rahoitusta muun muassa matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluihin, monialaiseen osaamiskeskustyyppiseen toimintaan, monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestämiseen sekä työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen.

Kuntien valtionapuihin osoitetaan noin 5,5 mrd. euroa vuonna 2025. Laskennalliset valtionosuudet ovat noin 4,5 mrd. euroa, kuntien veromenetysten korvaukset 0,5 mrd. euroa ja muut valtionavut 0,5 mrd. euroa.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus on vuonna 2025 noin 3,2 mrd. euroa. Valtionosuus nousee vuoden 2024 talousarvioon verrattuna noin 690 milj. euroa. Valtionosuuden nousua vuonna 2025 selittää erityisesti TE-uudistuksen voimaantulo, minkä seurauksena kuntien peruspalvelujen valtionosuuksiin sisällytetään työ- ja elinkeinopalveluiden rahoitus sekä korvaus työttömyysetuuksien laajenevasta rahoitusvastuusta. Uudistuksen yhteydessä valtionosuuteen tehtävät siirrot ovat yhteensä noin 874 milj. euroa.

Vaikka valtionosuuteen tehdään 277 milj. euron pysyvä lisäys vuonna 2025 lähtien lieventämään sote-siirtolaskelmien päivityksestä johtuvaa vähennystä, vuonna 2025 valtionosuutta pienentävät sote-uudistuksen yhteydessä kunnilta hyvinvointialueille siirtyneiden kustannusten ja tulojen tarkentumisesta aiheutuvat erät. Kunnallisverotuksen efektiivisyyttä lisätään poistamalla tulosta tehtävä ansiotulovähennys ja kasvattamalla vastaavasti ensisijaisesti valtion verosta tehtävää työtulovähennystä. Tämä kaventaa hallitusohjelman mukaisesti kuntien nimellisten ja efektiivisten veroprosenttien välistä eroa. Toimenpide on kustannusneutraali lisäten kuntien verotuloja 340 milj. eurolla ja vähentäen vastaavasti kuntien verotulomenetysten korvauksia.

Hallitusohjelma sisältää monia tavoitteita varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen sekä vapaan sivistystyön osalta. Osana perusopetuksen vahvistamista perusopetuksen tuntijakoon lisätään kolme vuosiviikkotuntia 1.8.2025. Lisäksi hallitus uudistaa esi- ja perusopetuksen tukea ja vakiinnuttaa perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen tasa-arvorahoituksen. Vapaan sivistystyön koulutuksen järjestäjiltä vähennetään valtionosuuden perusteena olevia suoritteita aiempien päätösten mukaisesti.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla valtion kuntia koskevia toimenpiteitä ovat erityisesti julkisen henkilöliikenteen ostojen tukeminen, MAL-sopimusmenettelyiden jatkaminen sekä valtionrahoituksen ohjaaminen kuntien kävely- ja pyöräilyhankkeisiin. Ympäristöministeriön hallinnonalalla merkittävimpiä kuntien toimintaan vaikuttavia muutoksia

kaudelle 2025–2028 ovat asuntotuotantoon kytkeytyvä korkotukivaltuuden korottaminen, erityisryhmien investointiavustuksen vähentäminen sekä rakentamislain muutokset.

Vuonna 2024 kuntatalouden toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan kääntyvän 1,1 mrd. euroa negatiiviseksi, sillä kuntien menot jatkavat kasvuaan. Samalla valtionosuudet pienentyvät, ja verotulot supistuvat sote-uudistukseen liittyvien niin kutsuttujen verohäntien poistuessa. Verohännillä tarkoitetaan tilannetta, jossa kunnat saivat vuonna 2023 verotuloja sote-uudistusta edeltävän laajemman veropohjan mukaan.

Kuntatalouden tulojen ja menojen epätasapaino syvenee lähivuosina erityisesti kasvavien kustannusten, investointipaineiden ja sote-uudistukseen liittyvien valtionosuuksien täsmäytysten ja takaisinperinnän seurauksena. Kevään julkisen talouden suunnitelman nettovaikutus on kuntataloutta vahvistava. Silti kuntatalouden toiminnan ja investointien rahavirta heikkenee kehysvuosina noin 1,6–2,0 mrd. euroa negatiiviseksi. Vuonna 2023 kuntatalouden lainakanta oli noin 19,6 mrd. euroa, ja painelaskelmassa se uhkaa nousta tarkastelujakson lopulla 26,8 mrd. euroon.

Synkkenevä kuntatalouden tilanne asettaa haasteita taloudenpidolle ja vaatii huolellista suunnittelua ja toimenpiteitä tulevaisuuden varalle. Kuntatalouden menot voivat osoittautua painelaskelmaa maltillisemmiksi, mikäli kunnat ja kuntayhtymät pystyvät sopeuttamaan sekä palveluverkkoaan että toimintaansa vastaamaan pienenevää palvelutarvetta ja rahoitusta.

Kuntien verotulojen arvioidaan olevan vuonna 2024 yhteensä noin 13,8 mrd. euroa. Edelliseen vuoteen verrattuna verotulot alenevat runsaalla 5 prosentilla. Vuonna 2025 verotulojen ennustetaan kasvavan 5 prosenttia. Vuonna 2025 kunnallisveron tuoton arvioidaan olevan noin 10,3 mrd. euroa ja kuntien yhteisöveron tuotoksi arvioidaan 1,7 mrd. euroa. Kiinteistöveron tuotto olisi arvion mukaan noin 2,4 mrd. euroa vuonna 2025. Vuonna 2024 voimaan tulleen kaivosmineraaliveron tuoton arvioidaan olevan noin 31 milj. euroa vuonna 2025. Tästä kaivosten sijaintikuntien osuus olisi noin 19 milj. euroa.

Kunnallisveron tuottoon kehyskaudella vaikuttavat etenkin hallitusohjelmaan ja julkisen talouden sopeutukseen liittyvät veromuutokset sekä tulo- ja työllisyyskehitys. Yhteisöveron tuottoennuste pohjautuu kansantalouden tilinpidon toimintaylijäämäennusteen kehitykseen. Tämän lisäksi yhteisöveron tuottoon kehyskaudella vaikuttavat veroperustemuutokset. Kehyskaudella kiinteistöveron tuoton arvioidaan kasvavan keskimäärin noin 2,3 prosentin vuosivauhtia.

Vuonna 2024 kuntatalouden tilanne heikkenee kaikissa kuntakokoryhmissä, mikä selittyy pääosin verotulojen vakiintumisella sote-uudistuksen jälkeiselle tasolle. Hallitus päätti kevään 2024 kehysriihessään kuntataloutta vahvistavista toimenpiteistä, mutta siitäkin huolimatta vuodesta 2025 eteenpäin toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan heikkenevän kaikissa kuntakokoryhmissä. Kehyskauden loppua kohden mentäessä kaikkien kuntakokoryhmien toiminnan ja investointien rahavirta painuu negatiiviseksi. Ryhmien väliset, mutta myös ryhmien sisäiset erot ovat toisinaan kuitenkin suuria.

Kunnallisveron laskennallinen korotuspaine kasvaa tarkastelukauden loppua kohden mentäessä koko maan tasolla, mutta vuonna 2028

heikkenevä tilanne tasoittuu vuoden 2023 valtionosuuksien takaisinperinnän ja hallitusohjelman mukaisen peruspalvelujen valtionosuuden indeksijarrun poistuessa. Kuitenkin kuntakokoryhmittäin tarkasteltuna kaikissa kuntakokoryhmissä on laskennallista korotuspainetta tarkastelukauden aikana. Vuonna 2024 negatiivisen vuosikatteen kuntia arvioidaan olevan 14, mutta kehyskauden loppua kohti mentäessä määrä kasvaa merkittävästi erityisesti pienten kuntien kuntakokoryhmissä. Tilannetta voi pahentaa entisestään veropohjan heikkeneminen, joka muodostaa uhkan varsinkin pienten kuntien kuntakokoryhmissä, jos väestöennusteen mukainen demografiakehitys ja maan sisäinen muuttoliike jatkuu ennustetun kaltaisena. Kuntatalouteen vaikuttaa kehyskaudella monet eri epävarmuutta aiheuttavat muutostekijät.

Kaupungin tilinpäätös 2023 ja taloudellinen tilanne

Suonenjoen kaupungin vuoden 2023 tilinpäätös oli 25.000 euroa ylijäämäinen. Taseessa olevaa kumulatiivisen ylijäämän määrä aleni hieman johtuen vuoden 2022 tilinpäätöksen oikaisusta koskien hyvinvointialueelle siirtyneiden itsenäistymisvarojen (124.481,49 euroa) tase-erän alas kirjaamisen myötä. Ylijäämän kumulatiivinen yhteismäärä on noin 8,8 milj. euroon vuoden 2023 lopussa.

Tulopohjan ylittyminen niin käyttötaloudessa kuin veroperusteisessa rahoituksessa oli keskeinen tekijä ylijäämäiseen tulokseen vuodelta 2023. On kuitenkin huomion arvoista, että ko. erät olivat pääsääntöisesti kertaluontoisia tai niiden vaikutus tulee päättymään lähivuosina. Kulurakenteen osalta kaupungin talousarvio ylittyi merkittävästä ja nämä ovat puolestaan pääsääntöisesti pysyväisluontoisia eriä.

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

Pääosin kahden ylijäämäisen valtuustokauden jälkeen kaupungin taloudessa on noin +8,8 milj. euron suuruinen ”ylijäämäpuskuri”. Päivitetyt taloussuunnitelman perusteella ylijäämät riittävät vähintään vuoteen 2028 saakka.

Arvio tulevasta kehityksestä

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 voimaantuleva TE24 uudistus siirtää työllisyys ja yrityspalvelujen (TE) vastuun valtiolta kunnille. Tämä vaikuttaa myös merkittävästi kuntien tulopohjaan.

Hyvinvointialueiden tulo vuoden 2023 alusta lukien toki selkeytti kuntien talouden hallintaa, mutta toisaalta haastaa kuntien taloutta leikaten merkittävän osan kuntien tulopohjaa. Velat ja vastuut jäävät kuntiin ja epävarmuus kuntien ja hyvinvointialueiden tulomuodostuksesta on edelleen olemassa. Kohoavat kustannukset, turvallisuuspoliittinen epävarmuus ovat myös tekijöitä, joita ei ole pystytty vielä kokonaisuudessaan arvioimaan lähivuosien osalta. Lisäksi kunta-alan palkkaratkaisu kohottaa merkittävästi kuntien kustannuksia.

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

Tulevien vuosien keskeiset haasteet tulevat olemaan kaupungin tulopohjassa tapahtuvat muutokset sekä kustannustason nousu. Toimenpiteiden kohdentuminen tulee näin ollen kohdentua rakenteiden ja toimintaprosessien uudistamiseen sekä ja palvelujen tason sopeutumiseen niin määrän kuin palvelujen laadun osalta.

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 verotulotentasausta. 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 syntyvin 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 raamissa elinvoima- ja hallintopalvelujen osalta.

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.

Talouden sopeutumiseen on Suonenjoen kokoisella kunnalla vielä selkeä mahdollisuus määrältään vähenevien palvelutarpeen palveluissa, kuten varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa. Muun muassa varhaiskasvatuspalveluikäisten lasten määrä on vähentynyt menneen neljän vuoden aikana noin 100 lapselle. Palvelutaso ja määrä on syytä arvioida myös laajemmin kaikkien kunnan 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.

Kaupunginhallitus on päätöksellään edellyttänyt toimialoja tuomaan konkreettiset toimenpiteet päätökseen vuoden 2024 talousarvion valmistelun yhteydessä. Toimenpiteet on hyväksytty lautakuntien ja kaupunginhallituksen käyttötaloussuunnitelmiin alkuvuoden aikana. Toimielinten on syytä varautua toimenpiteiden tarkentamiseen ja toimenpanon nopeuttamiseen tulevan syksyn aikana ja arvioimaan tilanne vuoden 2025 talousarvion valmistelun yhteydessä.

Kaupungin toimintoja tulee sopeuttaa tulopohjan kasvuun nähden. Talouden tasapainossa pitämistä tulee kaikkien toimialojen pitää huolta. Kaupungin omat investointitarpeet edellyttävät tulo-rahoituksen riittävyyttä ja varautumista tulopohjan merkittävään kaventumiseen. Talouden tasapainon saavuttaminen edellyttää menokehityksen hillintää kaikkien toimialojen osalta.

Suonenjoen kaupungin nettokäyttökustannukset (toimintakate) olivat vuonna 2023 noin +250 euroa / asukas korkeammalla tasolla kuin kunta-alan keskiarvo. Tämä on tarkoittanut Suonenjoen kaupungille yli +1,5 milj. euroa enemmän kuluja vuodessa kuin kunta-alalla keskimäärin käytetään. Talouden sopeutumisen tarvetta on syytä arvioida tarkemmin vuoden 2025 talousarvion laadinnan yhteydessä.

Kaupungin strategiset haasteet liittyvät väestönkehitykseen ja palvelurakenteen yhteensovittamiseen. Vähenevä lapsien määrä luo oman haasteen mm. varhaiskasvatus- ja kouluverkoston osalta. Kiinteistöjen tarkastelu on keskeisessä roolissa kuluvan valtuustokauden aikana niin toiminnallisesti kuin myös taloudellisesti. Vuoden 2022 kaupunginvaltuuston on tehnyt merkittävän päätöksen perusopetusverkon sopeuttamisesta palvelun tosialliseen tarpeeseen nähden. Päätöksen mukaisesti Sammelselän koulu lakkautetaan vuoden 2025 syksystä lukien.

Raami 2025:

Vuoden 2025 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 käyttäjämäärään. Mittavien omaraahoitteisten investointien toteuttaminen on erityisen haasteellista kaupungin kokonaisrahoituksen pienenemisen ja kasvaneiden pääomakustannusten johdosta.

Liitteenä on suunnitelma vuoden 2025 talousarvioraamien osalta. Edellisvuoden tapaan raami esitetään ulkoisten tulo- ja kuluerien muodossa, mikä sitoo myös toimialojen budjetointia. Sisäisten- ja laskennallisten erien arviointi on ollut muuttuneiden ja edelleen muuttuvien rakenteiden myötä erityisen hankalaa. Uuden kunnan toimialojen hallinnolliset palveluvelvoitteet eivät ole vähentyneet uudistuksen myötä.

Tekninen lautakunta on kokouksessaan (13.3.2024 § 23) hyväksynyt Suonenjoen kaupungin kiinteistöomaisuuden hallintaa ja omistamista koskevan selvityksen. Selvityksessä on esitetty toteutukseen malli, missä kaikki kaupungin omistamat kiinteistöt siirretään perustettavaan teknisten palvelujen liikelaitokseen sekä yhtiöittämisvelvollisuuden piiriin kuuluvat kiinteistöt (sote- ja teollisuuskiinteistöt) yhtiöitetään oman yhtiöönsä. Tämä tarkoittaa merkittävä muutosta koko teknisten palvelujen toimialaan ja käytännössä nykyisen hallinto-organisaation lakkautumista teknisten palvelujen osalta.

Kaupunginhallitus on arvioinut, että sopiva ajankohta muutosten tekemiseen on keväällä 2025, jolloin uuden valtuustokauden järjestäytyminen ja mahdolliset luottamustehtävävalinnat uuteen organisaatorakenteeseen saadaan huomioiduksi. Tästä on vielä tarvittavilta osin noin kuusi kuukautta aikaa pakolliseen muutokseen ja tarvittaessa niin liikelaitoksen, toimialojen ja yhtiöiden budjetointi voidaan toteuttaa vuoden 2026 alusta lukien muuttuneen rakenteen ja

vuokranmäärittysten mukaisesti. Vuoden 2025 teknisen toimialan budjetointi toteutetaan alustavasti nykyisen hallintorakenteen mukaisesti, mutta tarvittaessa varaudutaan tekemään mahdolliset niin kaupungin sisäiset kuin uusien muodostuvien rakenteiden mukaiset määrärahojen siirrot jo vuoden 2025 aikana. Uusiutuvien rakenteiden myötä vuodesta 2026 alkaen toteutuu siirtymä selkeämpään tilaaja-tuottaja mallin mukaiseen investointi- / rahoituskäytäntöön.

Talousarvio raamin veroperusteet pohjautuvat vuodelle 2024 hyväksyttyihin veroprosentteihin. Suonenjoen kaupungin vuoden 2024 tuloveroprosentti on 9,10 prosenttia. Talousarvion valmistelu toteutetaan nykyisien veroprosenttien pohjalta.

Asetettavien toiminnallisten tavoitteiden painopisteet tulee olla Suonenjoen kaupungin strategian mukaiset. Toiminnallisten tavoitteiden arviointi tulee tehdä yhdessä numero-osan kanssa. Näin myös eurot ohjaavat toimintaa. Painopisteiden valinnassa esille nostetaan kuluvalta vuodelta teeman mukaisesti Aktiivinen ja hyvinvoiva suonenjokelainen sekä Viestinnän ja Toiminnan uudistaminen.

Kaupungin toiminnan arvioinnissa huomioidaan muun muassa hyvinvointialueen myötä muodostuneet yhdyspinnat, palvelutarpeen määrittäminen, toiminnallinen tehokkuus ja prosessien tarkastelu sekä hyvinvoinnin ja osallisuuden kehittäminen. Asetettavien vaikuttavuus- ja tuotantotavoitteiden mittareiden konkretisointiin on syytä kiinnittää erityistä huomiota.

Talousarvion raameja selvitetään yksityiskohtaisemmin kaupunginhallituksen kokouksessa.

Alustava aikataulu

26.08.2024 Kaupunginhallitus antaa raamin
02.09.2024 Hallintopalvelujen tarkennettu laadintaohje
28.10.2024 Toimialojen käsittelyt ja palautus hallintopalveluihin
04.11.2024 Investointiohjelman 1. käsittely kaupunginhallituksessa
11.11.2024 Veroprosenttien päätökset valtuustossa
14.11.2024 Talousarvio esitys hallitukselle valmis
19.11.2024 Kaupunginhallituksen 1.käsittely
02.12.2024 Kaupunginhallituksen 2.käsittely
16.12.2024 Kaupunginvaltuuston käsittely

Ehdotus

Kaupunginjohtaja ehdottaa, että kaupunginhallitus hyväksyy vuoden 2025 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 +3,0 prosentin suuruiset ei lakisääteisten taksojen ja maksujen korotusehdotukset, jotka astuvat voimaan vuoden 2025 aikana.

Kaupunginhallitus hyväksyy muiden kuin kiinteistöjen peruskorjaamisen tai rakentamisen investointimenojen kaupungin kaikki toimialat sisältäväksi investointien nettoraamiksi 2,0 milj. euroa vuodelle 2025.

Kiinteistöjen osalta laaditaan oma investointiohjelma huomioiden

hyvinvointialueen tuomat muutokset, koulu- ja varhaiskasvatusverkoston muutokset sekä muiden toimintojen palvelutarpeeseen kohdentuvat tilatarpeet ja muutokset tilojen tehokkaaseen käyttöön liittyen.

Toimialojen investointiesitykset pyydetään tekemään yhteistyössä suoraan kaupunginhallitukselle 4.11.2024 mennessä niin, että palvelusta vastaava palvelualue tai tilaa käyttävä palvelu tulee kuulluksi investointiesityksen valmistelun yhteydessä. Investointiesitysten taustalla on oltava ennakkoon valmistellut linjaukset ja selvitykset niin kiinteistöstrategian kuin liikkumista edistävien palvelujen ja rakenteiden osalta.

Lisäksi kaupunginhallitus edellyttää toimialoja viemään talouden tasapainottamistoimenpiteitä käytäntöön kaupunginvaltuuston hyväksyminen tavoitteiden ja aikataulujen mukaisesti.

Päätös

Ehdotus hyväksyttiin.