

Salon kaupungin toiminnan ja talouden kehys vuodelle 2026 ja talousarvion laadintaohjeet

Kaupunginhallitus 30.06.2025 § 30
3127/02.02.00.01/2025

Valmistelija

vt. talousjohtaja Maria Kulmala, maria.kulmala@salo.fi, 02 778 4017

Talousarviokehyksessä määritellään tulevan vuoden talousarvion reunaehdot ja annetaan talousarvion laadintaohjeet toimielimille. Talousarviokehys perustuu verottajan ja kuntaliiton arvioon verotulojen ja valtionosuuksien kehityksestä sekä arvioon kaupungin toimintatulojen ja toimintamenojen kehityksestä vuodelle 2026.

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

Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet. Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen.

Taloussuunnitelman tasapainossa voidaan ottaa huomioon talousarvion laadintavuoden taseeseen kertyväksi arvioitu ylijäämä. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Tässä määräajassa tulee kattaa myös talousarvion laadintavuonna tai sen jälkeen kertynyt alijäämä.

Talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan.

Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt joulukuussa 2022 Salon kaupunkistrategian 2030 "Avaimet kaikkiin oviin". Vuoden 2026 talousarvio ja vuosien 2026-2028 taloussuunnitelmavuosien strategiset linjaukset perustuvat valtuuston hyväksymään kaupunkistrategiaan. Kaupunkistrategiaa päivitetään tavoitteiden, mittareiden ja toimenpiteiden osalta syksyn 2025 aikana

Kuntatalouden kehitysnäkymät

Valtiovarainministeriön kansantalousosaston mukaan Suomen talous kääntyi viime vuoden aikana taantuman pohjalta kasvuun. Alkuvuoden tietojen perusteella talouskasvun piristymisen on jatkunut vuoden vaihteen jälkeen. Talouden kasvua varjostavat kuitenkin kauppa- ja geopolitiikan tuoma epävarmuus. Toisaalta kysyntää on lisäämässä kasvavat panostukset Euroopassa puolustukseen ja infrastruktuuriin. Inflaation hidastuminen ja korkojen lasku ovat parantaneet kotitalouksien ostovoimaa niin Suomessa kuin vientimarkkinoilla. Kulutuksen kasvua jarruttaa kuitenkin edelleen talouden epävarmuus. Bruttokansantuotteen arvioidaan kasvavan vuonna 2026 noin 1,6 prosenttia ja vuonna 2027 noin 1,5 prosenttia.

Kuntatalouden tilinpäätösarvioiden perusteella kuntatalous heikkeni vuonna 2024. Kuntatalouden tila on kuitenkin parempi kuin mitä syksyn

2024 kuntatalousohjelmassa odotettiin, menojen kasvu jäi ennakoitua vähäisemmäksi ja kuntien saamat verotulot kehittyivät syksyn arvioita suotuisammin. Kuitenkin on huomattava, että joidenkin kuntien vuoden 2024 talouden tunnuslukujen taustalla on kertaluonteisia parantavia tekijöitä, joiden vaikutus ei ulotu tuleviin vuosiin.

Kuntatalouden kuluvan vuoden tilanne on viime vuotta huomattavasti haastavampi. Toimintakulujen kasvu on voimakasta, sillä työ- ja elinkeinopalveluiden järjestämisvastuu siirtyi vuoden alusta kunnille ja kuntien rahoitusvastuuta työttömyysetuuksista laajennettiin. Lisäksi toimintamenoja kasvattaa kunta-alan ansiokehitys. Kuntatalouden tulot eivät riitä kuntatalouden kasvaviin menopaineisiin. Menojen kasvua hillitsee kuitenkin palvelutarpeen lasku, mikä on seurausta pitkään jatkuneesta syntyvyyden laskusta. Oppilaiden määrän väheneminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että opetuksen järjestämisen kustannukset laskisivat samalla tahdilla.

Kuntien verotulot koostuvat kunnallis-, kiinteistö-, kaivosmineraali- ja yhteisöveroista. Kunnallisveron osuuden arvioidaan olevan verotuloista keskimäärin 72 prosenttia, yhteisöveron 12 prosenttia ja kiinteistöveron 16 prosenttia. Vuonna 2026 kuntien verotulojen arvioidaan kasvavan 5,4 prosenttia.

Valtionosuuksien arvioidaan kasvavan vuonna 2026 verrattuna vuoteen 2025 johtuen muun muassa kustannusten jaon tarkistuksen ja indeksitarkistuksen vauhdittamina. Toisaalta valtionosuuksien kehitystä hidastaa samanaikaisesti hallituksen puoliväliriihessä tekemä pysyvä valtionosuusleikkaus. Lisäksi valtionosuuksien kehitystä hidastaa vuoteen 2027 saakka muun muassa sote-siirtoon liittyvien takautuvasti perittävien valtionosuuksien leikkaus sekä hallituksen päättämä yhden prosenttiyksikön indeksijarru.

Salon kaupungin vuoden 2024 tilinpäätös

Kaupunki teki vuonna 2024 4,0 miljoonaa euroa ylijäämäisen tuloksen. Vuonna 2023 ylijäämä oli 16,1 miljoonaa euroa, vuonna 2022 ylijäämä oli 9 miljoonaa euroa ja vuonna 2021 ylijäämä oli 8,2 miljoonaa euroa.

Vuoden 2024 positiivisen tuloksen jälkeen taseessa olevat kertyneet ylijäämät nousivat 48,6 miljoonaan euroon eli 953 euroa per asukas (asukasmäärä 50.867).

Positiivisen tuloksen taustalla on talousarviota paremmin toteutuneet tuotot ja verotulot sekä vastaavasti arvioitua hieman pienemmin toteutuneet toimintakulut.

Kuluva vuosi 2025

Valtuuston hyväksymä talousarvio vuodelle 2025 on noin 3,3 miljoonaa euroa alijäämäinen. Suunnitelmakaudella yksittäiset taloussuunnitelmavuodet eivät ole tämän hetkisen arvion mukaan tasapainossa, mutta ottaen huomioon vuosien 2020-2024 positiiviset tulokset ja taseeseen kertyneen ylijäämän, taloussuunnitelmakausi 2025-2027 on tasapainossa.

Kaupungin väkiluku oli viime vuodenvaihteessa 50 867. Asukasluku laski vuoden takaiseen 230 asukkaalla. Ennakkotietojen perusteella asukasluku on huhtikuun 2025 lopussa 50 767, joten vähennystä on neljän ensimmäisen kuukauden aikana 100 henkilöä.

Työ- ja elinkeinoministeriön työllisyyskatsauksen mukaan kaupungin työttömyysaste oli toukokuun lopussa 11,0 %, kun se vuodenvaihteessa oli 10,0 %.

Seuraavana vuonna suurin muutos kaupungin toiminnassa ja taloudessa liittyy hyvinvointialueelle vuokrattujen kiinteistöjen siirtymääjän päättymiseen. Sote-uudistuksen yhteydessä hyvinvointialueiden tuli vuokrata sote-kiinteistöt vähintään kolmeksi vuodeksi ja vuodesta 2026 alkaen vuokrasopimukset voidaan irtisanoa. Mikäli vuokrausta edelleen jatketaan, pitää kuntien yhtiöittää omistukseensa jääneet sote-kiinteistöt.

Toukokuun talouden toteuman perusteella sekä ulkoiset toimintatuotot että toimintakulut ovat toteutuneet hieman alle talousarvion. Henkilöstökulujen loppuvuoden kehitykseen vaikuttavat kunta-alan sopimusratkaisun mukaiset kesäkuussa voimaan tulevat kehittämisohjelmaeräkorotukset sekä lokakuussa voimaan tuleva yleiskorotus, joiden vaikutukset eivät näy vielä toukokuun toteumassa. Uutta pitkäaikaista lainaa ei ole nostettu alkuvuoden aikana. Lyhytaikaista kuntatodistuslainaa oli toukokuun lopussa 35,0 miljoonaa euroa. Kokonaislainamäärä toukokuun lopussa oli noin 59,2 miljoonaa euroa eli noin 1.166 euroa/asukas, kun vuoden vaihteessa lainamäärä oli noin 59,1 miljoonaa euroa eli 1.161 euroa/asukas. Muutetun talousarvion mukaan lainanmäärä olisi vuoden 2025 lopussa noin 79 miljoonaa euroa.

Kuntaliitto on toukokuussa päivittänyt verotuloennustettaan. Tämän hetken verotuloennuste on vielä epävarma ja ennusteeseen on syytä suhtautua varovaisuuden periaatetta noudattaen. Kuntaliiton verotuloennuste ja valtionosuuslaskelmat huomioiden tilikauden alijäämä toukokuun arvion mukaan saattaa olla suurempi kuin kuluvan vuoden talousarviossa ja alijäämä olisi noin 4,5 miljoonaa euroa. Näin aikaisessa vaiheessa vuotta tehtyyn ennusteeseen on kuitenkin syytä suhtautua varauksella. Ennustetta päivitetään, kun saadaan uusia päivitettyjä tietoja verotuloennusteista ja valtionosuuksista.

Vuoden 2026 talousarviokehityksen taustaoletukset

Talousarvion 2026 kehys on laadittu ulkoisille toimintatuotoille ja toimintakuluille. Kehyksessä oletuksena on, että toimintatuotot kokonaisuudessaan hieman kasvavat vuoden 2025 talousarvion tasosta. Vuokratuottoihin on tehty arvio hyvinvointialueelle vuokrattujen kiinteistöjen vuokratuottojen poistumisesta tämän hetken tietojen perusteella.

Toimintakulujen osalta oletuksena on, että kulut kokonaisuudessaan hieman nousevat vuoden 2025 talousarvion tasosta. Vuonna 2026 toimintakulujen kasvuun vaikuttaa muun muassa hintojen kasvu sekä kunta-alan palkkaratkaisut. Lisäksi kehyksessä on toimintakulujen osalta huomioitu hyvinvointialueelle vuokrattuihin kiinteistöihin liittyvien kustannusten poistumisen aiheuttamat vaikutukset tämän hetken arvion perusteella. Vuodelle 2026 palkkojen korotusprosenttina käytetään tässä vaiheessa 2,0 prosenttia ja korotusta voidaan tarpeen vaatiessa tarkastaa myöhemmin. Palvelujen ostoihin sekä aineiden, tarvikkeiden ja tavaroiden ostojen arvioidaan kasvavan 1,0 prosenttia.

Verotulot on arvioitu Kuntaliiton viimeisen ennusteeseen pohjautuen (tilanne toukokuu 2025) nykyisillä veroprosenteilla. Verotuloennusteet ovat tässä vaiheessa vielä epävarmoja. Valtionosuudet arvioidaan Kuntaliiton ennakkolisten valtionosuuslaskelmaan perustuen. Kuntaliitto käyttää laskelmassaan Opetus- ja kulttuuriministeriön valtionosuuden osalta kuluvan vuoden tietoja ja lopulliset tiedot Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuden osalta saadaan vasta loppuvuodesta. Talousarviokehyksessä on varovaisuuden periaatteella huomioitu Opetus-

ja kulttuuritoimen valtionosuuden mahdollinen muutos tämän hetkisten arvioiden perusteella.

Edellä mainituilla taustaoletuksilla laaditun kaupunkitasoisen kehysten vuosikate on pienempi kuin poistot ja arvonalentumiset, eikä vuosikate näin ollen kata poistoja. Talousarviokehyksessä tilikausi jää alijäämäiseksi noin 5,7 miljoonaa euroa. Laaditun kehysten mukaan lainan määrä vuoden 2026 lopussa olisi noin 113 miljoonaa euroa talousarvion mukaan laskettuna.

Investoinnit

Valtuusto on hyväksynyt talousarvio 2025 yhteydessä investointisuunnitelman vuosille 2026-2029. Sen mukaisesti investointimenot vuodelle 2026 on 45,8 miljoonaa euroa.

Esityslistan liitteenä on kaupunkitasoinen sekä toimielinkohtainen kehys laskettuna edellä mainituilla taustaoletuksilla ja sen mukainen kaupungin tuloslaskelma vuodelle 2026 sekä suunnitelmavuosille 2027-2028 ja rahoituslaskelma vuodelle 2026 sekä valtuuston hyväksymä (TA2025) investointisuunnitelma vuosille 2026-2029.

Talousarviokehys ja suunnitelmavuodet

Kaupungin viime vuosien tilinpäätökset ovat olleet ylijäämäisiä ja taseeseen on kertynyt ylijäämää 48,6 miljoonaa euroa. Lähivuodet näyttävät kuitenkin haastavilta, mikä edellyttää pitkäkestoisia ratkaisuja talouden pitämiseksi tasapainossa. Suuret menolisäykset eivät lähivuosina ole mahdollisia, vaikka kasvun edellytyksistä täytyykin huolehtia.

Vuoden 2026 talousarviokehysten osalta epävarmuuksia liittyy muun muassa työttömyyskustannusten tason sekä opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuden lopullisen tason arviointiin. Kaupunki- ja toimielinkohtaista talousarviokehystä voidaan tarvittaessa päivittää syyskuussa, kun saadaan päivitettyjä tietoja mm. verotuloennusteista sekä muista mahdollisista olennaisista toimintaan tai talouteen vaikuttavista asioista.

Myös suunnitelmavuosiin liittyy useita talouteen kohdistuvia muutoksia ja epävarmuuksia, joita ei tässä vaiheessa valmistelua ole ollut mahdollista ottaa laskemissa huomioon. Suunnitelmavuosiin kohdistuu epävarmuustekijöitä muun muassa mahdollisen tulevan kuntien rahoitusjärjestelmäuudistuksen osalta. Hallitusohjelman mukaisesti kuntien rahoituksen ja valtionosuusjärjestelmän kokonaisuus uudistetaan vastaamaan kuntien uutta roolia ja sote-uudistuksen voimaantulon sekä TE-uudistuksen jälkeistä tilannetta. Valtionosuusuudistuksen on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2027 alusta. Lisäksi käynnissä olevan kiinteistöverouudistuksen mahdollisia vaikutuksia ei vielä voida arvioida. Hallitusohjelmaan sisältyy myös kuntien normituksen keventämisohjelma, jonka tavoitteena on vahvistaa kuntien toimintaedellytyksiä sekä edistää kuntien uudistumista ja kuntien erilaisuuden huomioimista. Valmisteilla on myös hankintalain uudistus, joka esityksen mukaan toteutuessaan aiheuttanee muutuskustannuksia muun muassa kilpailuttamista ja mahdollisia yhtiöjärjestelyjä koskien. Myös työllisyyskehityksellä on entistä suurempi vaikutus talouteen, sillä kuntien rahoitusvastuu työllisyyden hoidosta ovat aiempaa laajemmat.

Suunnitelmavuosien taustaoletuksina on, että toimintatuotot pysyvät vuoden 2025 talousarvion tasolla ja toimintakulut kasvavat vuosittain 2 prosenttia. Verotulot perustuvat kuntaliiton toukokuiseen verotuloennusteeseen, valtionosuudet on arvioitu vuoden 2026 tasolle.

Vuoden 2026 talousarvioprosessin alustava aikataulu

Talousarvio-ohjeet ja alustava talousarviokehys	kesäkuu
Talousarviokehyyksen hyväksyminen	syyskuu (vko 37)
Toimielinten talousarviokäsittelyt	lokakuu (vko 40)
Toimielinten talousarvioneuvottelut	lokakuu (vko 41-42)
Veroprosenttipäätös KV	lokakuu (vko 44)
Kaupunginjohtajan talousarvioesitys	marraskuu (vko 45)
Talousarvion käsittely yhteistoimintaelimessä	marraskuu (vko 45)
Talousarvio KH	marraskuu (vko 47)
Talousarvio KV	joulukuu (vko 49)

Esittelijä	Kaupunginjohtaja
Päätösehdotus	Kaupunginhallitus käy alustavan keskustelun talousarvion raamista vuodelle 2026 ja antaa luvan aloittaa talousarvion 2026 valmistelun liitteenä olevan laadintaohjeen mukaisesti. Lopullinen talousarviokehys vuodelle 2026 hyväksytään syyskuussa (viikko 37).
Päätös	Kaupunginhallitus hyväksyi päätösehdotuksen.
Tiedoksianto	Talousspalvelut Toimielimet Liikelaitos Salon Vesi