

Salon kaupungin toiminnan ja talouden kehys vuodelle 2027 ja talousarvion laadintaohjeet

Kaupunginhallitus 22.06.2026
3765/02.02.00.01/2026

Valmistelija

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 2027.

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”. Uuden valtuustokauden aluksi kaupunkistrategiaa päivitettiin tarpeellisin osin ja uusi strategia hyväksyttiin joulukuun 2025 valtuustossa. Vuoden 2027 talousarvio ja vuosien 2028-2029 taloussuunnitelmavuosien strategiset linjaukset perustuvat valtuuston hyväksymään kaupunkistrategiaan.

Kuntatalouden kehitysnäkymät

Valtiovarainministeriön kevään kuntatalousohjelman mukaan Suomen talouden toipuminen viivästyy Lähi-idän kriisin seurauksena. Maailmantalous kasvoi odotettua vahvemmin ennen Lähi-idän kriisin kärjistymistä ja myös Suomen talous kasvoi vuoden 2025 lopulla. Talouden asteittaisen toipumisen ennakoitiin jatkuvan vuonna 2026, mutta öljyn hinnan nousu hidastaa talouskasvua selvästi. Bruttokansantuotteen kasvun arvioidaan kiihtyvän 1,7 prosenttiin vuosina 2027-2028.

Vuoden 2025 ennakkollisten tilinpäätösanalyysien perusteella kuntien talous heikkeni odotetusti vuodesta 2024. Tilinpäätösarviot toteutuvat talousarvioita parempina, mihin vaikuttaa kuntien kulukuri sekä sopeutusohjelmat. TE-palvelu-uudistus lisäsi kuntien kuluja ja toimintakulut kasvoivat 5,3 prosenttia. Kuntien omat sopeuttamisohjelmat hillitsivät

kulukasvua muilla palveluelueilla ja kuntien kulut kasvoivat lähes pelkästään työllisyyden hoidon aiheuttamien lisäkulujen vuoksi. Kuntien toimintakuluja kasvatti myös sopimuskorotukset, jotka lisäsivät palkkakustannuksia 2,8 prosenttia.

Kuntatalouden tilanne pysyy haastavana kuluvana vuonna. Kuntien talouspaineita lisäävät sovitut palkkaratkaisut, työttömyysetuuksien kasvaneet rahoitusvastuut, valtionosuuksiin kohdistuvat leikkaukset ja välttämättömät investoinnit. Toimintakulujen kasvun taustalla on erityisesti henkilöstökustannusten kasvu ja palkankorotukset ovat suurimmillaan lähivuosina.

Kuntien peruspalvelujen painopiste on sivistys- ja kulttuuripalveluissa, joiden yhteenlaskettu palvelutarve on laskeva. Laskeva palvelutarve ei kuitenkaan realisoitu menojen alenemisena samassa suhteessa, sillä menot eivät jouta mm. palveluverkkoon, henkilöstörakenteeseen ja lainsäädännöllisiin velvoitteisiin liittyvien jäykyyksien takia. Lisäksi varhaiskasvatuksen osallistumisaste ja erityisen tuen tarve ovat lisääntyneet viime vuosina. Te-palvelu-uudistuksen myötä kunnille siirtyi osittainen työttömyysetuuksien rahoitusvastuu, joka on luonteeltaan suhdanneherkkää ja vaikeammin ennakoitavaa.

Kuntien verotulot koostuvat kunnallis-, kiinteistö-, kaivosmineraali- ja yhteisöveroista. Kunnallisveron osuuden arvioidaan olevan verotuloista keskimäärin 73 prosenttia, yhteisöveron 12 prosenttia ja kiinteistöveron 15 prosenttia. Vuonna 2027 kuntien verotulojen arvioidaan kasvavan 3,7 prosenttia.

Kuntien valtionosuuksien kasvu vaihtelee vuosittain. Valtionosuuksia pienentävät hallituksen aiemmin päättämät pysyvät vähennykset. Lisäksi vuonna 2027 valtionosuuksia heikentävät valtionosuuksista vähennettävien perustoimeentulotuen kustannusten voimakas kasvu sekä kehysriihessä päätetty indeksijarrun tason korottaminen 2,8 prosenttiyksikköön. Samanaikaisesti valtionosuuksia kasvattavat kustannustenjaon tarkistukset ja indeksikorotukset. Määräaikaisten leikkausten päättyessä valtionosuuksien kasvu on voimakkaampaa vuosina 2028–2030.

Salon kaupungin vuoden 2025 tilinpäätös

Vuonna 2025 kaupungin tulos oli 0,1 miljoonaa euroa positiivinen. Vuonna 2024 ylijäämä oli 4,0 miljoonaa euroa, 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 2025 positiivisen tuloksen jälkeen taseessa olevat kertyneet ylijäämät nousivat 48,7 miljoonaan euroon eli 966 euroa per asukas (asukasmäärä 50.384).

Ennakoitu parempaan tuloksen vaikuttivat talousarviota paremmin toteutuneet tuotot sekä vastaavasti arvioitua pienempinä toteutuneet toimintakulut.

Kuluva vuosi 2026

Valtuuston hyväksymä talousarvio vuodelle 2026 on noin 7,8 miljoonaa euroa alijäämäinen. Suunnitelmakaudella yksittäiset taloussuunnitelmavuodet eivät ole tämän hetkisen arvion mukaan tasapainossa, mutta ottaen huomioon vuosien 2020-2025 positiiviset tulokset ja taseeseen kertyneen ylijäämän, taloussuunnitelmakausi 2026-2028 on tasapainossa.

Kaupungin väkiluku oli viime vuodenvaihteessa 50 384. Asukasluku laski vuoden takaiseen 483 asukkaalla. Ennakkotietojen perusteella asukasluku on huhtikuun 2026 lopussa 50 200, joten vähennystä on neljän ensimmäisen kuukauden aikana 139 henkilöä. Työ- ja elinkeinoministeriön työllisyyskatsauksen mukaan kaupungin työttömyysaste oli huhtikuun lopussa 11,4 %, kun se vuodenvaihteessa oli 12,7 %.

Toukokuun talouden toteuman perusteella sekä ulkoiset toimintatuotot ovat toteutuneet hieman talousarviota paremmin. Ulkoiset toimintakulut ovat toteutuneet hieman alle talousarvion. Henkilöstökulujen loppuvuoden kehitykseen vaikuttavat kunta-alan sopimusratkaisun mukaiset elokuussa voimaan tuleva yleiskorotus sekä lokakuussa voimaan tulevat paikallinen järjestelyerä ja kehittämisohjelmaeräkorotukset, joiden vaikutukset eivät näy vielä toukokuun toteumassa. Uutta pitkäaikaista lainaa ei ole nostettu toukokuun loppuun mennessä. Lyhytaikaista kuntatodistustalainaa oli toukokuun lopussa 45,0 miljoonaa euroa. Kokonaislainamäärä toukokuun lopussa oli noin 63,2 miljoonaa euroa eli noin 1.258 euroa/asukas, kun vuoden vaihteessa lainamäärä oli noin 57,2 miljoonaa euroa eli 1.135 euroa/asukas. Muutetun talousarvion mukaan lainamäärä olisi vuoden 2026 lopussa noin 85 miljoonaa euroa.

Kuntaliitto on toukokuussa päivittänyt verotuloennustettaan. Tämän hetken verotuloennuste on vielä epävarma ja ennusteeseen on syytä suhtautua varovaisuuden periaatetta noudattaen. Kuntaliiton verotuloennusteen perusteella verotuloja tulisi kertymään vuonna 2026 yhteensä 116,6 miljoonaa euroa, kun talousarviossa verotulokertymäksi on arvioitu 118,4 miljoonaa euroa. Valtiovarainministeriön tekemän vuoden 2026 päätöksen mukaan valtionosuuksien toteuma olisi noin 31,4 miljoonaa euroa, kun talousarviossa valtionosuuksien määräksi on arvioitu 33,0 miljoonaa euroa.

Verotuloennusteet ja valtionosuuslaskelmat huomioiden tilikauden alijäämä toukokuun arvion mukaan olisi suurempi kuin kuluvavan vuoden talousarviossa. Huomioiden talouden toteuman, joka sisältää sosiaali- ja terveystalouden käytössä olevien kiinteistöjen vuokratuotot, tilikauden alijäämä toukokuun arvion mukaan saattaa olla hieman pienempi kuin kuluvan vuoden talousarviossa ja alijäämä olisi noin 6 miljoonaa euroa. Näin aikaisessa vaiheessa vuotta tehtyyn ennusteeseen on kuitenkin syytä suhtautua varauksella. Ennustetta päivitetään, kun saadaan uusia päivitettyjä tietoja verotuloennusteista ja valtionosuuksista sekä kustannusten toteutumisesta.

Vuoden 2027 talousarviokehityksen taustaoletukset

Talousarvion kehys on laadittu ulkoisille toimintatuotoille ja toimintakuluille. Kehyksessä oletuksena on, että toimintatuotot kokonaisuudessaan hieman kasvavat vuoden 2026 talousarvion tasosta.

Toimintakulujen osalta oletuksena on, että kulut kokonaisuudessaan hieman nousevat vuoden 2026 talousarvion tasosta. Vuonna 2027 toimintakulujen kasvuun vaikuttaa muun muassa hintojen kasvu sekä kunta-alan palkkaratkaisut. Vuodelle 2027 palkkojen korotusprosenttina käytetään tässä vaiheessa 2,0 prosenttia ja korotusta voidaan tarpeen vaatiessa tarkastaa myöhemmin. Palvelujen ostoihin, aineiden, tarvikkeiden ja tavaroiden ostojen sekä muiden toimintakulujen arvioidaan kasvavan 1,0 prosenttia.

Kehyksessä on huomioitu sosiaali- ja terveystalouden käytössä olevien kiinteistöjen yhtiöittämisen vaikutukset. Lisäksi kehyksessä on huomioitu kaupungin tuotto-odotus sijoitetulle pääomalle kahden prosentin suuruisena liikelaitos Salon veden osalta.

Verotulot on arvioitu Kuntaliiton viimeisen ennusteeseen pohjautuen (tilanne toukokuu 2026) nykyisillä veroprosenteilla. Verotuloennusteet ovat tässä vaiheessa vielä epävarmoja. Valtionosuudet arvioidaan Kuntaliiton ennakkollisten valtionosuuslaskelmaan perustuen. Kuntaliitto käyttää laskelmassaan Opetus- ja kulttuuriministeriön valtionosuuden osalta kuluvan vuoden tietoja ja lopulliset tiedot Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuden osalta saadaan vasta loppuvuodesta.

Edellä mainituilla taustaoletuksilla laaditun kaupunkitasoisen kehyksen vuosikate on pienempi kuin poistot ja arvonalentumiset, eikä vuosikate näin ollen kata poistoja. Talousarviokehyksessä tilikausi jää alijäämäiseksi noin -4,3 miljoonaa euroa. Myös suunnitelmavuodet ovat alijäämäisiä, vuonna 2028 alijäämän arvioidaan oleva -15 miljoonaa euroa ja vuonna 2029 alijäämä olisi -18,7 miljoonaa euroa. Laaditun kehyksen mukaan lainan määrä vuoden 2027 lopussa olisi noin 132 miljoonaa euroa muutetun talousarvion mukaan laskettuna.

Investoinnit

Valtuusto on hyväksynyt talousarvio 2026 yhteydessä investointisuunnitelman vuosille 2027-2030. Sen mukaisesti investointimenot vuodelle 2027 ovat yhteensä 56,2 miljoonaa euroa.

Talousarviokehys ja suunnitelmavuodet

Kaupungin viime vuosien tilinpäätökset ovat olleet ylijäämäisiä ja taseeseen on kertynyt ylijäämää 48,7 miljoonaa euroa. Lähivuodet näyttävät kuitenkin haastavilta, mikä edellyttää pitkäkestoisia ratkaisuja talouden pitämiseksi tasapainossa. Suuret menolisäykset eivät lähivuosina ole mahdollisia, vaikka kasvun edellytyksistä täytyykin huolehtia. Kaupungin talous on kääntymässä hyvien vuosien jälkeen heikompaan ja tulorahoitus ei riitä kattamaan menoja ja alijäämäiseen talouteen tulee suhtautua vakavasti.

Kaupungin kustannuksista suurin osa syntyy sivistyspalveluiden toimialan alaisista palveluista. Haasteensa taloudelle ja toiminnalle luovat toimintamenojen kasvu, joka aiheutuu pääasiassa hintojen noususta sekä kunta-alan yleistä ansiokehitystä nopeammasta ansiokehityksestä, työvoiman saatavuusongelmat ja palvelutarpeen laskeminen varhaiskasvatuksen ja koulutuksen osalta, joka johtuu koko 2010-luvun jatkuneesta syntyvyyden alenemisesta. Lisäksi nykyisin työllisyyskehityksellä on entistä suurempi vaikutus kuntatalouteen ja siksi kuntatalous on aiempaa herkempi suhdannevaihteluille.

Pidemmän aikavälin haaste kaupungin toiminnassa ja taloudessa liittyy asukasluvun ja väestön ikärakenteen muutokseen sekä työllisyyskehitykseen. Asukasluvussa tapahtuvat muutokset vaikuttavat suoraan kaupungin verotuloihin ja valtionosuuksiin. Valtionosuudet määräytyvät pääosin asukkaiden ikärakenteen perusteella, minkä johdosta ikärakenteessa tapahtuva muutos on merkittävässä roolissa. Salon kaupungin verotulojen (verotulot ja valtionosuudet) kasvu tulevaisuudessa on ennusteiden mukaan vaisua ja tulojen kasvu on pienempää kuin toimintakatteen kehitys. Lisäksi työllisyyskehityksellä on entistä suurempi vaikutus talouteen, sillä kuntien rahoitusvastuu työllisyyden hoidosta on aiempaa laajempi. Työllisyyden kehitys on luonteeltaan suhdanneherkkää ja vaikeammin ennakoitavaa. Mikäli talous toteutuu ennusteiden mukaisesti, edellyttää se toimia jo tulevalle suunnitelmakaudelle.

Suunnitelmavuosien taustaoletuksina on, että toimintatuotot pysyvät vuoden 2027 kehyksessä arvioidulla tasolla ja toimintakulut kasvavat vuosittain 2 prosenttia. Verotulot perustuvat kuntaliiton toukokuiseen verotuloennusteeseen, valtionosuudet on arvioitu vuoden 2026 tasolle.

Esityslistan liitteenä on kaupunkitasoinen kehys laskettuna edellä mainituilla taustaoletuksilla ja sen mukainen kaupungin tuloslaskelma vuodelle 2027 sekä suunnitelmavuosille 2028-2029 ja rahoituslaskelma vuodelle 2027 sekä valtuuston hyväksymä (TA2026) investointisuunnitelma vuosille 2027-2030.

Toimielinkohtaista kehystä ei laadita tässä vaiheessa, vaan toimielinkohtainen kehys päätetään syyskuussa kaupunginhallituksessa kehysten tarkistamisen yhteydessä, kun saadaan tarkemmat tiedot mm. verotuloennusteista.

Talousarvion valmistelu ja laadinta voidaan kuitenkin aloittaa toimialoilla kesäkuussa oheisena olevan talousarviolaadintaohjeen mukaisesti.

Kaupungin taloudellinen tilanne edellyttää talouden sopeuttamista ja toimintakatteen vahvistamista suunnittelukaudella. Kehysten saavuttaminen edellyttää toimialakohtaisia toimenpiteitä eikä siinä ole huomioitu toimielinten mahdollisia lisätarpeita tai odotuksia.

Vuoden 2027 talousarvioprosessin alustava aikataulu

Talousarvio-ohjeet ja alustava talousarviokehys	kesäkuu
Talousarviokehysten hyväksyminen	syyskuu (vko 38)
Toimielinten talousarviokäsittelyt	lokakuu (vko 40)
Toimielinten talousarvioneuvottelut	lokakuu (vko 41-42)
Veroprosenttipäätös KV	marraskuu (vko 45)
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 kehuksesta vuodelle 2027 ja antaa luvan aloittaa talousarvion valmistelun liitteenä olevan laadintaohjeen mukaisesti.

Lisäksi kaupunginhallitus edellyttää, että toimialat alkavat talousarviovalmistelun yhteydessä selvittämään toimielinkohtaisia toimenpiteitä talouden tasapainottamiseksi suunnitelmakaudella.

Kaupunginhallitus kehottaa toimialoja suhtautumaan hyvin kriittisesti loppuvuoden rekrytointeihin sekä hankintoihin ja toteuttamaan niiden osalta vain välttämättömimmät tarpeet. Kaikki yksiköiden rekrytoinnit on esitettävä toimialajohtajille etukäteen arvioitavaksi.

Kaupunginhallitus kehottaa tarkistamaan rekrytointiohjeessa määriteltyjä periaatteita.

Lopullinen talousarviokehys vuodelle 2027 hyväksytään syyskuussa (viikko 38).

Päätös

Tiedoksianto

Talouspalvelut
Toimielimet

Liikelaitos Salon Vesi