

Vuoden 2026 talousarvion ja vuosien 2027–2028 taloussuunnitelman laadinnan keskeiset periaatteet ja linjaukset

302/02.02.00/2025

KH 11.08.2025 § 234

Valmistelija Talousjohtaja Timo Finning, puh. 040 6694 775,
timo.finning@forssa.fi

Talousarvio ja -suunnitelma

Valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuuston tulee päättää kuntastrategiasta, talousarviosta ja taloussuunnitelmasta (KuntaL 14 §). Talousarvion valmistelusta vastaa kunnanhallitus sekä kukin toimielin omalla tehtäväalueellaan. Kunnallisessa liikelaitoksessa valmistelusta vastaa johtokunta (KuntaL 39 ja 67 §).

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 (suunnitelmakausi). 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 (KuntaL 110 §).

Vuonna 2022 päivitetty Järkivihreä Forssa – kestävä elinvoimaa kaupunkistrategia on kaupungin taloussuunnittelun ja ohjausjärjestelmän perusta. Talousarviossa ja -suunnitelmassa asetetaan kaupungin strategian mukaisia palvelujen järjestämistä ja investointeja koskevia tavoitteita kaupungin eri palveluille, liikelaitoksille ja tytäryhteisöille. Strategian toteuttaminen ulottuu palveluyksikkö- ja henkilötasolle käyttösuunnitelmissa ja kehityskeskusteluissa.

Suunnittelun lähtökohdat

Talousarvion laadinnan lähtökohdat ovat viime vuosiin suhteutettuna hyvät, mutta liikkumavara on edelleen pieni ja näkymät epävarmat. Vuoden 2025 talousarvioon tehtiin sopeutuksia ja kaupungin tuloveroprosenttia korotettiin 0,3 prosenttiyksiköllä. Lisäksi talousarvion hyväksymisen jälkeen kävi ilmi, että perusopetuksen valmistavan opetuksen valtionosuudet ovat noin miljoona euroa talousarviossa arvioitua suuremmat. Näiden asioiden perusteella vuodesta 2025 vaikuttaa tulevan ylijäämäinen ja hieman ennakoitua parempi.

Kaupungin nykyisen taloudellisen aseman lisäksi ensi vuoden talousarvion suunnittelulähtökohdille keskeisiä tekijöitä ovat Valtionvarainministeriön ennakkolliset valtionosuuslaskelmat, Kuntaliiton veroennuste sekä kunta-alan tiedossa olevat työehtosopimusten mukaiset palkankorotukset.

Viimeisimpien ennakkollisten valtionosuuslaskelmien mukaan kaupungin ensi vuoden valtionosuudet kasvaisivat noin miljoonalla eurolla 14 miljoonaan euroon. Muutos olisi merkittävä ja ristiriitainen sen oletuksen kanssa, että kaupungin valtionosuuksien on ennakoitu ennemminkin laskevan kuin nousevan. Valtionosuuksien muutosta on sen vuoksi syytä tarkastella tarkemmin.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus on laskennallista ja se muodostuu kustannuserojen tasauksesta ja verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta. Kustannuserojen tasaus perustuu kunnan asukkaiden palvelutarpeeseen ja olosuhdetekijöihin, joita kuvataan järjestelmässä erilaisten valtionosuuskriteereiden avulla. Sote-uudistuksen jälkeisessä ajassa laskennalliseen kustannukseen vaikuttaa noin 80 % alle 16-vuotiaiden lukumäärä ja noin 20 % muut erilaiset olosuhdeseikat, kuten esimerkiksi vieraskielisyys ja koulutustausta. Alle 16-vuotiaiden osuus asukkaista on laskussa Forssassa ja sen seurauksena peruspalvelujen valtionosuuden kustannuksia tasaava osuus onkin laskemassa 3,0 prosenttia, eli noin 95 000 euroa.

Peruspalvelujen valtionosuuden toinen komponentti eli verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus, joka on perinteisesti ollut Forssalle merkittävä, on sen sijaan nousemassa 17,1 prosenttia, mikä tarkoittaa noin 920 000 euron kasvua. Tasausjärjestelmässä kunnille, joiden laskennalliset verotulot asukasta kohden ovat alle keskimääräisen tason, myönnetään lisätukea ja vastaavasti kunnilta, joiden verotulot ovat keskimääräistä korkeammat, vähennetään osa valtionosuudesta. Koska koko maan tasolla tämän valtionosuuskomponentin kokonaismäärä pienenee, tarkoittaa se, että kaupungin verotulot asukasta kohden ovat kehittyneet heikosti suhteessa muihin kuntiin.

Kuntaliiton toukokuussa 2025 julkaiseman kuntakohtaisen veroennusteen mukaan kaupungin verotulot olisivat kasvamassa suunnitelmakaudella mukavasti. Kuntaliiton ennusteen mukaan vuonna 2026 verotulot kasvaisivat 4,8 prosenttia eli 1,76 miljoonaa euroa. Vuonna 2027 kasvu olisi 1,7 prosenttia ja 2,9 prosenttia vuonna 2028.

Verorahoituksen eli valtionosuuksien ja verotulojen ennakkolaskelmat vuodelle 2026 ovat toistaiseksi varsin myönteisiä. Se antaa hyvät lähtökohdat talousarvion valmisteluun, mutta toisaalta saattaa antaa osin harhaanjohtavan kuvan pidemmän aikavälin taloudellisesta kestävydestä. Lainsäädäntöuudistusten ja työehtosopimusten mukaisten palkankorotusten seurauksena kaupungin kustannukset tulevat nousemaan suunnitelmakauden aikana.

Keväällä 2025 sovitun lähes kolmivuotisen palkkaratkaisun perusteella kunta-alan työvoimakustannukset nousevat 3,18 prosenttia vuonna 2026. Vuonna 2027 nousua on 3,85 prosenttia. Vuoden 2028 työvoimakustannusten muutoksen tulee vaikuttamaan silloin sovittava palkkaratkaisu.

Inflaatio-odotukset vuodelle 2026 ovat noin 1,5 prosentin luokkaa. On viitteitä siitä, että kaupungin ostamien palvelujen hintojen nousun voi perustellusti odottaa olevan hieman enemmän. Esimerkiksi työvoimavaltaisten tukipalvelujen kustannukset altistuvat kunta-alan ansiotason nousulle. Toimialojen kustannustasoa on tässä yhteydessä arvioitu siten, että palvelujen ostot kallistuisivat 2,5 prosenttia.

Taloussuunnitelmakaudelle ajoittuvia keskeisiä muutostekijöitä ovat esimerkiksi oppimisen tuen uudistus, kuntien sote-kiinteistöjen lakiin perustuva yhtiöittämisvelvoite, mahdolliset muutokset hankintalainsäädäntöön, jonka seurauksena kuntien in-house -yhtiöiden toimintaa rajoitetaan huomattavasti sekä kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen aikaisintaan vuoden 2027 alusta. Myös TE-palveluiden siirtyminen kuntien vastuulle vuoden 2025 alusta lukien vaikuttaa edelleen muutostekijänä taloussuunnitelmakaudella ja erityisesti työttömyysetuuksien tason kehitys luo vaikeasti ennustettavan taloudellisen komponentin kuntien taloussuunnitelmiin.

Seuraavaksi on tarkasteltu vuoden 2026 näkymiä toimialoittain.

Sivistystoimi

Sivistystoimen ulkoinen toimintakate on vuoden 2025 talousarviossa 32 217 464 euroa. Työehtosopimuksen mukaisten palkankorotusten vaikutus on sivistystoimessa noin 800 000 euroa lisäksi yleinen hintojen nousu lähinnä tukipalveluissa kasvattaa sivistystoimen kustannuksia noin 300 000 eurolla. Työttömyysetuuskustannusten nousuksi arvioidaan tässä vaiheessa noin 300 000 euroa. Perus- ja lukiokoulutuksen lainsäädäntömuutosten, joista merkittävin osa koskee oppimisen tuen uudistamista aiheuttamat lisäkustannukset ovat noin 100 000 euroa. Näiden annettujen kustannusten lisäksi vapaa-aika-, nuoriso- ja kulttuuripalvelujen kehittämiseen esitetään osoitettavan lisää 100 000 euroa sekä joukkoliikenteen yms. kehittämiseen 80 000 euroa. Edellä esitettyjen asioiden jälkeen sivistystoimen toimintakate olisi 33 800 000 euroa vuonna 2026, eli 1 580 000 euroa vuotta 2025 suurempi.

Tekninen ja ympäristötoimi

Tekninen ja ympäristötoimen ulkoinen toimintakate on vuoden 2025 talousarviossa 6 414 673 euroa. Työehtosopimuksen mukaisten palkankorotusten sekä normaalin hintojen kasvun seurauksena tekninen ja ympäristötoimen toimintakate kasvaa noin 300 000 eurolla.

Tekninen ja ympäristötoimen talousarviossa merkittävin tekijä on sote-kiinteistöjen vuokraamiseen liittyvän vuokra-asetuksen päättymisen vuoden 2025 loppuun. Tämä merkitsee, että kuntien on yhtiöitettävä sote-kiinteistöjen vuokraustoiminta, mikäli ne haluavat jatkaa tilojen vuokraamista hyvinvointialueille tai yksityisille toimijoille. Vuokra-asetuksessa on olemassa optio vuodesta 2026, mutta Kanta-Hämeen hyvinvointialue ei ole käyttämässä optiota, joten kaupungin on yhtiöitettävä sote-kiinteistöt jo vuoden 2026 alusta lukien. Yhtiöittämisvelvollisuus koskee tilanteita, joissa vuokraustoimintaa harjoitetaan kilpailutilanteessa kuntalain tarkoittamalla tavalla.

Sote-kiinteistöjen yhtiöittäminen pienentää kaupunkiemon vuokratuloja noin 1,9 miljoonalla eurolla. Samalla kaupunkiemon kiinteistöjen ylläpitokulut vähenevät 550 000 eurolla ja poistot pienenevät 672 000 eurolla. Toimintakatteella tarkasteltuna teknisen ja ympäristötoimen toimintakate heikkenee 1 275 000 euroa yhtiöittämisen seurauksena. Edellä mainittujen seikkojen vuoksi tekninen ja ympäristötoimen ulkoinen toimintakate vuonna 2026 on 8 000 000 euroa.

Yhtiöittäminen heikentää kaupunkiemon tulosta, mutta konsernitasolla vaikutus on lievempi. Alustavien laskelmien mukaan sote-kiinteistöyhtiö olisi saavuttamassa taloudellisen kestävän aseman, joskin hyvin riippuvaisen hyvinvointialueen tulevista ratkaisuista. Yhtiö tulee tekemään ensimmäisenä toimintavuotenaan voittoa, mutta on huomioitava, että näin on oltavakin, jotta se pystyy suoriutumaan aikanaan eteen tulevista peruskorjaustason investoinneista.

Keskushallinto

Keskushallinnon ulkoinen toimintakate on vuoden 2025 talousarviossa 5 069 240 euroa. Työehtosopimuksen mukaisten palkankorotusten sekä normaalin hintojen kasvun seurauksena keskushallinnon ulkoinen toimintakate on 5 212 000 euroa vuonna 2026 ja se kasvaa noin 143 000 euroa vuodesta 2025.

Kaupungin talouden tasapaino

Forssan kaupunkistrategian mukaan taloudellinen järkivihreys tarkoittaa esimerkiksi ylijäämäisiä tilinpäätöksiä. Kuntalaki 110 § sanoo, että taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Taloussuunnitelman tasapainossa voidaan ottaa huomioon talousarvion laadintavuoden taseeseen kertyväksi arvioitu ylijäämä. Kaupungin taseessa on tällä hetkellä edellisten vuosien ylijäämiä noin 14 miljoonaa euroa ja tilinpäätöksessä 2025 todennäköisesti hieman enemmän. Yleisesti hyväksytty käsitys on, että kunnan talouden voi sanoa olevan tasapainossa, kun vuosikate kattaa poistot. Kaupungin viimeisten vuosien tilinpäätöksissä näin on ollut ja siihen on edelleen edellytykset.

Palvelujen jatkuminen nykyisellä tasollaan talousarviovuonna edellyttää, että toimialoille osoitetaan edellä esitetyn mukaiset määrärahat kasvavien kustannusten kattamiseksi. Pidemmän aikavälin taloudellisen tasapainon edellyttämät rakenteelliset ja toiminnalliset muutokset sekä reagointi palvelutarpeen vähentymiseen ovat asioita, joita on välttämätöntä pohtia ja suunnitella seuraavien vuosien aikana ja ottaa huomioon jo kaupunkistrategian uudistamisessa.

Alustavien arvioiden mukaan talousarviovuonna 2026 kaupunkiemon tulos toimialojen esitetyillä toimintakatteilla tulisi olemaan muutamia satoja tuhansia euroja ylijäämäinen. Suunnitelmavuosien arviot ovat toistaiseksi epävarmoja, mutta tällä hetkellä vaikuttaisi, että nykyisellä palvelutasolla ja -rakenteella ne uhkaavat jäädä alijäämäisiksi. Suunnitelmavuosien taloudelliseen tasapainoon vaikuttavat erityisesti työllisyyden kehitys ja valtionosuuksien muutokset.

Investointien osalta suunnitelmakaudella on tarpeen huomioida käynnissä oleva mittava Vesihelmen peruskorjaus ja suunnitella tulevat investoinnit siten, että suunnitelmakauden kokonaisinvestoinnit eivät kasva liian suuriksi.

Talousarvion laadintaprosessin eteneminen

Toimialat alkavat valmistella talousarviota saatuaan valmisteluperiaatteet ja -linjaukset. Liitteessä olevan aikataulun mukaan lautakunnat antavat ensimmäiset talousarvioesityksensä 30.8. mennessä. Valmistelun tilannetta ja lautakuntien esityksiä käsitellään valtuustoseminaarissa 18.–19.9. Seminaarin jälkeen lautakunnat voivat vielä tarvittaessa tarkentaa esityksiään. Kaupunginhallitus tekee esityksen talousarviosta valtuustolle 27.10. ja valtuusto päättää talousarviosta ja ensi vuoden veroprosenteista 10.11.

Esittelijä

Kaupunginjohtaja Kesäniemi Jari, p. 03 4141 5260

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus ehdottaa, että valtuusto hyväksyy vuoden 2026 talousarvion ja vuosien 2027–2028 taloussuunnitelman laadinnalle seuraavat periaatteet ja linjaukset:

1. Kaupungin taloutta ja palvelutoimintaa hoidetaan suunnittelukaudella 2026–2028 siten, että kaupungin talous pysyy tasapainossa.
2. Talousarvion tavoiteasettelu perustuu kaupunkistrategiaan ja siinä asetettuihin tavoitteisiin. Palvelualueet esitettävissä talousarviossa vaikutuspiirissään olevat strategiaa toteuttavat tavoitteensa ja mittarinsa sekä toimenpiteet niiden saavuttamiseksi.
3. Keskushallinnon toimialalle annetaan suunnitteluohje valmistella talousarvio sellaiseksi, että ulkoinen toimintakate on korkeintaan 5

212 000 €.

4. Sivistystoimen toimialalle annetaan suunnitteluohje valmistella talousarvio sellaiseksi, että ulkoinen toimintakate on korkeintaan 33 800 000 €.

5. Tekninen- ja ympäristötoimen toimialalle annetaan suunnitteluohje valmistella talousarvio sellaiseksi, että ulkoinen toimintakate on korkeintaan 8 000 000 €.

6. Kaikille toimialoille annetaan suunnitteluohjeeksi sopeuttaa taloutta suunnitelmavuosina.

7. Vesihuoltoliikelaitoksen maksaman korvauksen suuruus päätetään talousarvion yhteydessä.

8. Konserniyhtiöiltä edellytetään toimenpiteitä, jotka parantavat kaupunkikonsernin talouden tasapainoa.

9. Hyväksyy talousarvion laadintaprosessin ja aikataulun liitteen mukaisesti.

Käsittely

Talousjohtaja Timo Finning esitteli asiaa kokouksessa.

Päätös

Kaupunginhallitus hyväksyi ehdotuksen.