

Talousarvion 2026 ohjeluvut

Kaupunginhallitus 09.06.2025
608/02.02.00/2025

Valmistelija

Talousjohtaja Heli Lähteenmäki

Talouden tilannekuva

Toiveista huolimatta Suomen kansantalous ei ole lähtenyt kasvuun. Kuluvalle vuodelle odotettiin 0,8 prosentin kasvua ja vuodelle 2026 1,8 prosentin kasvua. Tilastokeskuksen mukaan bruttokansantuote (bkt) ei kasvanut vuoden 2025 ensimmäisellä vuosineljänneksellä lainkaan edellisestä neljänneksestä. Toisaalta se ei myöskään laskenut, eli pysyttiin edellisen neljänneksen tasossa. Pientä virettä kasvun aikaansaamiseksi oli havaittavissa vuoden vaihteessa mm. korkotason laskun siivittämänä, mutta Yhdysvaltojen vaihteleva tullipolitiikka ja maailmalla jatkuvat kriisit ovat tuoneet maailmantalouteen suurta epävarmuutta. Se heijastelee myös Suomeen.

Yritysten kehitys on ollut jo pitkään mollivoittoista ja se on näkynyt maksettavan yhteisöveron määrässä sekä viime aikoina laajoina muutosneuvotteluina ja irtisanomisina. Sen seurauksena työttömyys kääntyi vuoden 2024 lopulla nousuun ja työvoimapula muuttui lyhyessä ajassa työvoiman ylitarjonnaksi. Talousennusteita on näistä syistä muokattu vuoden 2025 aikana varovaisemmiksi ja kasvunäkymät ovat laimentuneet.

Vuosi 2026 on kuntien neljäs vuosi hyvinvointialueuudistuksen jälkeen, ja kolmas vuosi uudella verotulorahoituksen tasolla. Vaikka toimintaympäristössä on tapahtunut paljon viimeisten vuosien aikana, kuntatalouden ison kuvan suunta on ollut ennallaan: kuntatalous on kiristynyt rakenteellisten muutosten jälkeen ja vuodelle 2026 se kiristyy suuremmalla kulmakertoimella kuin vuosi sitten ennakoitiin. Tämä pätee myös Naantaliin.

Näiden muutosten ohella kuntien toimintaympäristöön vaikuttavat vähitellen etenevät muutokset, kuten väestön ikääntyminen sekä työikäisen väestön ja lasten määrän väheneminen. Myös ilmastonmuutoksen hillintä ja ilmastonmuutoksen vaikutuksiin varautuminen edellyttävät kunnilta uusien toimintatapojen käyttöönottoa sekä investointeja mm. vihreään siirtymään. Lisäksi varautuminen ja kyberturvallisuuteen liittyvät kysymykset ovat nousseet aiempaa keskeisempään asemaan.

Strategiset tavoitteet

Kaupunkistrategian mukaiset tavoitteet valmistellaan talousarvioon ja jatketaan strategian systemaattista toteuttamista. Vuosi 2026 on voimassa olevan strategian viimeinen toteuttamisvuosi.

Ohjelukujen perusteet

Kaupunginjohtajan johdolla on valmisteltu vuoden 2026 talousarvion ns. raamia eli toimialoille annettavia käyttötalouden ohjeellisia toimintakatelukuja.

Vuoden 2026 talouden kokonaiskuva on heikompi kuin mihin aiempina vuosina on totuttu. Aiempina vuosina Naantali on tehnyt hyvää tulosta ja talousarviot ovat olleet varovaisempia kuin lopulliset toteutumat. Tähän on vaikuttanut eri vuosina toteutuneet kertaluonteiset tuloerät (esim. hyvinvointialueuudistuksen verotulohännät, maankäyttömaksujen tuloutus, poikkeukselliset osinkotuotot), jotka poistuvat tai vähenevät huomattavasti vuodesta 2026 alkaen. Lisäksi yleinen talouden pitkäaikainen huono kehitys näkyy Naantalissakin mm. yhteisöveron tason putoamisena. Merkittävä tekijä vuoden 2026 tulojen osalta on valtionosuuksien pieneminen kuluvan vuoden tasosta. Moni asia vaikuttaa tulopuolella negatiivisesti vuoteen 2026 ja tulo-rahoituksen taso ei vuonna 2026 riitä kattamaan menokehitystä. Tästä lopputulemana on reilusti miinusmerkkinen tulos. Näiden lisäksi vuoteen 2026 osuu kertaluonteisia menoja, jotka vaikuttavat tulokseen sekä investointitason suuruuteen, ja siten heikentävät talouden kokonaiskuva.

Taloustilanteen heikkenemisen todennäköisyys on ollut esillä jokaisessa 2020-luvun talousarviossa suunnitelmavuosien osalta. Muutoksia on kuitenkin ollut paljon, samoin kertaluonteisia tulo-eriä, ja siksi taloustilanteen heikkenemisen ajankohta on ollut haastava hahmottaa.

Naantalin lähtötilanne tiukempiin aikoihin on kuitenkin hyvä. Vuosi 2026 on mahdollista tehdä hallitusti miinusmerkkinen tulos, mutta suunnitelmakaudella talous tulee saada takaisin tasapainoon.

Ohjelukujen tehtävänä on hahmottaa, paljonko toimintatuloilla katetaan toimintamenoista (=toimintakate) ja kuinka paljon omarahoitusta on käytettävissä investointimenoihin (=vuosikate). Ohjeluvut ovat ulkoisista tuloista ja menoista syntyviä toimialakohtaisia toimintakatteita.

Rakenteelliset muutokset

Vuonna 2026 ei ole tiedossa merkittäviä valtakunnallisia uudistuksia. Perustoimeentulotukeen kaavaillaan muutosta, jossa kuntien rahoitusvastuun ehdotetaan kasvavan 50 prosentista 100 prosenttiin 18-24-vuotiailta toimeentulotuen saajilta. Valtionosuutta korotettaisiin vastaavalla summalla, jolla kuntien rahoitusvastuu kasvaisi.

Naantalin oma muutos on matkailupalvelujen uudelleenjärjestely.

Työllisyyspalvelut siirtyvät 1.1.2025 kokonaan kuntien vastuulle, ja kuntien rahoitusvastuu työmarkkinatuesta kasvoi. Valtionosuudella korvataan kunnille tästä aiheutuvat kustannukset, mutta kuntien omiakin panostuksia työpaikkojen ja työnhakijoiden paremman kohtaannon toteuttamiseksi odotetaan. Lisäksi suhdanne kääntyi työllisyyden kannalta epäsuotuisaksi jo vuoden 2024 lopulla ja työttömyys kääntyi kasvuun. Työttömyyden kasvu on hieman tasaantunut alkuvuodesta, mutta pitkäaikaistyöttömyys lisääntyy. Kunnat kantavat te-palveluilla vastuuta suhdannevaihteluista aivan uudella tavalla.

Toimialakohtaiset ohjeluvut

Toimialojen ohjeluvut pohjautuvat toimialojen kanssa käytyihin keskusteluihin sekä pieniin kustannusten

hillintätavoitteisiin. Palkankorotusvara on laskettu kaikkien toimialojen lukuihin mukaan.

Lisäksi talousarvion pohja tulee käydä kriittisesti läpi ennen lopullisen talousarvion laadintaa, jotta talouden kokonaiskuva vuodelle 2026 on realistinen.

Hallinto- ja päätöksentekopalveluiden kustannuksiin vaikuttaa järjestelmäkulut sekä uusiin lakisääteisiin vaatimuksiin vastaaminen. Vaaleja ei vuonna 2026 ole, joten niiden kustannukset poistuvat verrattuna vuoteen 2025. Konsernipalveluissa vaikuttaa lisäpanostus työterveyshuoltoon sekä tietojärjestelmien kasvavat kulut. Kehittämispalveluiden toimialalla järjestellään uudelleen matkailupalveluja ja TE-palvelujen kustannuskehityksen arviointi on haasteellista.

Sivistyspalvelujen toimintakatteeseen suurimmat vaikuttavat tekijät ovat palkankorotukset, panostus henkilöstömitoitukseen sekä lainsäädännön vaateisiin. Oppimisen tuen uudistus tulee voimaan 1.8.2025, ja sillä on vaikutusta vuoden 2026 lukuihin. Ehdotus ei sisällä Naantali-lisää (300 000 euroa), ja toimialan priorisoitavaksi jää 200 000 euron kustannusten hillintä.

Teknisisissä palveluissa palkankorotusten lisäksi suurimmat muutokset liittyvät tiloihin; uutta tilaa rakennetaan ja sieltä tulee lisää katettavia käyttökustannuksia. Varhan ratkaisut tilojen osalta vaikuttavat ulkoisiin vuokriin. Vastaavasti tulopuolta auttaa kasvavat maanvuokratulojen lisääntyminen. Ehdotus ei sisällä saaristomerirahaa (100 000 euroa) ja toimialan priorisoitavaksi jää 200 000 euron kustannusten hillintä. Kertaluonteisia maankäyttömaksuja ei vuonna 2026 ole.

Lopullinen talousarvio tulee laatia sadan euron tarkkuudella, investoinnit tuhannen euron tarkkuudella.

Talousarvion 2026 sitovuusmääräykset

Sitovuuden osalta esitetään noudatettavaksi aikaisempien vuosien sitovuussääntöä, eli toimielimen toimintakate on valtuustoon nähden sitova. Kaupunginhallituksen alaisten toimialojen osalta ehdotetaan jatkettavan käytäntöä, jossa toimintakate on sitova ”kaupunginhallitus yhteensä” -tasolla.

Talousarvio laaditaan tulosaluetasoisena kuten ennenkin, joten sen informaatioarvo säilyy.

Investointien sitovuustaso säilyy ennallaan eli investointimäärärahat ovat sitovia hankkeittain.

Riskit:

Ohjelukujen toteutumiseen liittyy riskejä. Talousarvion pohjatiedot tarkentuvat syksyllä ennen lopullisen talousarvion laadintaa. Satojen tuhansien eurojen heilahtelut näkyvät pienentyneissä luvuissa aiempaa selvemmin.

TE-palveluihin liittyvien kustannusten kehitykseen sisältyy riskiä. Menossa on toiminnan ensimmäinen vuosi, ja työllisyyden kehitys vaikuttaa menoihin suoraan. Tämän ennakoitiin on vaikeaa.

Toinen riski liittyy vuokratuottoihin, ja Varhan maksaman vuokran tasoon. Neuvottelut asiasta käydään syyspuolella.

Ohjeluvut, käyttötalous:

Tuotot:

Toimintatuottoja ennakoidaan saatavan 22,3 miljoonaa eroa. Tämä on 2,2 % vähemmän kuin vuoden 2025 talousarviossa.

Maksutuottojen arvioidaan säilyvän kuluvan vuoden tasolla.

Tuet ja avustukset on tässä vaiheessa arvioitu varovasti, aiempien vuosien tapaan.

Käyttöomaisuuden myyntituotot on arvoitu maltillisesti viime vuosien tasoon eli 0,9 miljoonan euroon. Tonttien kysyntä on vähentynyt, koska rakentaminen on edelleen jäissä. Tontteja vuokrataan aiempaa enemmän, mistä syntyy vakaata tuloa pitkäaikaisesti. Myytävien tonttien varanto pyritään pitämään tasaisena kysynnän aallonpohjasta huolimatta.

Vuokratuotot laskevat, koska Varha luopuu joistakin tiloista jo syksyllä 2025. Nykyiset sosiaali- ja terveydenhuollon tilojen vuokrasopimukset ovat voimassa 31.12.2025 asti, ja ensi vuoden osalta neuvottelut vuokratasosta ovat vasta käynnistymässä. Pääomavuokrien taso tulee olemaan yksi neuvottelujen keskeisistä aiheista, ja mikäli se laskee, sillä on vastaava vaikutus vuokratuottoihin.

Kulut:

Toimintakuluja ennakoidaan tässä vaiheessa syntyvän 76,7 miljoonaa euroa. Tämä on 2,6% enemmän kuin vuoden 2024 talousarviossa.

Suurin kasvu tulee palkkojen korotuksista, joihin varataan 2,0 %:n varaus. Työehtosopimuksista saavutettiin neuvottelutulos keväällä, ja vuoden 2025 palkankorotukset realisoituvat pääosin vasta 1.10.2025. Kuluvan vuoden palkankorotusvarasta (3,0 %) jää merkittävä osuus (1,2 %) käyttämättä, ja sitä voidaan käyttää vuoden 2026 palkankorotusten kattamiseen. Vuoden 2026 palkankorotukset ovat 3,18 %, ja ne realisoituvat pääosin 1.8.2026. Vuoden 2025 käyttämättä jäävä palkankorotusvara on henkilöstökustannusten pohjassa mukana, joten henkilöstökustannusten lisäykseksi vuodelle 2026 muodostuu 2,0 %. Henkilöstökustannusten nousu on kokonaisuudessaan laskettu tällä prosentilla, mutta sivukulujen tarkat prosentit palkkasummasta tarkentuvat vasta loppuvuoden aikana.

Palvelujen ostoon ei anneta yleistä kasvuprosenttia, mutta tiedossa olevat toimialoilta tulevat kasvut on otettu huomioon. Vuoden 2025 osalta palvelujen oston määrärahat näyttävät tällä hetkellä riittävän hyvin toimintaan.

Aineissa ja tarvikkeissa ei myöskään anneta yleistä korotusprosenttia, mutta elintarvikkeisiin on pohjalukuja muodostettaessa otettu huomioon nousupainetta.

TE-palvelujen sakkomaksujen tilanne elää työttömyyden kehityksen mukaisesti, ja sen arviointi on haastavaa.

Toimintakate on yllä mainituilla luvuilla -53,9 miljoonaa euroa. Kasvua tässä on vuoden 2024 talousarvioon verrattuna 4,7 %.

Verotulot ja valtionosuudet

Laskelmien verotulot perustuvat toukokuussa saatuun verotuloennusteeseen. Ennusteen mukaan verotulot kokonaisuutena kasvavat vain 2,1 % vuonna 2026. Euroissa tämä tarkoittaa 1,0 miljoonaa euroa. Kunnallisveron kasvun ennustetaan olevan 3,8 %, mutta yhteisöveron taso putoaa 2,8 % edellisen vuoden tasosta. Tässä näkyy pitkään jatkunut mollivoittoinen talouskehitys. Mikäli pitkäaikaistyöttömyys kasvaa, uhkaa se kunnallisveron kasvun tasoa. Myös kiinteistöveron tasoa on tarkastettu aiemmista ennusteista alaspäin, koska rakentaminen on edelleen jäissä.

Kunnallisveroa laskelma sisältää vuodelle 2026 37,3 miljoonaa euroa, yhteisöveroa 5,3 miljoonaa euroa ja kiinteistöveroa 8,3 miljoonaa euroa. Yhteensä verotuloja saataisiin 50,9 miljoonaa euroa. Kokonaisuutena verotuloennuste on heikompi koko suunnitelmakaudella kuin vuoden 2025 talousarviota laadittaessa.

Tiedot tarkentuvat seuraavan kerran syyskuussa 2025 eli ennen lopullisen talousarvion valmistumista. Verotulojen ennustamiseen sisältyy aina riskiä, vaikka suuria verotulopohjaan vaikuttavia muutoksia ei ole näkyvissä.

Vuoden 2026 suunnitteluluvut eivät sisällä veronkorotuksia.

Valtionosuuksien määrä pienenee 700 000 euroa verrattuna vuoteen 2025. Tiedot perustuvat valtiovarainministeriön kuntatalousohjelmaan ja sen laskelmiin valtionosuuksien kehityksestä. Syinä tähän ovat kevään kehysriihessä päätetty 75 miljoonan euron valtionosuusleikkaus, ja vuosien 2023-2024 välillä tapahtunut lasten ja nuorten määrän lasku.

Näin ollen verorahoitus (verotulot+valtionosuudet) kasvaa vuonna 2026 vain 300 000 euroa edellisestä vuodesta. Menot kasvavat huomattavasti enemmän.

Rahoituserät

Rahoituserät ovat plusmerkkiset vuonna 2026. Korkotuotot on arvioitu aiempien vuosien toteutuman tasolle. Muut rahoitustuotot jäävät vielä alle tavoitellun tason.

Korkokuluissa varaudutaan lainanoton seurauksiin eli korkokulujen nousuun.

Vuosikate

Vuosikate asettuu näillä luvuilla 9,1 miljoonaan euroon. Sillä ei kateta poistoja, ja tällä mittarilla talous painuu epätasapainoon.

Poistot

Poistot tulevat kasvamaan koko suunnitelmakauden mittavasta investointiohjelmasta johtuen. Kesällä 2026 valmistuu Kalevanniemen kampuksen suurimmat rakennukset, ja ne kasvattavat poistoja 800 000 euroa vuodessa. Suunnitelmavuosien poistojen kehitys riippuu

investointiohjelman suuruudesta. Poistolaskenta tarkentuu vielä hankekohtaisessa tarkastelussa vuodelle 2026, ja tässä vaiheessa niiden taso on 11,7 miljoonaa euroa.

Kertapoistona näkyy Marianrinteen rakennusten poisto, kun ko. rakennukset puretaan.

Tilikauden tulos

Tilikauden tulos on näillä luvuilla -3,7 miljoonaa euroa, ja tilikauden alijäämä -3,3 miljoonaa euroa.

Investointien suunnittelu

Olemassa olevaa investointisuunnitelmaa on käyty läpi toimialojen kanssa kaupunginjohtajan johdolla. Investointipaineet jatkuvat teknisten palvelujen suurissa investoinneissa, ja suuri osa investointisuunnitelman kohteista on sidottu esim. sopimuksin tai palveluverkkosuunnitelman toteuttamiseen. Strategian mukaisesti investointien tulee olla Naantalin elinvoimaa ja vetovoimaa tukevia sekä tukea väestönkasvutavoitteita.

Vuodelle 2026 kasaantuu ennätysmäärä investointeja, joista suurin osa on sidottu joko palveluverkkouudistuksen toteuttamiseen tai tehdyin sitoumuksin. Lisäksi on pidettävä huolta verotulopohjaa vahvistavista investoinneista eli väestönkasvua sekä yritysten sijoittumista tukevista hankkeista.

Vuosikate tulee olemaan alle 10 miljoonaa euroa vuonna 2026, ja kun investointiohjelma on mittava, tarkoittaa yhtälö reipasta velkaantumista yhdessä vuodessa. Strateginen tavoite kattaa investoinnit 60%:sti tulorahoituksella 3 vuoden laskentakaudella ei vuonna 2026 toteudu, ja kolmen vuoden syklillä, jossa vuosi 2026 on mukana, tavoitteen saavuttaminen tulee olemaan haastavaa. Jotta tavoitteeseen päästäisiin, tulisi suunnitelmakauden vuosien tulorahoituksen ja investointitason suhde olla huomattavasti parempi.

Merkittäviä investointihankkeita riittää myös suunnitelmakauden ulkopuolella, eli kiivas investointitahti jatkuu kohti 2030-lukua. Investointiohjelman suuruudesta johtuen myös lainamäärä tulee kasvamaan suunnitelmakauden aikana.

Tämän hetken valmistelussa vuoden 2026 osuus investointitasosta on 25 miljoonaa euroa, kun voimassa olevassa taloussuunnitelmassa vuoden 2025 investoinnit ovat 21,7 miljoonaa euroa.

Taloussuunnitelmavuodet 2027-2029

Ohjelukujen käsittelyssä on pääpaino vuodessa 2026, ja tulevien suunnitelmavuosien arvioiminen on haastavaa. Suurin syy tähän on vuonna 2027 voimaan tuleva valtionosuusuudistus sekä mahdollisesti samaan ajankohtaan ajoittuva kiinteistöverouudistus. Näiden vaikutusta tulopohjaan on vielä mahdotonta arvioida.

Mikäli jatkettaisiin ilman uudistuksia, olisi talouden tilannekuva samankaltainen kuin vuosi sitten, mutta verotulojen kehitys olisi aiempia ennusteita heikompaa; vuosikatteen tason säilyttäminen yli 10 miljoonassa eurossa alkaa olla aina vain hankalampaa, ja haasteena on poistojen

kattaminen vuosikatteella. Mikäli kustannukset nousevat enemmän kuin tulo-rahoitus, vuosikate ja tulos tulevat huonontumaan, ja tulos painuu kroonisesti miinukselle. Samoin velkaantumisen tahti kiihtyy, jos tulo-rahoitus ei riitä kattamaan valtaosaa investoinneista. Siten myös investointitasoa on tarkasteltava.

Vaikka Naantalin talouden lähtötilanne haastaviin aikoihin on hyvä, vaaditaan tulevina vuosina toimenpiteitä jotta talous saadaan pitkällä tähtäimellä pidettyä tasapainossa. Toimenpiteiden tulee vaikuttaa käyttötalouden menokehitykseen ja hillitä investointitasoa. Johtopäätöksiä tulevien vuosien suhteen tehdään syksyllä, kun kuluvan vuoden toteutumasta on enemmän tietoa ja suunnitelmavuosien tiedot tarkentuvat.

Toiminta- ja taloussuunnitelman laadinnan aikataulu

Toiminta- ja taloussuunnitelman 2026 - 2029 laadintaprosessin aikataulu on laadittu niin, että talousarvio- sekä suunnitelma käsitellään valtuustossa 10.11.2025. Samaan aikaan päätetään myös veroprosenteista. Nykyinen veroprosentti on 6,40. Esitys lähtee siitä, että kunnallisveroprosentin tasoa ei vuodelle muuteta ja myös kiinteistöveroprosentit säilyvät vuoden 2025 tasolla.

Talousarvion käsittelyaikataulu sisältää varauksen kaupunginhallituksen kahteen käsittelyyn kahden viikon välein.

Toiminta- ja taloussuunnitelman ehdotetut vaiheet ja käsittelypäivät ovat seuraavat:

- toimialojen talousarvioehdotukset ja henkilöstösuunnitelma valmiit 30.9. mennessä
- kaupunginjohtajan ehdotus valmistuu ja julkaistaan kaupunginhallituksen esityslistan mukana to 16.10.
- kaupunginhallituksen 1. käsittely 20.10.
- yhteistyötoimikunta 23.10.
- kaupunginhallituksen 2. käsittely 3.11.
- kaupunginvaltuuston talousarviokokous 10.11.

Taseyksikön talousohjaus

Taseyksiköistä jäljellä on vesihuollon taseyksikkö. Se on maksanut lainansa kaupungille vapaaehtoisin lyhennyksin vuosien 2022 ja 2023 aikana. Vesihuollon taseyksikön tulee lainsäädännön mukaisesti kattaa omat kulunsa taksoilla ja maksuilla. Vesihuollon taksa säilyy vuoden 2025 tasolla.

Esittelijä

Kaupunginjohtaja

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus hyväksyy liitteen mukaisesti talousarvion laadinnan ohjeluvut eli toimialoittaiset toimintakatteet vuodelle 2026:
Hallinto- ja päätöksentekopalvelut -2 233 472 euroa,
konsernipalvelut -974 699 euroa, kehittämispalvelut -5 522 962 euroa, sivistyspalvelut -32 246 700 euroa sekä tekniset palvelut -12 922 084 euroa.

Koko kaupungin toimintakate on yhteensä -53 900 000 euroa.

Muut valmistelua ohjaavat luvut ovat käyttöomaisuuden luovutusvoitot 900 000 euroa, sataman toimintatuotot 1 600 000 euroa sekä joukkoliikenne – 1 484 000 sekä kaukolämmön ja energiatuotannon tulosalueen toimintakate - 400 000 euroa.

Päätös