



Siilinjärven kunnan

vuoden 2026 talousarvion ja
vuosien 2027–2028 taloussuunnitelman
laadintaohjeet

Kunnanhallitus 8.9.2025

Sisältö

1	LAADINNAN LÄHTÖKOHDAT: YLEINEN TALOUDELLINEN TILANNE JA KUNTIEN TALOUSKEHITYS.....	2
1.1	Kansantalouden kehitysarvio 2025–2027	2
1.2	Kuntatalouden kokonaiskehitys 2025–2029.....	3
1.2.1	Kuntien verotulojen ja valtionapujen kehitys	3
1.2.2	Kuntatalouden menot ja tulot	5
2	SIILINJÄRVEN KUNNAN VUODEN 2026 TALOUSARVION KEHYS.....	5
2.1	Tulopohjan kehitys	5
2.1.1	Verotulot.....	5
2.1.2	Valtionosuudet.....	6
2.1.3	Maksu- ja myyntitulot sekä tuet ja avustukset	7
2.2	Menojen kehitys ja talouden reunaehdot.....	7
3	LAADINTAOHJEET PALVELUALUEILLE	8
3.1	Talousarvion ja -suunnitelman rakenne	8
3.2	Budjetointiperiaatteita	9
3.3	Toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden asettaminen	9
3.4	Talousarvioesitysten ohjeistus	10
3.4.1	Investoinnit.....	11
3.4.2	Taloussuunnitelman laadinta ja alijäämän kattamisvelvoite	11
4	TALOUSARVIOASIAKIRJA	11
5	AIKATAULU	12

1 LAADINNAN LÄHTÖKOHDAT: YLEINEN TALOUDELLINEN TILANNE JA KUNTIEN TALOUSKEHITYS

1.1 Kansantalouden kehitysarvio 2025–2027

Suomen kansantalouden näkymät vuosille 2025–2027 ovat varovaisen myönteiset, mutta epävarmuustekijöitä riittää. Kansainvälinen epävarmuus – kuten geopolittiset jännitteet ja maailmankaupan kehitys – voi edelleen horjuttaa ennusteita. Silti useiden ennustelaitosten mukaan talous on toipumassa matalasuhdanteesta, ja kasvu piristyy maltillisesti.

Bruttokansantuotteen odotetaan olevan, eri lähteitten mukaan, kuluvana vuonna n. 0,5 – 1,0 %, vuonna 2026 n. 1,4 – 2,0 % ja vuonna 2027 n. 1,2 – 1,7 %. Kasvua tukevat erityisesti investointien elpyminen, erityisesti asuinrakentamisessa ja teollisuudessa, euroalueen teollisuuden piristymisen myötä virkoava viennin kasvu ja yksityisen kulutuksen asteittainen palautuminen reaalitulojen kasvun myötä. Heikko talouskasvu on uusi normaali, sanoo kuitenkin Kuntaliiton pääekonomisti. Talouskasvun painopiste perustuu jatkossa yhä selvemmin kohti aineetonta pääomaa, enää ei riitä edullinen tonttikauppa, mikä haastaa myös kuntien päättäjät.

Työmarkkinoiden tilanne kohenee kuluvalle vuodelle ennustetusta n. 9,1 %:n työttömyysasteesta hitaasti runsaaseen n. 8 %:n pintaan. Työllisyysaste 20 – 64 vuotiaiden ryhmässä pysyttelee n. 75,8–76,9 %:ssa. Työttömyyden lisääntymisellä on tiivis yhteys myös julkisen talouden heikentymiseen. Inflaation odotetaan pysyvän maltillisena, noin 1,6–2,0 % vuodessa, ja korkotason odotetaan laskevan, mikä tukee investointeja ja kulutusta.

Julkinen talous pysyy alijäämäisenä, mutta alijäämä supistuu vähitellen ja velkasuhde vakiintuu noin 85–87 %:iin BKT:sta. Suomen julkisen talouden kestävyysongelmat ovat rakenteellisia ja pitkän aikavälin haasteita. Kestävyysongelmat liittyvät ennen kaikkea siihen, että julkiset menot kasvavat pitkällä aikavälillä nopeammin kuin tulot. Tämä epätasapaino uhkaa hyvinvointivaltion rahoitus pohjaa ja talouden vakautta. Uutena tekijänä etenkin puolustusmenojen kasvu painaa raskaasti julkisen talouden näkymiä seuraaville kahdelle eduskuntavaalikaudelle, ja samaan suuntaan vaikuttaa velanhoitomenojen kasvu.

Seuraavassa taulukossa on esitetty Valtiovarainministeriön kesän 2025 Taloudellisen katsauksen keskeiset tunnusluvut vuosilta 2023–2027.

Muuttuja	2023	2024	2025	2026	2027
(% muutos)					
Tuotanto (määrä)	-0,9	-0,1	1,0	1,5	1,7
Työn tuottavuus	0,0	-0,4	1,6	0,3	0,4
Ansiotaso	4,2	3,1	3,0	3,6	3,0
Inflaatio	6,2	1,6	0,6	1,6	2,0
(%-yksikköä)					
Työttömyysaste	7,2	8,4	9,3	8,8	8,3
Vaihtotase/BKT	-0,5	0,3	-0,2	-0,1	-0,2
Julkisyhteisöjen alijäämä/BKT	-3,0	-4,4	-4,2	-3,6	-3,5
Julkisyhteisöjen velka/BKT	77,5	82,1	86,1	87,4	87,7
Euribor 3 kk, %	3,4	3,6	2,2	2,0	2,0

1.2 Kuntatalouden kokonaiskehitys 2025–2029

Alla olevat tekstiosuudet kuntatalouden kokonaiskehityksestä, verotuloista ja valtionosuudesta pohjautuvat pääosin Valtiovarainministeriön (VM) keväällä julkaisemaan Kuntatalousohjelma 2026–2029 julkaisuun sekä budjettipäätöksiin. Tietoja on päivitetty eri lähteistä niiltä osin kuin niitä on ollut saatavissa.

VM ennakoi koko tarkastelujaksolla menojen pysyvän tuloja suurempina. Vuosikatteet eivät tule riittämään poistoihin ja nettoinvestointeihin. Tämä merkitsee veronkorotuksia ja tiukkaa budjet-tikuria kuntataloudessa. Palvelutarpeen ennakoiva suunnittelu ja investointien tarveharkinta ko-rostuu merkittävästi. Lisäksi paine uusiin alueellisiin ratkaisuihin sekä tuottavuutta ja tehokkuutta lisääviin uudistuksiin kasvaa.

1.2.1 Kuntien verotulojen ja valtionapujen kehitys

Kuntien verotulojen arvioidaan olevan vuonna 2025 yhteensä 14,3 mrd. euroa ja kasvua edelli-seen vuoteen verrattuna n 1 %. Vuonna 2026 verotulojen kasvu yht. n. 5,4 %. Kunnallisveron

tuottoon vaikuttavat kehyskaudella veropohjankehitys sekä hallitusohjelmaan sisältyvät ja kehysriihessä tehdyt päätökset. Pieni- ja keskituloisten työn verotusta on tarkoitus keventää ja ylintä marginaaliveroastetta alentaa. Kunnallisverotuksen efektiivisyyttä parannetaan poistamalla ansiotulovähennys ja korottamalla vastaavasti työtulovähennystä. Verotuloja kasvatetaan mm. työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen vähennyskelpoisuuden poistolla, työhuonevähennyksen ja työsuuhdepolkupyöräedun verovapauden poistolla ja keinotekoisia osakejärjestelyjä estämällä.

Suhdanneherkässä yhteisöverossa voivat muutokset yritysten tuloksissa ja talouskasvussa aiheuttaa merkittäviä muutoksia kertymään. Yhteisöverokantaa alennetaan 18 prosenttiin 2027. Hallituksen tavoite kiinteistöverotuksen arvostamisuudistuksesta on edelleen kesken. Kehysriihipäätöksillä on tarkoitus nostaa kaivosveron tuotto n. kolminkertaiseksi 2028 alkaen.

Kuntien verotulot vuosina 2024–2029 milj. euroa, kuntien kirjanpidon mukaan

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Kunnallisvero	9 993	10 194	10 833	11 289	11 800	12 318
Yhteisövero	1 768	1 649	1 757	1 863	1 938	2 006
Kiinteistövero	2 334	2 391	2 416	2 441	2 466	2 496
Kaivosvero	19	19	19	55	61	61
Yhteensä	14 114	14 253	15 025	15 648	16 265	16 877

Kuntien saamat valtionavut ovat 2026 yht. n. 5,9 mrd. euroa, josta peruspalvelujen valtionosuus on n. 3,5 mrd. euroa. Peruspalvelujen valtionosuutta kasvattaa mm. kustannustenjaon tarkistus, indeksitarkistus ja opetus- ja kulttuuriministeriön alalta tehtävä siirto oppimisen tuen uudistamiseen. Kehitystä hidastaa uusi pysyvä valtionosuusleikkaus (75 milj.) sekä sote-siirtoon liittyvien takautuvasti perittävien valtionosuuksien leikkaus ja indeksikorotusta vähentävä prosenttiyksikön leikkaus. Hallituksen tekemien veroperustemuutosten verotuottovaikutukset korvataan kunnille hallitusohjelmassa sovitusti. Keskimääräinen valtionosuusprosentti nousee 25,82 prosenttiin (ed. 24,58). Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet pysyvät koko kehyskauden n. 1,3 mrd. eurossa.

Alla on kevään Kuntatalousohjelmassa julkaistut luvut valtionavuista. Niistä voi huomata, että valtionosuudet peruspalveluihin kasvavat 2027 jälkeen, kun soten takaisin perittävät erät poistuvat.

Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut, milj. euroa

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Laskennall. vos	3 733	4 668	4 840	4 754	4 961	4 937
VM, peruspalvelut	2 501	3 367	3 496	3 477	3 684	3 660
OKM	1 232	1 302	1 344	1 276	1 277	1 277
-siitä kuntayhtymät	1 112	1 084	1 093	1 089	1 089	1 089
Veromenetysten						
kompensoitio	848	541	571	631	673	718
Valtionavustukset	628	496	466	447	473	390
Valtionavut yhteensä	5 210	5 705	5 877	5 831	6 106	6 045

1.2.2 Kuntatalouden menot ja tulot

Vuosina 2026–2029 kuntatalouden toimintamenojen ennakoidaan kasvavan keskimäärin n. 3,3 % vuodessa. Kasvu aiheutuu mm. hintojen noususta ja kasvaneista työttömyydenhoidon rahoitusvastuista. Kustannuksista suurin osa syntyy varhaiskasvatuksen ja opetuspalveluiden järjestämisestä. Syntyvyyden lasku ja ikäluokkien pientyminen laskee palvelutarvetta, mutta palvelujen tuottaminen niukoilla resursseilla kohtuullisin kustannuksin on entistä haastavampaa. Toimintatuloihin ennakoidaan noin prosentin kasvua vuodessa ja verotulojen kehityksen arvioidaan normalisoituvan ajanjaksolla noin 4,3 % vuotuisen kasvuun. Tulojen kasvusta huolimatta tulojen ja menojen välille ennakoidaan merkittävää epätasapainoa. Vuosikatteet eivät riitä poistoihin ja nettoinvestointeihin. Tämä merkitsee veronkorotuksia ja tiukkaa budjettikuria tulevina vuosina.

2 SIILINJÄRVEN KUNNAN VUODEN 2026 TALOUSARVION KEHYS

2.1 Tulopohjan kehitys

2.1.1 Verotulot

Kunnan verotuloennuste vuosille 2024–2028 perustuu Kuntaliiton kehysarvioihin ja kunnan omiin ennusteisiin mm. yhteisöverosta. Luvuissa on huomioitu viimeisimmät kuntien verotuloja muuttavat tekijät. Edelleen kunnan verotuloennusteen lähtötasona on verohallinnon julkaisema ennakotieto vuoden 2024 kunnallisverosta. Siihen liittyen tuloverotusta on oikaistu jo toukokuussa 2025 ja loppuoikaisu suoritetaan marraskuussa. Kuluvan vuoden verotulototeuman kokonaisarvioon sisältyy ensimmäisen kerran kaivosveron tilitys. Verotulot jäävät edellisvuoden tasolle.

Vuoden 2026 verotuloja on arvioitu Kuntaliiton toimittaman elokuun verokehityksen pohjalta. Kunnan tulovero muodostuisi n. 3,0 milj. kuluvaa vuotta paremmaksi. Kasvuun vaikuttaa pääosin kuluvan vuoden lähtötaso, palkkatuloihin arvioitu kasvu ja työllisyyden kohentuminen sekä muu verotulokehitys. Yhteisövero puolestaan notkahtaa yhden kunnan yhteisöveroa maksavan yrityksen tuloskehityksen hiivuttua. Kiinteistö ja kaivosveron odotetaan pysyvän nykyisellä tasolla. Tiedot tarkennetaan myöhemmin syksyllä samoin kuin verotulopohjaan mahdolliset talouden vaikuttamisen näkökulmasta tarvittavat toimenpiteet.

Verohallinnon tilitysjärjestelmä kunnille perustuu jako-osuusarvioihin, joita verohallinto tarkistaa vuosittain verotustietojen valmistuttua kuntakohtaisesti ja veronsaajaryhmittäin (valtio, kunnat, seurakunnat). Lopulliset verotustiedot valmistuvat noin kahden vuoden viiveellä, jonka jälkeen kunnat saavat oikaisutilitykset. Maksuunpantavat oikaisutilitykset vaikeuttavat tilitysjärjestelmän ennustettavuutta.

Verotulojen kehitysarvio on verolajeittain seuraava (milj. euroa):

	TP 2024	TA2025	TP2025 ennuste	TA 2026
Kunnan tulovero	45,4	46,5	45,5	48,2
Yhteisövero	8,3	6,6	6,5	4,2
Kiinteistövero	6,8	7,0	7,0	7,0
Kaivosvero		1,2	1,7	1,7
Yhteensä	60,6	61,3	60,7	61,1

2.1.2 Valtionosuudet

Voimassa oleva laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta tuli voimaan 1.1.2015 alkaen. Hyvinvointialueiden aloitettua toimintansa 2023, valtionosuuksien ikärakenteesta poistuivat kaikki ikävuodesta 19 alkaen ja perushinnat alenivat sosiaali- ja terveyspalveluiden osuudella. Myös veromenetysten kompensatiosta leikattiin merkittävä osuus hyvinvointialueelle. Nykyiset laskennalliset kustannukset muodostuvat asukasluvun, vuosittain vahvistettavien perushintojen ja kriteerien kertoimien avulla. Ikärakenteessa painottuvat perushinnat erityisesti 13–15-vuotiaissa.

Siilinjärven kunnassa laskennallisia kustannuksia ikärakenteessa kerryttää edelleen eniten 7–12 – vuotiaiden osuus. Laskennallisissa kustannuksissa huomioidaan edelleen myös työttömyysaste, vieraskielisyys, asukastiheys ja koulutustausta. Lisäosana valtionosuutta tuo työpaikkaomavaraisuus ja ns. hyte-kerroin (hyvinvointitekijät). Muutosrajoitin tasaa siirtyneiden sosiaali- ja terveyspalveluiden menojen ja niihin kohdistetun tulopohjan välistä epäsuhtaa 40 %:in omavastuuosuuteen. Tämä muutos jää pysyväksi. Siirtymätasaus puolestaan tasaa kunnan kokonaismuutosta, jonka (kunta – valtio muutos neutraaliksi) kunnittaiset vaikutukset rajoitetaan +/- 60 euroon per asukas. Tämä tasaus jää pysyväksi siirtymäajan jälkeen 2027. Yksittäisissä kunnissa sote-siirto ei toteudu neutraalisti, sillä kunnan sote-kustannukset ja leikattavan rahoituksen suhde harvoin osuvat edes samaan ilmatilaan, totesi jo aiemmin Kuntaliiton pääekonomisti. Erinäisten tarkastusten jälkeen kunnilta peritään ja siirretään vuosien 2023-2024 rahoitusta hyvinvointialueille vuoteen 2027 asti.

Yhteenlasketusta laskennallisten kustannusten summasta kunnan rahoitusosuus vuonna 2026 on ennakkotiedon mukaisesti n. 1 516 euroa/asukas. Kunnan verotulotasauksen osuus pienenee lähes kolme miljoonaa euroa, mikä on seurausta aiempien vuosien hyvästä yhteisöverokertymästä.

Peruspalvelujen valtionosuusprosentin ennakkotieto on 25,82 % ja vastaava osuus Siilinjärven kunnassa olisi 28,90 %. Opetus- ja kulttuuriministeriön osuus koulutuksen ylläpitäjille vähentää valtionosuuksien kokonaismäärää. Summan todellinen määrä selviää vasta loppuvuodesta.

Syksyn kuluessa täsmentyneet tiedot huomioidaan mahdollisuuksien mukaan talousarvion edetessä. Päätös saatavasta valtionosuudesta tulee joulukuussa, joten laskelman luvut ovat viitteellisiä. Lausuntokierrosta 1.1.2027 voimaan aiotusta valtionosuusuudistuksesta ei ole tullut.

Arvio valtionosuuksista on seuraava (1000 euroa):

	TP 2024	TA 2025	arvio 2025	TA 2026
Laskennalliset kustannukset yht.	40 418	42 450	44 139	45 362
Kunnan rahoitusosuus	-28 957	-30 284	-31 244	-32 251
<i>- 1 516,36 euroa/asukas</i>				
Lisäosat	625	679	660	661
Verotulotasaus	4 633	3 508	3 503	770
Veromenetysten kompensatio	3 085	1 394	1 144	1 270
Valtionos. tehtävät vähenn. ja lis.	-1 416	-1 083	-1 074	-1 209
Sote takaisinperinnät (v.23-24)		-883	-883	-877
Muutosrajoitin	- 2 397	-1 994	-1 994	-1 994
Siirtymätasaus	-2 652	-1 887	-1 887	-1 615
Ylläpitäjän valtionosuus OKM	- 2 244	-1 976	-1 536	-2 315
VALTIONOSUUS YHTEENSÄ	11 096	9 925	10 829	7 768

2.1.3 Maksu- ja myyntitulot sekä tuet ja avustukset

Maksu- myynti- ja muiden tulojen arviointi suoritetaan mahdollisimman tarkasti tämän vuoden toteutumia ja toteutuma-arvioita hyväksikäyttäen ja mahdolliset taksan ja maksuperusteiden tarkistukset huomioon ottaen. Maksu- ja myyntitulot budjetoidaan arvonlisäverottomina.

Jokainen lautakunta pitää huolta asiakasmaksuihin tehtävistä indeksitarkistuksista ja mahdollisista maksutaksojen korotuksista.

Saatavat tuet ja avustukset tulee hyödyntää täysimääräisesti ja huolehtia niiden budjetoimisesta (myös investointien osalta).

2.2 Menojen kehitys ja talouden reunaehdot

Ensi vuodelle palvelualueet ovat listanneet toiminnallisia muutoksia, joista kertyisi voimassa olevaan talousarvioon nähden n. 2,9 milj. euroa toimintakatetta kasvattavia lisäyksiä. Näistä n. 2,2 milj. kohdistuu sivistyspalveluihin, 0,7 milj. elinvoimapaalveluihin, 0,3 milj. teknisiin palveluihin ja -0,2 konsernipalveluihin. Raamissa näistä esityksistä voitaisiin hyväksyä n. 1,5 milj. euroa. Isoin toiminnallinen muutos tapahtuu, kun vuodenvaihteessa otetaan käyttöön uudet Siililahden ja Ahmon koulut. Pelkästään näiden toimitilakuluihin tulevat vaikutukset lisäävät kustannuksia esitysten mukaan n. 1,6 milj. euroa, vaikka väistötiloja voidaan poistaa.

Näiden lisäksi palkkojen sopimuskorotuksiin on raamissa arvioitu 2,5 % eli n. 1,4 milj. euroa nykyiseen talousarvioon nähden (sis. henkilösivukulumuutokset). Korotuksen suuruuteen vaikuttaa vuoden 2025 sopimuskorotusten ajoittuminen. Lisäksi toimintakatteessa on huomioitu talouden tasapainottamisohjelmaan sisältyneet erät n. -0,4 milj. euron edestä.

Toimintakatteen kasvu olisi em. raamilisäyksillä n. 3,8 % kuluvan vuoden estimaattiin (muokattu) nähden. Mikäli raami asetetaan tähän suuruusluokkaan, tulee palvelualueiden esityksistä karsittavaksi n. 1,4 milj. euroa. Tämä edellyttää tasapainottamisohjelmaan yhä uusia kompensoivia toimenpiteitä.

Menokehitys edellyttäisi myös tulopohjaennusteen toteutumista. Verotuloissa ja valtionosuuksissa on huomioitu Valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton viimeisimmät tiedot. Merkittävä muutos tapahtuu valtionosuuksiin kuuluvassa verotulotasauksessa, mikä alenee n. 2,7 milj. euroa kuluvaan vuodesta. Tähän vaikuttaa aiempien vuosien yhteisöverokertymät. Edellä mainitut seikat tarkoittavat raskaasti alijäämäistä vuositulosta, yht. n. -4,7 milj. euron edestä.

Suunnitelmavuosien 2027-2028 osalta tulopohjaennusteisiin ei ole tehty muutoksia päätösten puuttuessa (valtionosuusuudistus, kaivosveron muutos). Valtionosuusuudistus ei ole tullut lausuntokierrokselle. Kaivosveroon suunnitellut muutokset ovat lausuntokierroksella ja sen mukaiset esitykset toteutuessaan, yhdessä louhintamäärien säilyessä nykyisellä tasolla, toisivat merkittävän tulolisäyksen. Vaikutusta arvioidaan talousarviokierron edetessä.

Palvelualueiden investointiesitykset olivat vuodelle 2026 yht. 11,1 milj. euroa, vuodelle 2027 yht. 20,8 milj. euroa ja 2028 yht. 14,8 milj. euroa. Kunnan lainakannan hillitsemiseksi investointien suunnitteluun ja niiden jaksottumisen kautta investointitasoon tulee kiinnittää jatkuvasti huomiota. Väestön väheneminen ja erityisesti lasten määrän väheneminen tulee huomioida palveluverkkoa kehittäessä, jotta ylisuuria ja tarpeettomia investointeja ei toteuteta. Lisäksi investoinneista aiheutuvat käyttötalouden kulut ja niiden vaikutus koko kunnan talouteen tulee avoimesti esittää jo investointia suunnitellessa.

Taseeseen esitettävien investointien lisäksi toimitiloihin on toimitilaohjelman mukaisesti esitetty leasingkohteina toteutettavia kohteita vuodelle 2026 yht. 4,5 milj. eurolla ja vuodelle 2027 samoin yht. 4,5 milj. Viimeiselle suunnitelmavuodelle ei ole esityksiä.

Kriisikuntakriteerien vuoksi lainanhoitokatteen tunnusluku tulisi pitää kunnassakin yli 0,8 ja vuosikatteen ja poistojen suhde yli 80 %. Nämä tavoitteet eivät täyty vuoden 2026 osalta ja toteutuvat vain osittain suunnitelmavuosina.

Vuoden 2024 tilinpäätöksen mukainen lainamäärä oli 3 112 euroa / asukas (Kuntien ka. 3 491 €/asukas) ja kuluvan vuoden ennakoidun väestökehityksen, tuloksen ja investointien mukaan vuoden lopun lainamäärä tilapäisesti laskee. On huomattava, että talouden seuranta on kuntalain mukaan siirtynyt konsernitasolle, jonka myötä taloutta tulisi tarkastella kokonaisuutena ja myös verrata valtakunnan konsernitason keskimääriin toteumiin. Konsernitasolla Siilinjärven kunnan vuosikate oli tilinpäätöksessä 11,0 milj. euroa eli 518 euroa per asukas. Valtakunnallinen kuntien keskiarvo oli 1 055 euroa per asukas, heikkeni n. 11,6 %. Asukaskohtainen lainamäärä Siilinjärven kuntakonsernissa oli 5 983 euroa ja valtakunnallinen keskiarvo 7 262 euroa. Leasingvastuiden lisääntyminen, valmistuvien koulukiinteistöjen myötä, nostaa merkittävästi 2026 kriisikuntakriteerin tunnuslukua missä on huomioitu lainojen ohella myös em. vastuut. Vielä vuonna 2024 kunnan tunnusluku oli 8 100 €/asukas ja valtakunnallinen arvo 8 552 €/asukas.

Kunnanhallitus päättää talousarvion laadintaohjeita ja raamia käsitellessään tarkemmin ne talouden reunaehdot, joilla talousarviovuoden ja taloussuunnitelmavuosien raami muodostetaan. Palvelualueiden keskinäistä raamia käsitellään tarvittaessa erikseen kunnan johtoryhmässä.

Palvelualueilla on velvoite löytää keinot raamitavoitteen saavuttamiseksi. Kustannustietoisuus, eri ratkaisuvaihtoehtojen puntarointi ja tietoisuus ratkaisujen pitkäaikaisista vaikutuksista kunnan talouteen tulee tehdä aina ennen toimenpiteitä. Investointiesityksissä tulee olla laskelmat käyttötalousvaikutuksista ja niiden rahoituksesta. Menojen lisäykset katetaan tulolisäyksillä tai menoleikkauksilla. Henkilöstölisäyksistä tulee pidättäytyä. Mahdollisten uusien toimintojen tulee toteutua kustannustehokkaasti ja vähintään kustannusneutraalisti, eli muutoksesta tai toimenpiteestä aiheutuvien tulovaikutusten tai menojen pienentymisen tulee olla vähintäänkin aiheutuvien menojen suuruisia.

3 LAADINTAOHJEET PALVELUALUEILLE

3.1 Talousarvion ja -suunnitelman rakenne

Siilinjärven kunta noudattaa pääsääntöisesti uutta, Kuntaliiton keväällä 2022 julkaisemaa, Kuntien ja kuntayhtymien talousarvio ja -suunnitelma – suositusta.

Kuntalain mukaan talousarviossa on käyttötalous-, tuloslaskelma-, investointi- ja rahoitusosa.

Käyttötalousosa sisältää toiminnan kokonaisuutta kuvaavan tuloslaskelman (sisäinen) sekä organisaatorakenteen mukaiset neljä palvelualueetta. Palvelualueiden sisällä on eri toimielinten hallinnoimia tulosaluekokonaisuuksia. Näistä kokonaisuuksista esitetään sitovuustasojen mukaiset, tuloslaskelman muotoiset talousarviot. Mukana ovat myös toiminnalliset tavoitteet, niiden perustelut ja tarvittavat tunnuslukutaulukot sekä talousarviovuoden että taloussuunnitelmavuosien

osalta. Sitovuustasot on päätetty talousarvion 2024 hyväksymisen yhteydessä (organisaatiomuutos).

Tuloslaskelmaosana laaditaan toiminnan sitovuutta osoittava tuloslaskelma ja tunnusluvut, jossa sitovia eriä valtuustoon nähden ovat verotulot, valtionosuudet ja nettona rahoitustulot ja -menot.

Investointiosassa esitetään investointeja koskevat tavoitteet, hankkeiden kustannusarviot ja niiden jaksottuminen investointimenoina suunnitteluvuosille sekä investointiin saatavat rahoitusosuudet ja muut tulot. Sitovuustasot valtuustoon nähden ovat toimielinakohtaiset hankeryhmät: aineettomat hyödykkeet, maa- ja vesialueet, koneet ja kalusto, osakkeet ja osuudet, elinkeinonkehittäminen, liikuntapaikat, toimitilat, kuntatekniikan investoinnit. Hankekohtaisissa tavoitemäärittelyissä selvitetään, tavoitellaanko investoinnilla palvelutuotannon määrän lisäystä, palvelukyvyn parantamista vai tuotannon tehostamista.

Rahoitusosana laaditaan rahoituslaskelma, jossa valtuustoon nähden sitovia eriä ovat antolainojen lisäys / vähennys ja pitkäaikaisten lainojen lisäys / vähennys. Rahoituslaskelmaan tiedot kerätään tuloslaskelman lisäksi investointiosasta ja rahoitusosan taulukoista. Laskelma sisältää tunnusluvut.

3.2 Budjetointiperiaatteita

Budjetointiperiaatteita suosituksen mukaan ovat mm. suorite- ja realisointiperiaate, vuotuisperiaate, tasapainoperiaate, brutto- ja nettoperiaate ja täydellisyysperiaate. Näistä talousarvion laadinnassa tärkeimpiä ovat:

Vuotuisperiaate, joka tarkoittaa, että talousarvio sisältää vain yhden varainhoitovuoden suoriteperusteiset menot ja tulot. Varaukset ja rahastosiirrot ovat tilikauden tuloksen käsittelyeriä, jotka esitetään talousarvion tuloslaskelmaosassa. Edellisten vuosien yli- tai alijäämä liitetään kunnan omaan pääomaan.

Tasapainoperiaate tarkoittaa, että tulojen on suunnitelmakaudella katettava menot ja että kunnan maksuvalmiuden tulee aina olla riittävä. Talousarvion rahoituslaskelmaosassa osoitetaan, kuinka rahoitustarve katetaan ja kuinka rahoitusylijäämä käytetään. Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen enintään neljän vuoden pituisena suunnittelukautena, ellei laatimisvuoden taseeseen kerry tai ole aiemmin kertynyt ylijäämää. Tasapainoperiaate sisältää myös sen, etteivät kunnan sitoumukset ja niihin liittyvät riskit saa ylittää kunnan voimavaroja.

Bruttoperiaatteella tarkoitetaan sitä, että menot ja tulot päätetään talousarviossa ja -suunnitelmassa bruttomääräisinä eli tuloja ei vähennetä menoista. **Nettoperiaate** puolestaan tarkoittaa, että tulojen ja menojen erotus eli toimintakate voidaan valtuuston päätöksellä ottaa talousarvion sitovaksi tuloarvioksi tai määrärahaksi.

Täydellisyysperiaate tarkoittaa kaikkien tiedossa olevien menojen ja tulojen ottamista mukaan talousarvioon, mukaan lukien eri tehtävien sisäiset ostot ja myynnit.

3.3 Toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden asettaminen

Kuntalain 110 §:n mukaan talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että se toteuttaa kuntastrategiaa. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan ja kuntakonsernin toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Käytännössä kuntastrategiaan määritellään koko kunnan tason

strategiset toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Näistä johdetaan edelleen sitovuustasolle valtuustoon nähden sitovat tavoitteet ja niistä edelleen strategiaa tukevat lautakuntien toiminnalliset tavoitteet. Strategian ja tavoitteiden välinen yhteys eli mistä kuntastrategian tavoitteista talousarviotavoite on johdettu, esitetään talousarviossa. Kunnan strategia on käsitelty kunnanvaltuustossa 16.6.2022. Valtuustokauden vaihduttua uusi strategia on valmisteilla syksyllä 2025 joten talousarvio perustuu entiseen strategiaan ja tavoitteisiin.

Kunnan toiminnassa ja taloudessa on noudatettava talousarviota. Siihen otetaan toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Määräraha voidaan ottaa talousarvioon brutto- tai nettomääräisesti sitovana. Nettobudjetoitujen yksiköiden määrärahan korottamista tai tuloarvion alentamista koskeva talousarvion muutos on hyväksyttävä valtuustossa riippumatta siitä, johtuuko poikkeama arvioitujen bruttomenojen ylitymisestä tai bruttotulojen alittumisesta. Nettoperiaatetta käytetään sitovuustasona kunnanvaltuustoon nähden Ympäristöterveyspalveluissa ja Maaseutuhallinnossa. Eriytetyssä Toimitilapalveluiden taseyksikössä sitovuustasona on tilikauden tulos. Kaikki muut yksiköt ovat valtuustoon nähden bruttomääräisesti sitovia.

Sitovuuden tarkoitus on ennen kaikkea kunnallispoliittinen ja -oikeudellinen. Sillä turvataan valtuuston valta ohjata kunnan taloutta ja asettaa tavoitteita ja rajoja alempien toimielinten ja henkilöstön toiminnalle. Käyttötalouden talousarvio on valtuustoon nähden sitova pääsääntöisesti lautakuntatasoisena tai tulosaluetasoisena. Sen sijaan taloussuunnitelmaa ei hyväksytä sitovana vaan ohjeellisena. Tästä on kuitenkin kuntalain 110 § 3 mukaan poikkeuksena alijäämän kattamiseen tähtäävät toimenpiteet. 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. Kunnan tase on toistaiseksi pysynyt niukasti ylijäämäisenä. Kunnassa on talouden tasapainottamisohjelman vuosille 2024-2027, käsitelty valtuustossa 16.12.2024.

Tavoitteet jaetaan kunnan talousarvioasiakirjassa selkeästi ryhmiteltynä valtuustoon nähden sitoviin tavoitteisiin ja lautakunnan omiin tavoitteisiin. Molempien tavoiteasettelujen esittämistä asiakirjassa puoltaa se, että lautakunnan toimivaltaan kuuluvilla tavoitteilla saattaa olla merkittävää informaatioarvoa myös valtuustotason tavoitteita päätettäessä. Tavoitteena tämänkin suunnitelmakierroksen yhteydessä on, että valtuustoon nähden sitovien tavoitteiden määrä rajataan 1-2 tavoitteeseen sitovuustasoa kohden. Tavoitteiden/toimenpiteiden/mittareiden toteutusta seurataan talousarviovuoden aikana tammi-kesäkuulta laadittavan puolivuosisikatsauksen yhteydessä ja lopullinen toteutuma esitetään tilinpäätöksen yhteydessä. Neljännesvuosisikatsaukset raportoidaan kevennetyssä muodossa valtuustolle tiedoksi. Raportointiryhti vastaa Valtiokonttorille tapahtuvaa valtakunnallisen raportoinnin ryhtiä.

Muut kuin tavoitteisiin sidotut tunnusluvut esitetään talousarvioasiakirjassa informatiivisina ja niiden toteutumista seurataan ainoastaan tilinpäätöksen yhteydessä.

Myös investointiosassa esitetään sekä toiminnalliset että taloudelliset tavoitteet.

3.4 Talousarvioesitysten ohjeistus

Palvelualueet valmistelevat talousarvio- ja taloussuunnitelmaesityksensä tässä ohjeessa aikaisemmin menoja ja tuloja koskevaa ohjeistusta noudattaen. Vuoden 2026 talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotus vuosille 2027-2028 käsitellään samanaikaisesti. Lautakunnat käsittelevät talousarvion 31.10.2025 mennessä. Esityksestä poikkeavat lautakuntien tekemät muutokset käsitellään pääsääntöisesti kunnanhallituksen talousarviokokouksessa, jonka jälkeen päätetyt muutokset sisällytetään valtuustolle esitettävään talousarvioon.

Palvelualueiden yksityiskohtaisempi ohjeistus aikatauluineen on laadittu kunnan Intraan.

3.4.1 Investoinnit

Varsinaisiin investointiesityksiin sisällytetään poistonalaiset yli 10 000 euron suuruiset hankkeet ja kalustohankinnat. Alle 10 000 euron hankkeet ja hankinnat sisällytetään käyttötalouden määrärahoihin. Investointiohjelman laadinnasta on oma ohjeistuksensa.

Investoinneissa valtuuston päätösvaltaan kuuluu toimitilainvestointien uudisrakentamisessa ja saneerauskohteissa 1 000 000 euroa suuremmat yksittäiset hankkeet. Kuntatekniikan maa- ja vesirakenteiden kohdalla valtuuston hyväksymä hankeraja on 500 000 euroa. Lisäksi valtuusto päättää uusien alueiden käyttöönotossa 500 000 euroa ylittävät hankkeet sekä yli 200 000 euron yksittäiset kone- ja kalustohankinnat.

Vuosien 2026–2028 investointiohjelman valmistelu perustuu kunnanvaltuuston käsittelemään taloussuunnitelmaan. Kunnan velkaantumisesta johtuen investointien määrää tarkastellaan vuosittain kriittisesti.

3.4.2 Taloussuunnitelman laadinta ja alijäämän kattamisvelvoite

Vuonna 2015 voimaan tulleet Kuntalain muutokset edellyttävät taloussuunnitelmassa päätettäväksi yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä katetaan viimeistään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Taloussuunnitelmaan otetut toimenpiteet ovat tältä osin sitovat. Alijäämän kattamista ei voi siirtää vuodesta toiseen.

Vuoden 2024 tilinpäätöksessä kunnan taseeseen kertynyt ylijäämä oli 4,916 milj. euroa. Palvelualueiden ennusteet vuodesta 2025 ennakoivat alijäämäistä tulosta, mutta talousarvion raamin lähtökohtana on oletettu tuloksen päätyvän nollaan. Tuleva talousarviovuosi sen sijaan olisi raamin mukaan päätymässä peräti n. -4,7 milj. euroa alijäämäiseksi. Tämä tarkoittaa taseen ylijäämän supistumista alle puolen miljoonan euron. Alijäämän kattamisvelvoite uhkaa, mikäli seuraavana vuonna 2027 alijäämäinen tuloskehitys jatkuu ennustetulla tavalla. Taloussuunnitelmavuosille ei ole päätöksiä kaivosveron muuttumisesta eikä mahdollisesti tulevasta valtionosuusuudistuksesta.

4 TALOUSARVIOASIAKIRJA

Talousarvioasiakirjan käyttötalous kootaan palvelualueittain, sitovuustasoittain ja tulosalueittain. Tekstirakenne sisältää seuraavat otsikot:

Toiminta-ajatus

Toiminnan painopisteet ja keskeiset muutokset

Henkilöstö

Riskien hallinnan ja sisäisen valvonnan painopisteet ja menettelyt

Kuntastrategian vaikutukset toimintaan ja tavoitteisiin

Tavoitteet 2022–2026 ja toimenpiteet 2026

Keskeiset talouden muutokset

Informatiiviset tunnusluvut

Tuloslaskelma

5 AIKATAULU

Kunnan johtoryhmä on käsitellyt talousarviovalmistelun käynnistämistä ja sopinut kunnanhallitukselle esitettävistä kehyksen reunaehdoista. Asia on ollut esillä myös aiempien kunnanhallitusten kokouksien keskusteluissa. Kunnanhallitus käsittelee kehystä 8.9.2025.

Talousarvio on kunnanhallituksen käsittelyssä 24.11.2025 ja valtuustossa 15.12.2025.

Talouspalvelut 29.8.2025