



Vuoden 2025 talousarviolaadinnan kehys (kvalt) / PT

VD/4257/02.01.00.03/2024

PT/MR/PK/EK

Yleinen taloudellinen tilanne

Viime vuosien talouskehitys Suomessa on valtiovarainministeriön huhtikuun lopussa julkaiseman talouskatsauksen mukaan selvästi synkentynyt. Taantuma on ollut pidempi ja syvempi kuin aiemmin arvioitiin. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan Suomen talous supistui vuonna 2023 yhden prosentin. Vuodelle 2024 bkt:n kehitykseksi ennustetaan tasan 0,0 prosenttia. Ei siis kasvua, mutta ei talouden supistumistakaan. Vuosina 2025 ja 2026 palataan 1,5–1,6 prosentin kasvuun. Ennuste lähtee siitä, että talouden kasvua tukee inflaation hidastuminen ja korkojen lasku. Sitä taas hidastaa hallituksen sopeutustoimet. Valtiovarainministeriö toteaa inflaation hidastumisen olevan laaja-alaista. Tämä mahdollistaa korkojen laskun ja tukee ostovoimaa. Oleellista on kuitenkin se, että korkojen lasku edellyttää inflaation laskua koko euroalueella riittävän alas.

Investointien odotetaan kasvavan vuonna 2025. Tätä vauhdittaa mm. energianmurros, mutta myös asuntokaupan piristyminen ja tätä seuraava rakentamisen elpyminen. Investointien elpymien edellyttää myös ennakoitua korkojen laskua. Merkittävää on se, että myös työllisyys kääntyy kasvuun vuonna 2025. Vuonna 2024 työttömyysasteen oletetaan asettuvan 7,4 prosenttiin. Ensi vuonna työttömyyden odotetaan laskevan 7,2 prosenttiin ja vuonna 2026 6,7 prosenttiin.

Euroopan keskuspankin ennusteen mukaan euroalue kasvaisi tänä vuonna 0,6 prosenttia. vuosina 2025 ja 2026 kasvu asettuisi Suomen tasolle eli 1,5–1,6 prosenttiin. Vuoden 2024 inflaation ennustetaan olevan euroalueella 2,4 prosenttia ja vuonna 2025 2,0 prosenttia. Tämä on myös EKP:n inflaatiotavoite. Euribor 3kk ennustetaan laskevan 3,5 prosentista 2,5 prosenttiin vuoden 2024 maaliskuusta vuoden 2025 maaliskuuhun.

USA:n keskuspankin mukaan Yhdysvaltojen talous kasvaa vuonna 2024 2,1 prosenttia ja vuonna 2025 2,0 prosenttia. Kasvu on siis hieman euroaluetta nopeampi. Myös USA:n inflaatio on hieman euroaluetta nopeampaa. Vuonna 2024 se on 2,6 prosenttia ja vuonna 2025 sen ennustetaan olevan 2,2 prosenttia. Vantaan kannalta ennuste lupaa hidasta talouskehitystä vielä vuodelle 2024, mutta vuoden 2025 pitäisi olla jo parempi. Vantaan talouden pitäisi elpyä yhdessä rakentamisen kanssa ja luonnollisesti myös muut investoinnit tukevat Vantaan taloutta. Maailmankaupan elpyminen taas on merkityksellinen Vantaalla suuren logistiikkakeskittymän takia.

Kuntatalouden toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan kääntyvän 1,1 mrd. euroa negatiiviseksi vuonna 2024 menojen jatkaessa kasvuaan ja verorahoituksen supistuessa jyrkästi. Kuntahallinnon suurimman kuluerän muodostavat henkilöstökustannukset, joita sopimuskorotukset nostavat noin 3 prosenttia vuonna 2024. Samanaikaisesti henkilöstökustannusten kasvua hillitsee työttömyysvakuutusmaksun alentaminen, joka vaikuttaa myös verotuloihin positiivisesti. Kuntien verotulojen arvioidaan kuitenkin laskevan vuoteen 2023 verrattuna yli 5 prosentilla, sillä kunnallis- ja yhteisöverotuloista poistuu sote-uudistukseen liittyvä noin 1,3 mrd. suuruinen verohäntä. Kuntien saamat valtionosuudet laskevat muun muassa sote-siirtoon liittyvän tarkistuksen sekä hallitusohjelman mukaisen indeksisäästön vuoksi.



Kuntatalouden toimintamenoja kasvattaa vuosina 2025–2028 etenkin hintojen nousu. Koulutuksen palvelutarve pysyy painelaskelmassa kehysvuosina laskevana syntyvyyden laskun ja ikäluokkien pientymisen vuoksi, mikä pitää toimintamenojen volyymikasvun negatiivisena. Poikkeuksen toimintamenojen laskevaan volyymikehitykseen muodostaa ainoastaan vuosi 2025, jolloin kunnille siirtyy vastuu työ- ja elinkeinopalveluiden järjestämisestä ja samalla kuntien rahoitusvastuuta työttömyysetuuksista laajennetaan.

Kuntien kustannuskehitystä kuvaava peruspalvelujen hintaindeksin muutos on keskimäärin 3,1 prosenttia vuodessa vuosina 2025–2028. Kuntatalouden suurimman kuluerän muodostavat henkilöstökustannukset ja siksi kunta-alan palkkaratkaisuilla on suuri merkitys kuntatalouden kustannuskehitykseen. Kunta-alan ansiokehityksen oletetaan ennusteessa olevan talouden yleistä ansiokehitystä hieman nopeampaa vuosina 2025–2027 kunta-alalle sovitun palkkausjärjestelmien kehittämisohjelman vuoksi. Työikäisen väestön määrän väheneminen ja työvoiman saatavuusongelmat koskettavat myös kunta-alaa, jossa eläköityminen on voimakasta. Osaajapulaa on muun muassa sivistystoimissa sekä teknisessä toimessa. Työvoiman saatavuuden heikkous ja tiukat kelpoisuusehdot vaikeuttavat palvelujen järjestämistä ja hankkeiden toteuttamista, mutta voivat myös johtaa tilanteeseen, jossa palvelujen tuottaminen kohtuullisin kustannuksin on entistä vaikeampaa.

Hallituksen uudet sopeutustoimet kohdistuvat myös kuntasektoriin. Kehitysarvioon sisällytettyjen hallituksen päätösten nettovaikutus on kuitenkin kuntataloutta vahvistava. Vahvistaminen toteutetaan sekä tuloja lisäämällä että menoja karsimalla. Kuntien tehtävien ja velvoitteiden purkamisen arvioidaan parantavan kuntataloutta noin 75 milj. eurolla: menojen arvioidaan pienenevän noin 100 milj. eurolla ja rahoitusta vähennetään 25 milj. eurolla. Myös ammatillisen koulutuksen rahoituksen vähentämisen on oletettu vaikuttavan kuntataloudessa menojen vähentymiseen.

Vuonna 2025 työ- ja elinkeinopalvelut siirretään kuntien ja kuntien muodostamien yhteistoiminta-alueiden vastuulle. Muutos kasvattaa kuntatalouden toimintamenoja reilulla 800 milj. eurolla vuonna 2025. Uudistuksen myötä kuntien henkilöstömäärä kasvaa noin neljällä tuhannella henkilötyövuodella, mikä näkyy vuonna 2025 etenkin henkilöstömenojen voimakkaana kasvuna. Uudistus laajentaa kuntien rahoitusvastuuta työttömyysetuuksien rahoituksesta, mikä puolestaan heijastuu vuonna 2025 avustusmenojen tason muutokseen. Työllisyyskehityksellä on uudistuksen seurauksena entistä suurempi vaikutus kuntatalouteen. Uusiin avustusmenoihin vaikuttaa etenkin työttömyyden kehitys, jonka on ennustettu asettuvan noin 6,6 prosenttiin vuosina 2025–2028, sekä muutokset työttömyysetuuksien tasoa määrittävässä kansaneläkeindeksissä. Hallitus on päättänyt muun muassa sosiaalietuuksiin, kuten työmarkkinatukeen, lastenhoidon tukiin ja peruspäivärahaan, liittyvästä indeksijäädätyksestä vuosille 2024–2027.

Kuntien investointinäkymissä on merkittäviä eroja. Osassa kunnista investointien ennakoidaan pienenevän lähivuosina, mutta etenkin suurten kuntien investointipaineet pitävät koko kuntatalouden investoinnit korkealla tasolla. Kunnilla on edelleen merkittäviä investointitarpeita muun muassa rakennuskannan iän, muuttoliikkeen ja vihreän siirtymän vuoksi.

Hallitus päätti kevään 2024 kehysriihessä kasvattaa kunnallisverotuksen efektiivisyyttä poistamalla tulosta tehtävän ansiotulovähennyksen ja kasvattamalla vastaavasti ensisijaisesti valtion verosta tehtävää työtulovähennystä. Kuntien verotulomenetysten korvauksia alennetaan kuitenkin muutoksen aiheuttamaa kunnallisverotuoton kasvua vastaavasti, mikä pienentää kuntien valtionosuuksia. Vaikka verotulojen kasvu pysyy vuosina 2025–2028 noin 4,2 prosentissa eli pitkän aikavälin keskiarvon yläpuolella, merkitsee se kunnille huomattavasti pienempiä lisätuloja kuin aiemmin. Toisaalta nopeasti kasvaneet sote-menot ovat siirtyneet pois rasittamasta kuntataloutta.



Kuntien saamat valtionosuudet kasvavat vuonna 2025 noin 12,4 prosenttia. TE-palveluiden järjestämisestä muodostuu kunnille uusi valtionosuustehtävä, jonka rahoitus kohdennetaan kunnille 100 prosentin valtionosuutena peruspalveluiden valtionosuuden kautta. Lisäksi työttömyysturvan rahoitusvastuun kasvu korvataan kunnille pysyvällä valtionosuuden lisäyksellä.

Hallitus päätti kevään 2024 kehysriihessä pienentää sote-siirtoon liittyvien leikkausten valtionosuusvähennyksiä vajaalla 300 milj. eurolla vuodesta 2025 alkaen kuntatalouden rahoitusaseman vahvistamiseksi. Kuntien sote-siirtolaskelmaan liittyvä valtionosuusvähennys kasvaa vuonna 2025 kuitenkin noin 150 milj. eurolla takaisinperittävien valtionosuuksien vuoksi ja kuntien saamat verokompensaatiot pienenevät yli 300 milj. eurolla ansiotulovähennyksen poiston ja tehtävämuutosten vuoksi. Lisäksi hallituksen päättämä yhden prosenttiyksikön indeksijarru hidastaa valtionosuuksien kasvua vuosina 2024–2027. Kun sote-siirtolaskelmaanliittyvä takautuvien vähennysten osuus poistuu valtionosuuksista ja hallituksen valtionosuuksiin kohdistama indeksijarru päättyy, kasvavat valtionosuudet vuonna 2028 noin 8,5 prosenttia.

Kuntatalouden vuosikate romahtaa kuluvana vuonna noin 1,4 mrd. eurolla 3,1 mrd. euroon, kun kuntien verorahoitus supistuu voimakkaasti soteen liittyvien verohäntien poistumisen ja sote-laskelmien tarkentumisesta johtuvien valtionosuusleikkausten vuoksi. Vuosikatteen heikkeneminen jatkuu edelleen vuonna 2025 ja vuosikate on vuosina 2025–2027 noin 2,8 mrd. euroa. Painelaskelman perusteella kuntatalouden tulojen ja menojen välinen epätasapaino kasvaa toiminnan ja investointien rahavirralla mitattuna vuonna 2024 noin -1,1 mrd. euroon ja vuonna 2025 jo noin -1,6 mrd. euroon. Vuosina 2026 ja 2027 toiminnan ja investointien rahavirta heikkenee edelleen hieman: -1,8 mrd. euroon vuonna 2026 ja -2,0 mrd. euroon vuonna 2027. Kun valtionosuuksiin tehtävät takautuvat sote-vähennykset ja hallituskauden aikainen indeksijarru poistuvat, asettuu toiminnan ja investointien rahavirta -1,8 mrd. euroon vuonna 2028.

Vuosikatteet eivät riitä kehysvuosina poistoihin tai nettoinvestointeihin. Tulojen ja menojen merkittävä epätasapaino merkitsee kuntataloudessa veronkorotuksia ja tiukkaa budjettikuria tulevina vuosina. Sote-uudistuksen jälkeisessä kuntakentässä talouden liikkumavara on kaventunut huomattavasti ja palveluverkon ennakoivan suunnittelun ja investointien tarveharkinnan tärkeys korostuvat. Ongelmat osaavan työvoiman saatavuudessa, kiinteistöjen tehokas käyttö, kaupungistuminen, syntyvyyden pienentyminen sekä vihreä siirtymä edellyttävät uusia palveluiden järjestämistapoja, joissa yhteistyö korostuu.

Vuoden 2025 talousarvion kehys

Vantaan vuoden 2025 talousarvion kehysten lähtökohtana on 1.2.2022 voimaan tullut Kaupunkistrategia 2022–2025 sekä Vantaan tuottavuus- ja kasvuohjelma 2021–2025. Tuottavuus- ja kasvuohjelman tavoitteena on parantaa kaupungin taloustilannetta siten, että käyttötalous on tasapainossa. Tavoitteen mukaan vuoden 2025 vuosikatteen pitäisi olla vähintään 130 milj. euroa, mutta tästä tavoitteesta tullaan jäämään. Vuosikate 130 milj. euroa saavutetaan kehysten mukaan vasta vuonna 2027. Samalla kuitenkin kaupungin investointitaso kasvaa voimakkaasti, joten talouden tasapainottamiseksi pitäisi myös vuosikatetta saada nostettu ylöspäin.

Vuoden 2023 alussa voimaan tullut hyvinvointialueuudistus muutti kuntataloutta radikaalisti, kun sosiaali- terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät siirtyivät pois kunnilta. Seuraava suuri uudistus tulee vuoden 2025 alussa, kun työvoima- ja elinkeinopalvelut siirretään kuntien vastuulle. Suuret uudistukset aiheuttavat epävarmuutta kuntatalouteen ja vuodet eivät ole vertailukelpoisia keskenään.



Lisäksi epävarmuutta tuo maailmantilanne. Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa on jatkunut jo yli kaksi vuotta ja vaikka inflaatio on jo kääntynyt laskuun niin koronalaskuja edelleen odotetaan. Asuntorakentaminen hiljeni voimakkaasti vuonna 2023 ja on ollut lähes pysähdyksissä alkuvuonna 2024. Työllisyystilanne on myös heikentynyt ja työttömyys kääntyi nousuun loppuvuodesta 2023. Kehys perustuu valtiovarainministeriön kevään 2024 taloudellisessa katsauksessa ja julkisen talouden suunnitelmassa esitettyihin talouden kasvuarvioihin. Vantaan väestönkasvu on jatkunut tasaisena alkuvuodesta 2024 ja vuoden 2025 väestönkasvuksi ennakoidaan yli 4 300 henkeä eli 1,7 prosenttia. Väestöennuste päivittyy kesän 2024 aikana. Ennusteet päivitetään kaupunginjohtajan talousarvioesitykseen, kuten myös valtion budjettiriihen ja -esityksen tarkentuneet vaikutukset.

Vuoden 2025 käyttötalouskehyksessä on huomioitu toimintamenojen osalta palvelutarpeen kasvu lakisääteisissä palveluissa. Kaupungin kasvaessa myös kaupungin henkilöstömäärä kasvaa. Uusien vakanssien perustamisessa pyritään kuitenkin harkittuihin ja maltillisiin lisäyksiin. Kehyksessä on varauduttu mm. 81 uuteen vakanssiin perusopetuksessa, 115 vakanssiin varhaiskasvatuksessa ja 41 vakanssiin toisen asteen koulutuksessa. TE2024-uudistukseen liittyen valtiolta siirtyy laskennallisesti 215 vakanssia ja elinvoimapalveluissa varaudutaan 10 uuteen vakanssiin. Kaupunkikulttuurin ja hyvinvoinnin toimialalla varaudutaan 24 uuteen vakanssiin ja kaupunkiympäristön toimialalla 4 vakanssiin. Kunta-alan palkkaratkaisu on voimassa kevääseen 2025 saakka. Palkkaratkaisun yleiskorotukset on otettu huomioon toimialojen kehyksessä, mutta paikallisesti sovittavien erien määrärahavaraukset on kehysvaiheessa keskitetty kaupunkistrategian ja johdon toimialalle.

Kehyksessä toimintakulut nousevat vuoden 2024 käyttösuunnitelmasta vuoteen 2025 noin 9,9 prosenttia. Vuonna 2025 toimintakulujen kasvua lisäävät palvelutarpeen kasvun ja yleisen hintatason nousun lisäksi mm. TE2024-uudistus, kunta-alan palkkaratkaisu, panostukset strategiaan tavoitteisiin mm. eriarvoistumiskehityksen estämiseen, luku- ja laskutaidon nostamiseen, nuoriso- ja maahanmuuttajatyöhön sekä aikuisten perusopetukseen. Myös luonnon monimuotoisuuteen ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseen ja liikuntapalveluihin on lisätty määrärahoja. Sisäisten vuokratulojen ja vuokramenojen muutos on päivitetty kehykseen. Kehyksessä on varauduttu myös korkotason nousun aiheuttamaan korkomenojen kasvuun. HSL-kuntayhtymän infrakorvaukset sekä joukkoliikennemaksut on esitetty kehyksessä arvioina ja ne tarkennetaan kaupunginjohtajan esitykseen talousarviovaiheessa. Myös TE2024-uudistuksen vaikutuksia tarkennetaan kaupunginjohtajan talousarvioesityksessä syksyllä.

Negatiivisen toimintakatteen kasvu vuodesta 2024 vuoteen 2025 on kasvatuksen ja oppimisen toimialalla 5,9 prosenttia, kaupunkikulttuurin ja hyvinvoinnin toimialalla 8,3 prosenttia ja kaupunkistrategian ja johdon toimialalla 46,8 prosenttia. Kaupunkikulttuurin ja johdon toimialan toimintakatetta kasvattaa TE2024-uudistus. Kaupunkiympäristön toimialan toimintakate on muista toimialoista poiketen positiivinen suurten tuloerien vuoksi. Kaupunkiympäristön positiivinen toimintakate kasvaa 16,3 prosenttia sisäisten ja ulkoisten vuokrankorotusten vuoksi.

Kehyksen verotuloarviot perustuvat kuntatalousohjelmassa esitettyihin veroperustemuutoksiin sekä Kuntaliiton veroennusteeseen. Verotulojen arvioidaan kasvavan noin 7,3 prosenttia vuoden 2024 ennusteeseen nähden. Valtionosuusarviossa on huomioitu kaupungin ikäryhmittäinen väestö 1.1.2024, kevään 2024 kuntatalousohjelmassa esitetyt valtionosuusmuutokset sekä aiemmin tehtyjen valtionosuuspäätösten vaikutukset. Valtionosuustuottojen arvioidaan nousevan noin 17,4 prosentilla vuoden 2024 ennusteeseen nähden. Kasvu selittyy valtaosin TE2024 -uudistuksella, johon liittyvät siirtolaskelmat vielä tarkentuvat syksyn aikana, joten valtionosuuksiin liittyy vielä paljon epävarmuutta. Verotulo- ja valtionosuusarviot päivitetään talousarviovaiheessa.



Kehyksen tuloslaskelma päättyy 71,7 milj. euron vuosikatteeseen, -49,4 milj. euron tilikauden tulokseen ja -48,1 alijäämään. Kehyksessä kaupungin suunniteltu bruttoinvestointitaso vuodelle 2025 on 290,4 milj. euroa (investointiosa netto 257,9 milj. euroa). Uudis- ja korjausrakentamisen investointeihin on varattu 116,4 milj. euroa. Vuoden 2025 aikana on rakenteilla mm. Vantaan ratikka, 5 uutta päiväkotitilaa, Elmon uimahalli ja useampi koulun peruskorjaus. Julkiseen käyttöomaisuuteen investointeja kohdistuu 143 milj. euroa. Vantaan ratikan osuus tästä on 98 milj. euroa ja muu julkinen käyttöomaisuus 45 milj. euroa pitäen sisällään mm. katujen ja puistojen investointeja. Kiinteän omaisuuden investointeihin on varattu 10 milj. euroa.

Kaupungin pitkäaikainen lainakanta vuoden 2023 tilinpäätöksen tilanteessa oli noin 771 milj. euroa. Vuonna 2023 korkotaso lähti poikkeuksellisen jyrkkään nousuun ja on edelleen korkealla tasolla. Kehyksessä vuoden 2025 korkokulut on ennakoitu 27 milj. euron tasolle. Vantaan ratikan rakentaminen tulee kasvattamaan investointimenoja sekä kaupungin lainakantaa.

Kaupunginhallitus 3.6.2024 § 19

Kaupunginjohtajan esitys:

Päätetään

- hyväksyä vuoden 2025 talousarvion käyttötalouden ja investointien laadintakehys liitteen mukaisesti,
- ohjeistaa toimialoja laatimaan investointisuunnitelmansa kaikkien talousarvion hankeryhmien osalta kymmenvuotiskaudelle 2025–2034,
- esittää vuoden 2025 talousarvion laadintakehys tiedoksi kaupunginvaltuustolle.

Käsittely:

Asian käsittelyn aikana kaupunginjohtaja muutti esitystään seuraavasti:

~~Toimintakatteen vertailukelpoinen kasvu (ilman palkkaratkaisun vaikutuksia) vuodesta 2024 vuoteen 2025 on kasvatuksen ja oppimisen toimialalla 3,4 prosenttia, kaupunkikulttuurin ja hyvinvoinnin toimialalla 3,0 prosenttia, kaupunkiympäristön toimialalla 17,8 prosenttia sekä kaupunkistrategian ja johdon toimialalla 41,3 prosenttia. Kaupunkiympäristön toimialan suurta korotusprosenttia selittää suuret vuokrankorotukset, kiinteistönhoito ja inflaatio. Kaupunkistrategian ja johdon toimialan prosenttia korottaa puolestaan TE2024-uudistus.~~

Negatiivisen toimintakatteen kasvu vuodesta 2024 vuoteen 2025 on kasvatuksen ja oppimisen toimialalla 5,9 prosenttia, kaupunkikulttuurin ja hyvinvoinnin toimialalla 8,3 prosenttia ja kaupunkistrategian ja johdon toimialalla 46,8 prosenttia. Kaupunkikulttuurin ja johdon toimialan toimintakatetta kasvattaa TE2024-uudistus. Kaupunkiympäristön toimialan toimintakate on muista toimialoista poiketen positiivinen suurten tuloerien vuoksi. Kaupunkiympäristön positiivinen toimintakate kasvaa 16,3 prosenttia sisäisten ja ulkoisten vuokrankorotusten vuoksi.

Päätös:

Hyväksyttiin täydennetty esitys.

Merkittään, että kaupunginhallitus jätti asiakohtaan seuraavan yhteisen pöytäkirjalausuman:



”Kaupunginhallitusryhmät pyytävät kaupunginjohtajaa valmistelemaan talousarvioesitykseensä määrärahalisäyksen kouluruokailun kehittämiseen ja laadun parantamiseen hyödyntäen toimialan aiempaa valmistelua vaikuttavista toimenpiteistä.”

Liitteet:

- Liite 1 Kehystaulukot 2025
-

Täytäntöönpano: kuntademokratia, esitys valtuustolle

Muutoksenhakuohje: 3.1 Oikaisuvaatimus

Lisätiedot:

talous- ja strategiajohtaja Matti Ruusula, puh. 043 824 9254, [etunimi.sukunimi\[at\]vantaa.fi](mailto:etunimi.sukunimi[at]vantaa.fi)
talousarviopäällikkö Päivi Kandolin, puh. 040 626 7613, [etunimi.sukunimi\[at\]vantaa.fi](mailto:etunimi.sukunimi[at]vantaa.fi)