

VUODEN 2025 TALOUSARVION JA VUOSIEN 2025 – 2027 TALOUSSUUNNITELMAN LAADINTAOHJEET

Yleiset talousnäkymät ja toimintaympäristön muutokset

Virolahden kunnan talustilanne on erittäin haastava ja vaatii tasapainottavia toimenpiteitä. Velkaantumisen tulisi taittua: toiminnan ja investointien rahavirta tulisi siten saada käännettyä positiiviseksi ja konsernitulos suunnitelmakaudella ylijäämäiseksi. Talustilannetta ja toiminnallisia tavoitteita tarkastellaan edelleen säännöllisesti luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden yhteistyönä. Taloudellinen viitekehys tulee ottaa huomioon talousarvion laadinnassa. Luottamushenkilöt ja toimielimet evästävät viranhaltijoita talousarvion laadinnassa parhaaksi katsomallaan tavalla.

Kaakon kaksikko -yhteistyö päättyy vuonna 2024, mutta kuntayhteistyö palvelusopimuksilla jatkuu

Miehikkälän ja Virolahden kunnat ovat 31.7.2024 saakka tuottaneet Kaakon kaksikko -yhteistoimintasopimuksella määritellyt palvelut vastuukuntamallilla seuraavasti:

Miehikkälä (kuntatekniikan lautakunta ja lupajaosto): Maankäytön ja rakentamisen palvelut, katujen ja ympäristön hoito sekä tilapalvelut.

Virolahti (sivistys ja hyvinvointilautakunta): Varhaiskasvatus ja esiopetus, perusopetus ja toisen asteen koulutus sekä vapaa-ajan ja hyvinvoinnin palvelut. Lisäksi koulukuljetukset ja joukkoliikenne.

Kaakon kaksikko -sopimuksella Virolahden kunta vastaa 31.12.2024 saakka molempien kuntien talous- ja henkilöstöhallinnon palveluista sekä toimialariippumattomista tietohallinnon palveluista (eli Kaakkois-Suomen Tieto Oy:n palvelujen koordinointi).

Vuonna 2024 yhteistoiminta purettiin sivistys- ja hyvinvointipalveluiden toimialalla sekä kuntatekniikan toimialalla 1.8.2024 alkaen, mikä on taloudellisesti ja toiminnallisesti suuri muutos kesken tilikauden. Yhtä lailla Miehikkälän ja

Virolahden kuntien välille vuonna 2024 solmitut uudet palvelu-/yhteistyösopimukset seuraavissa toiminnoissa aiheuttavat poikkeamia niin ikään vuoden 2024 talousarvioon kuin vuosien 2025-2027 taloussuunnitelmiinkin:

- 1) yhteistoimintasopimus yläkouluopetuksen järjestämisestä
 - 1.8.2024 alkaen Virolahti tuottaa perusopetuksen palvelut (vuosiluokat 7-9) myös miehikkäläläisille yläkouluikäisille nuorille Virolahden yläkoulussa ja koululaiskuljetukset Miehikkälän ja Virolahden kuntien alueella järjestetään yhteisellä voimassa olevalla sopimuksella
- 2) varhaiskasvatuspalveluita koskeva sopimus
 - 1.8.2024 alkaen vuorohoidon palvelut ja tarpeen vaatiessa muut kuin vuorohoidon palvelut tuottaa Virolahden kunta
- 3) sopimus rakennustarkastajan viranhaltijapalveluiden sekä rakennusvalvonnan muun palvelun ostamisesta
 - 1.8.2024 alkaen Miehikkälä on palveluntuottaja ja vastaa sopimuksella palvelun järjestämisestä Maankäyttö- ja rakennuslain §21 mukaisista rakennusvalvonnan viranomaistehtävissä molempien kuntien alueella

Talous- ja henkilöstöhallinnon osalta oletettava on, että yhteistoiminta jatkuu talous- ja henkilöstöhallinnon viranhaltijapalveluissa ja muissa palveluissa 1.1.2025 alkaen läpi taloussuunnitelmakauden uudella palvelusopimuksella, missä toimialariippumattomat tietohallinnon palvelut jäävät kuitenkin kuntien itse hallinnoimiksi, sillä molemmilla kunnilla on lähtökohtaisesti olemassa erilliset samansisältöiset voimassa olevat sopimukset KS-Tiedon kanssa. Lähtökohtaisesti kuntakoko ei vaikuta tuotettavien lakisääteisten tukipalveluiden määrään tai kustannusrakenteeseen, mutta yhteistyön jatkamisella pienissä kunnissa saadaan aikaan säästöjä mm. henkilöstö- ja ohjelmistokuluista ja yhteistyöllä voidaan vaikuttaa myös toimintojen riskienhallintaan.

Haminan kaupunki tuottaa Virolahden henkilöstöhallinnolle palkanlaskennan asiantuntijapalveluita 1.1.2024 alkaen toistaiseksi voimassa olevalla palvelusopimuksella. Haminan kaupungilla on järjestämisvastuu myös mm. ympäristö- ja terveystieteiden sekä eläinlääkinnän palveluista myös Virolahden ja Miehikkälän kuntien alueella.

TE24-uudistus on edennyt siten, että alueelliset työvoimaviranomaispalvelut eteläisen Kymenlaakson kuntien alueella 1.1.2025 alkaen tuottaa Kotkan kaupunki.

Yhteistyö- ja palvelusopimukset ja niihin liittyvät oletukset vaikuttavat vuoden 2025 talousarvion laadintaan

Virolahti budjetoi omana toimintana järjestämänsä toimialan kaikki tulot ja menot. Tuloiksi budjetoidaan myös mm., kotikuntakorvaukset ylittävistä yläkouluopetuksen järjestämiskustannuksista sekä koululaiskuljetusten järjestämisestä, varhaiskasvatuspalveluista sekä talous- ja henkilöstöhallinnon palveluista laskutettavat maksuosuudet palvelua vastaanottavalta kunnalta. Virolahti budjetoi menoiksi kuntatekniikan lautakunnan alaisten tehtävien maksuosuudet Miehikkälälle ja Haminalle. Osana valtionosuuksia Virolahden kunnalle tilitetään TE-palveluiden rahoitusosuus, minkä kunta tilittää edelleen Kotkan kaupungille, joka vastuukuntana järjestää palvelut Etelä-Kymenlaakson työllisyysalueen kunnille. Taloussuunnittelu toteutetaan ennakkolisten valtionosuuslaskelmien mukaisesti.

Talousarvioehdotuksen 2025 laatiminen

Yleistä

Talousarvio on kuntastrategian toteuttamisen väline. Virolahti päivitti omaa kuntastrategiaansa marraskuussa 2023, ja strategiset tavoitteet on huomioitava vuoden 2025 talousarvioehdotuksen laatimisessa. Toimiala- ja tulosaluekohtaiset tavoitteet tulee johtaa kuntastrategioista. Tulosalueen osalta budjetin valmisteluista vastaa ko. tulosalueen esihenkilö, joka tuottaa tarvittavat tiedot toimialalle (toimialajohtaja).

Talousarviossa ja -suunnitelmassa asetettavien tavoitteiden tulee olla selkeitä, jotta niitä voidaan mitata mahdollisimman yksiselitteisillä ja konkreettisilla mittareilla ja menetelmillä. Mittarit voivat olla määrällisiä tai laadullisia. Mittareiden toteutumisesta raportoidaan sekä osavuosikatsauksen että tilinpäätöksen yhteydessä ja merkittävistä poikkeamista raportoidaan toimielimelle sekä kunnanhallitukselle ja -valtuustolle jo tilikauden aikana.

Toimintaympäristö ja sen asettamat taloudelliset reunaehdot

Vuoden 2025 talousarvion laadinnassa on syytä noudattaa erityistä kriittisyyttä. Taloudellinen toimintaympäristö on edelleen todella haastava ja kuntien saamat tulonsiirrot valtiolta laskevat mm. hallitusohjelman mukaisen valtionosuuksiin tehtävän indeksisäästön vuoksi ja sote-siirtoon liittyvien takautuvasti perittävien valtionosuuksien vuoksi. Kuntien kulutusmenojen kasvuun vaikuttaa edelleen yleisen hintatason nousu (inflaatio). Palkkamenojen osalta on huomioitava myöhemmin mainittu korotustaso, mutta muutoin käyttömenojen kasvusta tulee pidättäytyä. Tulosalueen (toimialan) talousarvion laadinnassa on kriittisesti arvioitava eri toimintojen järjestämistavan järkevyyttä ja haettava kustannustehokkuutta.

Resurssiniukkuus tulee jatkumaan koko taloussuunnitelmakauden, joten toiminnan kehittämisen näkökulmasta on ensiarvoisen tärkeää, että käyttömenoja pystytään karsimaan ja kustannusrakenteeseen tekemään järkeviä muutoksia. Näin samalla tai jopa pienemmällä resurssimäärällä ydintoimintoja voidaan kehittää ja niihin voidaan panostaa. Koulutuksen palvelutarve alenee syntyvyyden laskun ja ikäluokkien pienenemisen vuoksi. Kunnille ja kuntien muodostamille yhteistoiminta-alueille siirtyvä vastuu työ- ja elinkeinopalveluiden järjestämisestä ja samalla kuntien rahoitusvastuuta työttömyysetuuksista laajennetaan.

Veroproositit

Verotulot ovat kuntahallinnon merkittävin tulonlähde. Yleisen talouden elpymisen ja työllisyystilanteen kohenemisen vuoksi valtakunnallisesti kunnille tilitettävien verotulojen voidaan ennakoida kasvavan suunnitelmakaudella. Verotulokehitykseen alueellisesti vaikuttaa merkittävästi kuitenkin rajaliikenteen puuttuminen ja alueellinen väestökehitys. Virolahti päätti tehdä jo vuodelle 2024 merkittävän 1,04 %-yksikön korotuksen kunnallisveroprosenttiinsa. Korotuksen jälkeen Virolahden kunnallisvero on 9,9 %, mikä on 0,5-1,8 prosenttiyksikköä kaikkia lähialueen kuntia korkeampi: Hamina 9,4 %, Kotka 9,4 %, Kouvola 8,9 %, Lappeenranta 8,3 %, Luumäki 8,8 %, Miehikkälä 8,9 % ja Pyhtää 8,1 %.

Hallitus esittää vuoden 2025 tulo- ja kiinteistöveroprosentit kokouksessaan 4.11.2024 ja valtuusto käsittelee ehdotukset 11.11.2024. Oletuksena vuoden 2025 talousarviota laadittaessa on, että tulo- ja kiinteistöveroprosentit säilyvät kuluvan vuoden tasolla. Suunnitelmavuosille 2026-2027 voi kuitenkin olla tarpeen ennakoida muutoksia kunnallisveroprosenttiin talouden tasapainon saavuttamiseksi.

Valtionosuudet ja kotikuntakorvaukset

Sivistys- ja hyvinvointipalveluiden purkautumisella kesken tilikauden (31.7.2024) ja yläkouluopetuksen järjestämisestä laaditulla sopimuksella on vaikutuksia suunnitelmakauden 2025-2027 valtionosuuksiin ja kotikuntakorvauksiin. Talousarviossa tulee avata valtionosuuksien ja kotikuntakorvauksien määräytyminen vuonna 2025. Suunnitelmavuosien 2026-2027 valtionosuus- ja kotikuntakorvaustulojen budjetoinnissa käytetään syksyllä 2024 käytössä olevia ennakkollisia valtionosuuslaskelmia. Valtiovarainministeriö on käynnistänyt peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän uudistamishankkeen, mihin nimetyn valmisteluryhmän on toimikaudella 31.8.2023-31.12.2025 määrä arvioida järjestelmän kehittämistarpeita suhteessa kuntien tehtäviin ja toimintaympäristön muutoksiin. Tavoitteena on, että uudistettu valtionosuusjärjestelmä tulisi voimaan 1.1.2026.

Palkkamenot

Tämänhetkinen sopimuskausi kaikissa kunta-alan sopimuksissa on voimassa ajalla 1.5.2022–30.4.2025, mutta kevään 2025 työehtosopimusneuvotteluista voidaan kunta-alalle odottaa keskimääräistä korkeampia palkankorotuksia. Vuosina 2025-2027 kunta-alan ansiokehityksen oletetaan olevan talouden yleistä ansiokehitystä hieman nopeampaa kunta-alalle sovitun palkkausjärjestelmän kehittämisohjelman vuoksi. Talousarvion 2025 laadinnassa TS:n, OVTES:n ja KVTES:n piiriin kuuluvien palkkojen kustannustasoa korjataan vuosittain kertoimella 1,02 (2 %).

Palveluiden ostot ja toimintatuotot

Palvelujen ostoihin arvioidaan vain välttämätön palvelusopimusten edellyttämä korotus, muut toimintamenot arvioidaan kuluvan vuoden budjetin mukaisesti. Toimintatuloja, mukaan lukien vuokratuottoja, tulee tulosalueiden esihenkilöiden tarkastella ja niihin tulee arvioida realistiset korotukset verrattuna yleiseen kustannuskehitykseen ja kuluvan vuoden budjettilukuihin.

Laadittujen strategioiden mukaisesti toimialojen tulee tarkistaa perimänsä asiakastaksat ja tarvittaessa tehdä niihin tarkistukset. Taksat ja maksut tulee vahvistaa arvonlisäverottomina. Maksun tai taksan päätöksessä tulee olla maininta, että taksaan lisätään kulloinkin voimassa oleva arvonlisävero.

Sisäiset vuokrat ja sisäiset erät

Tekninen toimi toimittaa sisäisten vuokrien kohdistamisen perusteena olevat kiinteistöjen neliöiden kustannuspaikkajaot kommentoitavaksi toimialoille ennen sisäisten vuokrien laskentaa. Kustannuspaikkajaot tulee toimittaa

kommentoitavaksi myös taloussuunnittelijalle ennen sisäisten vuokrien lautakuntakäsittelyä, sillä taloussuunnittelija vastaa kirjanpitojärjestelmän nimistöstä.

Tulosalueiden esihenkilöiden vastuulla on tarkistaa niille kohdistetut neliöt ja kustannuspaikat. Sisäiset vuokrat käsitellään kuntatekniikan lautakunnassa syyskuussa, jonka jälkeen jakoperuste toimitetaan taloushallintoon. Taloushallinto vyöryttää sisäiset erät - sekä tulot että menot keskitetysti. Vyörytettäviä sisäisiä eräiä ovat sisäiset vuokrat sekä talous- ja henkilöstöpalveluiden sisäiset erät, ja nämä kirjataan taloushallinnon toimesta toimielinten budjettisarakkeisiin, eli niitä ei saa kirjata itse budjetoitaessa.

Muut ohjeet

Kunnanvaltuustoon nähden sitovat tavoitteet ja määrärahat sekä tuloarviot esitetään talousarviossa toimielin/lautakuntatasolla niin, että käyttötalousosassa toimintatulojen ja – menojen nettomäärä (toimintakate) on sitova. Investointiosassa investointien (yli 10.000 € hankinnat) määrärahat ja tuloarviot esitetään sekä perustellaan hankekohtaisesti. Esityksen taso on sitova.

Talousarviosta on käytävä selkeästi ilmi valtuustoon nähden sitovat toiminnalliset, taloudelliset ja laadulliset tavoitteet. Talousarvion laadinnan yhteydessä tulee myös tarkoin pohtia valtuustoa sitovien tavoitteiden määrää, laajuutta ja olennaisuutta. Olennaisuutta arvioitaessa on syytä huomioida Kuntaliiton suositus kunnan talousarvioista sekä tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa esille nostamat asiat.

Talousarvion perusteiden osalta toimialojen ja tulosalueiden teksteissä tulee kiinnittää huomiota olennaisuuteen, tekstit eivät saa olla liian laajoja. Olennaisuutta arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota toiminnan laajuuteen ja sen osalta hyväksyttäväksi esitettävään määrärahaan. Tulosalueiden ja toimialojen osalta perusteluiden laajuuden tulisi tältä osin olla jokseenkin yhteismitallisia.

Toimielimiä sitovat tavoitteet ovat ensisijaisesti vaikuttavuustavoitteita, joissa näkökulmana on palvelun vaikutus asiakkaaseen. Vaikuttavuustavoitteet määrittävät joko palvelun aikaansaamaa muutosta asiakkaan hyvinvoinnissa tai palvelun laatua, mitä arvioidaan sen saavutettavuutena, riittävytenä, kohdentuvuutena tai asiakastytyvyytenä.

Taloussuunnitelman 2025-2027 tasapaino ja alijäämien kattaminen

Virolahden kunnan toiminnan ja investointien rahavirta on negatiivinen ja myös vuoden 2024 talousarvio on laadittu alijäämäisiksi. Kuntalain § 110 todetaan mm. seuraavaa: ”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. Kunnan tulee taloussuunnitelmassa päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan.”

Virolahden kuntakonsernissa oli kertynyttä alijäämää tilinpäätöshetkellä 2023 yhteensä 2.944.180,49 euroa ja 30.6.2024 tilanteesta laaditun tilinpäätösarvion mukaan alijäämä kasvaa myös vuonna 2024, mikä tulee huomioida taloussuunnitelman laadinnassa. Taloussuunnitelma laaditaan vuosille 2025-2027. Taloussuunnitelma sisältää arvioidun tuloslaskelman tilikausille 2025-2027 (aikasarja) sekä toimenpiteet, joilla talous saadaan tasapainoon ja/tai kertynyt alijäämä katettua.

Talousarvion laadinnan työohjeet ja aikataulu

Talousarvion laadinnan ohjeellinen aikataulu:

- 2.9.2024 valtuustoseminaari, minkä tarkoituksena raamittaa talousarvion laadintaa
- 30.9.2024 mennessä sisäiset vuokrat vahvistettava kuntatekniikan lautakunnassa
- Syys-lokakuu 2024: Toimialojen valmisteluvaihe ja valmistelua ohjaavat keskustelut tarvittaessa hallituksen kokousten yhteydessä. Lautakuntien vuoden 2025 talousarvioehdotukset käsitellään lokakuun kokouksissa.
- 4.11.2024 hallitus esittää veroproositit ja käy läpi toimielinten / tulosalueiden talousarvioehdotukset
- 11.11.2024 valtuusto vahvistaa vuoden 2025 veroproositit (tarvittaessa samalle päivälle taloussuunnitelmakauden toimenpiteitä linjaava valtuustoseminaari)
- 25.11.2024 ja 9.12.2024 kunnanhallituksen talousarvioehdotusten käsittelyt
- 16.12.2024 valtuuston talousarviokäsittely

Talousarvion laadintaa tarkentava ohjeistus ja aikataulu laaditaan työohjeena tämän ohjeen liitteeksi.