

VUODEN 2026 TALOUSARVION JA VUOSIEN 2026–2028 TALOUSSUUNNITELMAN LAADINTAOHJEET

Yleiset talousnäkymät ja toimintaympäristön muutokset

Kuntatalouden yleinen näkymä kesällä 2025

Kuntahallinnon ennustetaan pysyvän kokonaisuudessaan keskimäärin noin 0,5 prosenttia alijäämäisenä suhteessa bruttokansantuotteeseen (BKT) seuraavan viiden vuoden ajan. Kuntatalouden alijäämään vaikuttaa mm. määräaikaisten valtionosuusleikkaukset ja epävarmuutta lisää suunniteltu valtionosuusuudistus, jonka todellisia vaikutuksia yksittäisen kunnan näkökulmasta on yhä mahdotonta ennakoita. Määräaikaisten valtionosuusleikkausten päätyttyä kuntahallinnon alijäämän arvioidaan kuitenkin supistuvan vain hieman keskipitkällä aikavälillä. Kun määräaikaisten valtionosuusleikkaukset päättyvät vuoden 2027 jälkeen, kuntahallinnon alijäämä supistuu viimeisimmän Valtiovarainministeriön laatiman ennusteen mukaan hieman, ensin 0,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2028 ja edelleen 0,4 prosenttiin vuonna 2029. Alijäämät kasvattavat kuntahallinnon velkaa, ja velkasuhde jatkaa kasvuaan tarkasteluvuosina. Ennusteeseen liittyy useita riskejä. Kuntahallinnon menot voivat jäädä arvioitua pienemmiksi, jos kunnat ja kuntayhtymät onnistuvat sopeuttamaan sekä palveluverkkoaan että toimintaansa vastaamaan pienenevää palvelutarvetta ja rahoitusta. Sopeutustoimien epäonnistuminen tai muut muutokset, esimerkiksi arvioitua suuremmat sote-kiinteistöjen vuokramenetykset, voivat vastaavasti heikentää tilannetta.

Tulevien vuosien näkymät kuntataloudessa ovat haastavia. Vuoden 2025 alusta kuntien vastuulle siirtyivät työ- ja elinkeinopalveluiden järjestäminen sekä laajennettu rahoitusvastuu työttömyysetuuksista. Kuntien tehtävät painottuvat kuitenkin yhä koulutus- ja sivistyspalveluihin, joiden yhteenlaskettu palvelutarve on laskussa syntyvyyden pitkäaikaisen alenemisen seurauksena. Palvelutarpeen väheneminen ei kuitenkaan todennäköisesti johda vastaaviin säästöihin kustannuksissa muun muassa erityisen tuen tarpeen kasvun, supistuneen kouluverkoston ja varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nousun vuoksi.

Hyväksyntä: Kunnanhallitus 25.8.2025

Kuntahallinnon kulutusmenot kasvavat ennustevuosina pääasiassa hintojen nousun seurauksena. Henkilöstövaltaisella kuntasektorilla palkkaratkaisulla on merkittävä vaikutus kustannuskehitykseen. Palkkaratkaisun seurauksena työvoimakustannusten arvioidaan nousevan 2,78 % vuonna 2025, 3,18 % vuonna 2026 ja 3,85 % vuonna 2027. Kuntalan ansiokehityksen ennakoitaankin ylittävän yleisen sopimuspalkkaindeksin erityisesti vuosina 2027–2028. Myös muut tekijät vaikuttavat kuntahallinnon kulutusmenojen hintakehitykseen. Esimerkiksi sote-kiinteistöjen vuokrasopimusten päättymisen ja niiden uudelleenneuvottelut vähentävät kuntien vuokratuloja kokonaisuudessaan arviolta 150 miljoonalla eurolla vuodesta 2026 alkaen. Myös investointipaineet lisäävät menoja erityisesti kasvukeskuksissa. Kuntien investoinnit kohdistuvat pääosin rakennuksiin, teihin ja muuhun perusinfrastruktuuriin. Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimuksilla valtio on sitoutunut tukemaan kaupunkiseutujen saavutettavuutta ja kestävästä liikkumisesta edistäviä hankkeita.

Verotulot ovat kuntien tärkein tulonlähde. Vuonna 2025 niiden kasvua jarruttaa yhteisöverotulojen supistuminen, ja kuntien verotulojen kasvun arvioidaan jäävän noin 1,4 prosenttiin. Kun suhdannetilanne kohenee, verotulojen kasvu piristyy arviolta 6 prosenttiin vuonna 2026 ja pysyy keskimäärin hieman alle 4 prosentissa vuosina 2027–2029. TE-palvelu-uudistus kasvattaa kuntien valtiolta saamia tulonsiirtoja vuonna 2025. Valtionosuuksiin tehdään mahdollisesti kuitenkin samanaikaisesti tuntuja leikkauksia muun muassa sote-siirtoon liittyvien takautuvasti perittävien valtionosuuksien ja hallituksen esittämien säästötoimenpiteiden vuoksi.

Väestökehitys alueellisesti ja omassa kunnassa

Kymenlaakson väestömäärä on jo ollut pitkään laskussa muuttotappiosta ja väestön ikärakenteesta johtuen. Kymenlaaksossa asui Tilastokeskuksen tietojen mukaan vuoden 2024 joulukuun lopussa 157 442 henkilöä ja alueen kuntien yhteenlaskettu väestömäärä kesäkuun lopussa oli 157 080.

Kymenlaakson kuntien väestökehitys kahdella ensimmäisellä vuosineljänneksellä 2025 ollut Tilastokeskuksen väestörakenteen ennakkotietojen mukaisesti seuraava:

	Joulu -24	Tammi -25	Helmi -25	Maalis -25	Huhti -25	Touko -25	Kesä -25
Kymenlaakso	157442	157384	157312	157269	157233	157128	157080
Hamina	19311	19324	19323	19318	19307	19321	19305
Kotka	50210	50198	50186	50192	50196	50153	50157
Kouvola	78386	78347	78271	78228	78194	78116	78094
Miehikkälä	1703	1696	1697	1695	1696	1700	1697
Pyhtää	5001	4997	5014	5017	5027	5029	5031
Virolahti	2831	2822	2821	2819	2813	2809	2796

Vuoden 2024 lopussa Virolahden väkiluku oli 2831, joten väkiluku on ennakkotietojen mukaan kesäkuun 2025 loppuun mennessä vähentynyt 35 henkilöä (-1,2 %). Vuoden 2025 kahdella ensimmäisellä vuosineljänneksellä kunnan nettomuutto oli yhteensä -11 henkilöä. Syntyneitä oli samalla ajanjaksolla 5 ja kuolleita 27, jolloin luonnollinen väestömuutos Virolahdella oli näin ollen -22 henkilöä. Tavoiteltavaa on, että nettomuutto pitkällä aikavälillä olisi luonnollista väestömuutosta suurempi.

Hyväksyntä: Kunnanhallitus 25.8.2025

Työllisyystilanne alueellisesti

Kesäkuun 2025 lopussa valtakunnallisesti tarkastellen työttömien työnhakijoiden osuus työvoimasta oli 12,2 %, ja Kymenlaaksossa 13,6 %. Kaakkois-Suomessa (Kymenlaakso ja Etelä-Karjala) oli kokoaikaisesti lomautettuja yhteensä 908, mikä on 14 % (-151 hlöä) vähemmän kuin viime vuoden vastaavana ajankohtana. Koko Kaakkois-Suomen alueella kunnittain tarkasteltuna korkein työttömyysaste oli Imatralla (16,2 %) ja matalin Pyhtäällä (9,5 %). Tiedot ilmenevät Kaakkois-Suomen ELYn kesäkuun työllisyyskatsauksesta:

TYÖTTÖMÄT TYÖNHAKIJAT JA AVOIMET TYÖPAIKAT KUNNITTAIN 2025 KESÄKUUN LOPUSSA
ELY-KESKUS: KAAKKOIS-SUOMI

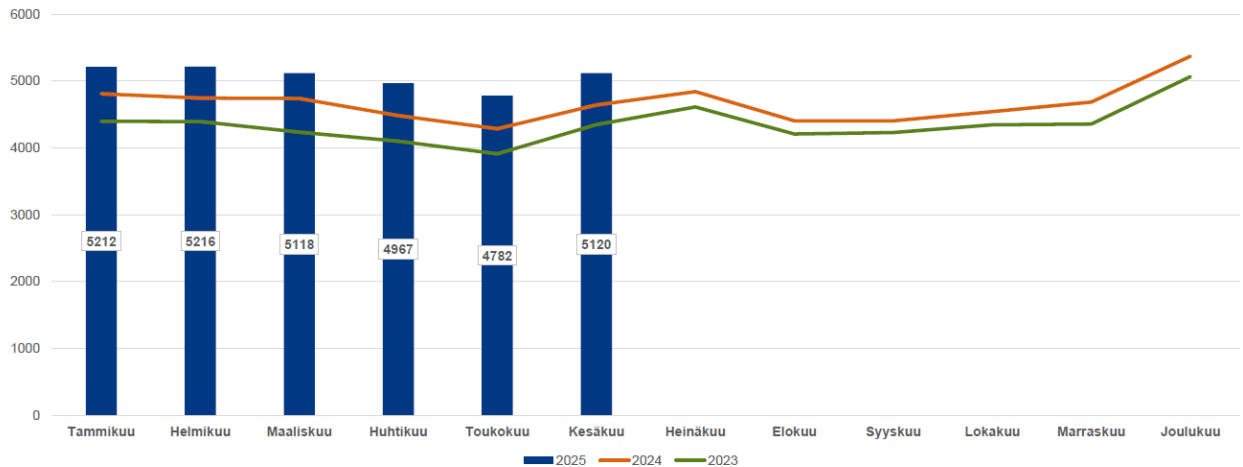
Kunta	Työvoima	Työttömät työnhakijat								Vamm. ja Avoimet	
		Osuus-% työvoimasta	Yhteensä	Miehet	Naiset	Alle 20- vuotiaat	Alle 25- vuotiaat	Yli 50- vuotiaat	Pitkäaik. työttömät	pitkäaik. sairaat	työ- paikat
Hamina	8 542	13,4	1 143	648	495	35	149	503	445	86	117
Imatra	10 679	16,2	1 725	969	756	80	222	703	535	164	86
Kotka	22 630	15,4	3 496	2 047	1 447	110	453	1 290	1 186	358	205
Kouvola	35 168	13,0	4 576	2 678	1 895	142	509	1 889	1 686	556	420
Lappeenranta	33 567	13,4	4 513	2 463	2 047	185	640	1 519	1 304	311	320
Lemi	1 329	10,5	140	74	66	8	16	69	45	11	..
Luumäki	1 839	10,3	189	111	78	10	24	92	74	9	..
Miehikkälä	697	12,9	90	47	43	5	6	38	43	6	0
Parikkala	1 615	10,7	172	99	73	6	13	87	69	20	9
Pyhtää	2 344	9,5	223	135	88	7	22	96	89	17	..
Rautjärvi	1 146	14,7	169	103	66	5	18	89	70	17	17
Ruokolahti	1 922	11,3	217	118	99	..	13	131	74	28	5
Savitaipale	1 211	11,8	143	85	58	5	8	78	47	12	9
Taipalsaari	2 061	10,3	213	107	105	11	26	91	58	13	..
Virolahti	1 235	13,6	168	91	77	..	10	94	77	19	..
Yhteensä	125 985	13,6	17 177	9 775	7 393	614	2 129	6 769	5 802	1 627	1 206

Taulukko: Kaakkois-Suomen työllisyyskatsaus, kesäkuu 2025

Kaakkois-Suomessa (Kymenlaakso ja Etelä-Karjala) oli kesäkuun 2025 lopussa yhteensä 17 177 työtöntä työnhakijaa. Työttömien määrä alueella on 1 615 henkilöä (+10 %) suurempi kuin vuotta aikaisemmin, mikä on huolestuttava kehitys myös siitä näkökulmasta, että kuntien rahoitusvastuu työttömyyden kustannuksista kasvoi merkittävästi vuoden 2025 alusta voimaan tulleen työelämäpalveluita koskevan kokonaisuudistuksen vuoksi. Koko maassa työttömiä työnhakijoita oli 330 804 eli 13 % enemmän kuin vuosi sitten. Kesäkuun lopussa Kaakkois-Suomessa oli yli vuoden yhtäjaksoisesti työttömänä olleita pitkäaikaistyöttömiä 5 802. Määrä kasvoi vuodentakaisesta 31 prosenttia. Kaikista alueen työttömistä pitkäaikaistyöttömiä oli 34 prosenttia. Osuus on neljä prosenttiyksikköä pienempi kuin valtakunnallisesti. Pitkäaikaistyöttömien määrä lisääntyi kaikissa kaakon seutukunnissa – eniten Kouvolan seudulla. Suhteellisesti nousu oli suurinta Kouvolan ja Imatran seuduilla. Pitkäaikaistyöttömiä on kuitenkin eniten Kotka-Haminan seutukunnassa. KEHAN työnvälitystilaston mukaan Etelä-Kymenlaakson työllisyysalueella työttömien työnhakijoiden määrä on kehittynyt seuraavasti:

Hyväksyntä: Kunnanhallitus 25.8.2025

Työttömät työnhakijat (sis. lomautetut) vuosina 2023-2025 Etelä-Kymenlaakson työllisyysalue



Kaavio: Kaakkois-Suomen ELY-keskus: Työllisyyskatsauksen tilastodiat, Etelä-Kymenlaakson työllisyysalue kesäkuun 2025 tilastot. 22.7.2025

Erityisesti ulkomaalaisten työttömien määrä ja pitkäaikaistyöttömien määrä Etelä-Kymenlaakson työllisyysalueella on noussut vuoden 2025 ensimmäisen vuosipuolikkaan aikana, ja työllisyysalueella oli kesäkuun 2025 lopussa jo yhteensä 1840 pitkäaikaistyötöntä. Huolestuttavaa alueellisesti on erityisesti nuorten (15-29-vuotiaat) suhteellisen osuuden voimakas kasvu pitkäaikaistyöttömien kokonaismäärässä. Tällä voi olla vaikutusta mm. työmarkkinatuen kuntaosuuden kehitykseen taloussuunnitelmakaudella.

Elinkeinoiminnan kehitys alueellisesti ja omassa kunnassa

Venäjän tilanne heijastuu voimakkaasti Virolahden ja koko Kymenlaakson alueen elinkeinoiminnan kehitykseen. Kymenlaakson osalta lopettaneiden yritysten määrä on kehittynyt valitettavan paljon suurempana suhteessa aloittaneisiin yrityksiin. Virolahdella yritysten kokonaismäärä on kuitenkin pysynyt jotakuinkin ennallaan. Virolahti on nimetty I tukialueeseen käynnissä olevalle ohjelmakaudelle, mikä mahdollistaa korkeammat tuet yritysten investointihankkeisiin.

Kotkan-Haminan seudun kehittämissyhtiö Cursorilla on keskeinen rooli alueellisena kehitysyhtiönä alueellisen elinkeinoiminnan kehittämisessä. Yhtiö vastaa seudun kuntien (Kotka, Hamina, Pyhtää, Virolahti ja Miehikkälä) ja Loviisan yritysneuvonnasta, aloittavien, seudulla toimivien ja seudulle sijoittuvien yritysten palveluista, matkailupalveluista sekä seudun kehittämishankkeista. Aktiivisia toimia kehittämissyhtiöltä tarvitaankin koko alueen kuten myös haastavaan taloudelliseen tilanteeseen ajautuneen Virolahden kunnan elinvoiman ylläpitämiseksi. Virolahti rahoittaa yhtiön toimintaa vuosibudjetilla 40 euroa/asukas.

Hyväksyntä: Kunnanhallitus 25.8.2025

Tilastokeskuksen yritys-demografian mukaan Kymenlaakson alueen aloittaneiden ja lopettaneiden yritysten lukumäärän kehitys vuosina 2024–2025 neljännesvuosittain on ollut seuraava:

	Aloittaneet yritykset (lkm)	Lopettaneet yritykset (lkm)	Yrityskanta
2024Q1	227	255	10099
2024Q2	172	178	10016
2024Q3	187	144	10025
2024Q4	180	383	10061
2025Q1	173	454	9780

Yritysten lukumäärä Kymenlaakson alueella on siten vuoden aikana vähentynyt yli 3 %.

Fortumin käynnistämä aurinkovoimalahanke Virolahdella etenee suunnitellusti: hankkeelle myönnettiin kesällä 2025 rakentamislupa ja kunta odottaakin vielä vuoden 2025 aikana myönteistä investointipäätöstä hankkeen osalta. Aurinkovoimalan odotetaan valmistuttuaan kasvattavan kunnan kiinteistöverotuottoja lähes 300.000 eurolla taloussuunnitelmavuosina.

Talousarvioehdotuksen laatiminen

Yleistä

Talousarvio on kuntastrategian toteuttamisen väline. Virolahti päivitti omaa kuntastrategiaansa marraskuussa 2023, ja nämä strategiset tavoitteet on huomioitava edelleen vuoden 2026 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 osavuositarkastuksen että tilinpäätöksen yhteydessä ja merkittävistä poikkeamista raportoidaan toimielimelle sekä kunnanhallitukselle ja -valtuustolle jo tilikauden aikana.

Virolahden kunnan taloustilanne on erittäin haastava ja kunnassa on käynnistynyt tilinpäätöstietojen 2024 perusteella Kuntalain 118 §:n mukainen arviointimenettely. Syksyllä 2025 arviointiryhmä tekee ehdotuksen kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Arviointiryhmän työ on määrä saada päätökseen tammikuun 2026 loppuun mennessä.

Toimintaympäristö ja sen asettamat taloudelliset reunaehdot

Hyväksyntä: Kunnanhallitus 25.8.2025

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

Kunnan ja erityisesti kuntakonsernin taloustilanne edellyttää edelleen taloussuunnitelmavuosina taloutta tasapainottavia toimenpiteitä. Talousarviovuoden 2026 toimintakatteeseen tulee jo vaikuttamaan jo vuonna 2025 tehdyt päätökset perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen palveluverkon supistamisesta 1.8.2026 lukien sekä bunkkerimuseon toiminnasta luopuminen kunnan omana toimintana 1.1.2026 alkaen. Velkamäärän kasvu on vihdoinkin saatu taittumaan vuoden 2025 aikana ja toiminnan ja investointien rahavirta on ajalta 1.1.-30.6.2025 laadittavan osavuositarkastuksen perusteella saatu käännettyä positiiviseksi. Emokunta tavoitteleeikin jo vuonna 2025 nollatulosta, ja vuosikatteen tulisi ylittää poistojen määrä vuosittain tulevan taloussuunnitelmakauden 2026–2028 aikana. Jotta myös konsernitulos kääntyy suunnitelmakauden aikana ylijäämäiseksi, on myös tytäryhtiöiden edistettävä johdonmukaisesti talouden tasapainottamissuunnitelmaansa ja kunnan on pyrittävä löytämään toiminnallisesti ja taloudellisesti kestävä konsernirakenne. Kuntakonsernin talouden tasapainottaminen edellyttäneen yhä myös omaisuuseristä luopumista. Resurssiniukkuus tulee siis 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 ja varhaiskasvatuksen palvelutarve alenee syntyvyyden laskun ja ikäluokkien pienenemisen vuoksi.

Koko Kymenlaakson ja erityisesti Virolahden kunnan taloustilanteeseen vaikuttaa kaikkein voimakkaimmin alueellinen työllisyystilanne ja väestörakenteen kehitys. Näillä on merkitystä mm. työttömyydestä ja työelämäpalveluista kunnille koituvien kustannusten, valtionosuuksien sekä verorahoituksen kehityksen kautta. Taloustilannetta, väestökehitystä ja toiminnallisia tavoitteita tarkastellaan säännöllisesti luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden yhteistyönä. Taloudellinen viitekehys tulee ottaa huomioon talousarvion laadinnassa. Luottamushenkilöt ja toimielimet evästävät viranhaltijoita talousarvion laadinnassa parhaaksi katsomallaan tavalla.

Ennakollinen verotulokertymä 2025 ja verotuloennuste 2026–2028

Tuoreimman julkaistun verotuloennusteen (Kuntaliiton verotulojen ennustekehikko 8/2025 13.8.2025) mukaan Virolahden verotuloksi kirjattavien verotulojen (1000 euroa) voidaan nykyisillä veroprosenteilla ennakoida kehittyvän seuraavasti:

	2024	2025**	2026**	2027**	2028**
Verolaji					
Kunnallisvero	5 376	5 269	5 564	5 559	5 721
Muutos %	10,4	-2,0	5,6	-0,1	2,9
Yhteisövero	705	658	691	731	767
Muutos %	-1,1	-6,7	5,0	5,8	4,9

Hyväksyntä: Kunnanhallitus 25.8.2025

Kiinteistövero	1 525	1 660	1 664	1 664	1 664
<i>Muutos %</i>	-4,8	8,8	0,2	0,0	0,0
VEROTULO KIRJATTAVA	7 606	7 587	7 918	7 953	8 151

Tuoreimman veroennusteen 08/2025 mukaan verotuloja kertynee kuluvana vuonna 2025 yhteensä 7 587 000 euroa, mikä on noin 333 000 euroa vähemmän kuin talousarvion laadintavaiheessa odotettiin. Muutos johtuu pääosin työllisyyden odotettua heikommasta kehityksestä kuluvana vuonna, jolla on välittömiä vaikutuksia kunnallisverokertymään. Tämä tulee ottaa huomioon taloussuunnitelmakauden verotusta koskevassa päätöksenteossa.

Verotulot ovat kuntahallinnon merkittävin tulonlähde. Yleisen talouden elpymisen ja työllisyystilanteen kohenemisen vuoksi valtakunnallisesti kunnille tilitettävien verotulojen voidaan ennakoida kasvavan suunnitelmakauden jälkimmäisinä vuosina. Verotulokehitykseen alueellisesti vaikuttaa kuitenkin merkittävästi rajaliikenteen puuttuminen ja alueellinen työllisyys- ja väestökehitys. Virolahti teki vuodelle 2024 merkittävän 1,04 %-yksikön korotuksen kunnallisveroprosenttiinsa, mutta vuodelle 2025 kunnallisveroprosenttia ei korotettu. Virolahden kunnallisvero on 9,9 %, mikä on keskimäärin 0,4-1,8 prosenttiyksikköä kaikkia lähialueen kuntia korkeampi: Hamina 9,4 %, Kotka 9,4 %, Kouvola 8,9 %, Lappeenranta 8,3 %, Luumäki 8,8 %, Miehikkälä 9,5 % ja Pyhtää 8,1 %. Vuodelle 2025 tarkistettiin marginaalisesti vain vakituisen asunnon ja muun kuin vakituisen asunnon kiinteistöveroprosenttia.

Kunnanhallitus esittää vuoden 2026 tulo- ja kiinteistöveroprosentit kokouksessaan 3.11.2025 ja valtuusto käsittelee ehdotukset 11.11.2025. Talouden tasapainon saavuttamiseksi voi kunnan olla tarpeen arvioida myös mahdollisia veronkorotuksia toteutuvien tulonlisäysten ja menoleikkausten lisäksi.

Valtionosuudet ja kotikuntakorvaukset 2025 ja ennuste 2026

Kuntaliiton julkaisemien ennakkollisten valtionosuuslaskelmien (26.6.2025) mukaan Virolahden kunnan valtionosuuksien ja kotikuntakorvausten ennakoitaan kehittyvän seuraavasti:

Virolahden kunnan valtionosuudet ja kotikuntakorvaukset	Ennuste 2025	Ennuste 2026
Peruspalvelujen valtionosuus ilman tasausta, €	579 724	374 956
Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus, €	1 165 821	957 330
Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus (ns. OKM-vos), €	118 143	118 143
Verotulomenetysten korvaus, €	394 634	426 239
Kotikuntakorvaukset, netto €	657 560	692 564
Valtionosuusmaksatus (sisältäen kotikuntakorvaukset), €	2 915 822	2 569 232

Hyväksyntä: Kunnanhallitus 25.8.2025

Valtionosuuksien arvioidaan Virolahden osalta laskevan vuonna 2026 vuoden 2025 tasosta kokonaisuudessaan siis noin 382 000 euroa, mikä vastaa arvioiden mukaan esimerkiksi noin 0,7 %-yksikön korotusta kunnallisveroon. Kuntaliiton koostamien laskelmien lähdeaineistona ovat valtiovarainministeriön (VM) ja opetus ja kulttuuriministeriön (OKM) valtionosuuspäätökset ja ennakkotiedot. Valtionosuusmaksatuksen voidaankin arvioida pienenevän myös tulevina vuosina alenevan asukasmäärän ja kunnan väestörakenteen vuoksi.

Talousarvion laadintavaiheessa tulee yhä täsmentää arviota vuoden 2026 ennakkollisesta valtionosuudesta mm. OKM-valtionosuuden osalta perustuen tiedossa olevaan ja ennakoituun lukiolaisten määrän kehitykseen. Vuosien 2027 ja 2028 valtionosuuksiin liittyy kuitenkin huomattavia epävarmuuksia suunnitellun valtionosuusjärjestelmä uudistuksen vuoksi. Hallitus käynnisti kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän uudistuksen syksyllä 2023. Tarkoituksena oli, että päivitetty järjestelmä olisi tullut voimaan vuoden 2026 alusta alkaen. Tavoitteena on nyt, että uudistettu valtionosuusjärjestelmä tulisi voimaan aikaisintaan vuonna 2027. Nimetyn valmisteluryhmän on määrä arvioida järjestelmän kehittämistarpeita suhteessa kuntien tehtäviin ja toimintaympäristön muutoksiin. Kunta- ja alueministeri Anna-Kaisa Ikonen totesi syksyn 2024 tiedotteessaan, että uudistuksen tavoitteena on, että erikokoisten kuntien edellytykset järjestää lakisääteiset peruspalvelut kaikkialla Suomessa turvataan. Uudistuksessa tulee Ikonen mukaan ottaa huomioon niin muuttotappiokuntien tarpeet kuin kasvavien kuntien ja kaupunkien edellytykset investoida kasvuun ja hoitaa sosiaalisia ongelmia. Kun uudistuksen vaikutuksia ei voi kuntakohtaisesti arvioida, suunnitelmavuosien 2027–2028 valtionosuus- ja kotikuntakorvaustulojen budjetoinnissa on käytettävä syksyllä 2025 käytössä olevia ennakkollisia vuoden 2026 valtionosuuslaskelmia.

Yhteistyö- ja palvelusopimukset taloussuunnitelmakaudelle 2026–2028

Talousarvio laaditaan siten, että toimialoittain budjetoidaan tulot ja menot erikseen. Yhteistyö- ja palvelusopimusten osalta edellytetään tulosalueilta (toimialoilta) kriittistä tarkastelua – mahdollinen hankintalain uudistus luo kunnille painetta selvittää mahdollisesti uusia yhteistyö- ja palvelusopimusvaihtoehtoja suunnitelmakauden aikana.

Keskeisimmät talousarvion laadintavaiheessa voimassa olevat kuntayhteistyöhön perustuvat sopimukset ovat:

- 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
- 4) sopimus talous- ja henkilöstöpalveluista 1.1.2025 alkaen
 - Yhteistyö Virolahden ja Miehikkälän kuntien välillä jatkuu talous- ja henkilöstöhallinnon palveluissa läpi taloussuunnitelmakauden uudella palvelusopimuksella, missä toimialariippumattomat tietohallinnon palvelut jäävät kuitenkin kuntien itse hallinnoimiksi, sillä molemmilla kunnilla on lähtökohtaisesti

Hyväksyntä: Kunnanhallitus 25.8.2025

olemassa erilliset samansisältöiset voimassa olevat sopimukset KS-Tiedon kanssa. Niin ikään työterveyshuollon ja työhyvinvoinnin palvelusopimuksista kumpikin kunta vastaa itsenäisesti.

- Virolahden kunnalla on järjestämisvastuu edellä määritellyistä tukipalveluista.
- Haminan kaupunki tuottaa Virolahden henkilöstöhallinnolle osan palkanlaskennan asiantuntijapalveluista 1.1.2024 alkaen toistaiseksi voimassa olevalla palvelusopimuksella. Tämä palvelusopimus on osa myös Virolahden ja Miehikkälän välistä yhteistyösopimusta.

- 5) Haminan kaupungilla on järjestämisvastuu mm. maaseutupalveluista ja ympäristö- ja terveysvalvonnan sekä eläinlääkinnän palveluista myös Virolahden ja Miehikkälän kuntien alueella.
- 6) TE24-uudistus on edennyt siten, että alueelliset työvoimaviranomaispalvelut eteläisen Kymenlaakson kuntien alueella 1.1.2025 alkaen tuottaa Kotkan kaupunki.
- 7) Kotkan kaupunki vastaa sopimusperusteisesti myös alueellisista kotoutumisen palveluista.

Vuosien 2024 ja 2025 aikana tapahtuneet muutokset kuntien välisessä yhteistyössä vaikuttavat tilinpäätöksen 2024 sekä talousarvioiden 2025 ja 2026 vertailukelpoisuuteen.

Henkilöstökustannukset

Kunta-alalle alkuvuodesta 2025 vuosille 2025–2028 neuvotellun palkkaratkaisun seurauksena työrauha on taattu 34 kuukaudeksi. Henkilöstökustannusten arvioidaan kuntataloudessa nousevan 2,78 % vuonna 2025, 3,18 % vuonna 2026 ja 3,85 % vuonna 2027. Kunta-alan ansiokehityksen ennakoidaankin ylittävän yleisen sopimuspalkkaindeksin erityisesti vuosina 2027–2028. Talousarvion 2026 laadinnassa henkilöstökustannusten tulee perustua suunniteltuun henkilöstömitoitukseen ja syksyn 2025 todellisia palkkakuluja tulee vuodelle 2026 korottaa kertoimella 1,032. Taloussuunnitelmavuosilla 2027–2028 on henkilöstökustannuksissa varauduttava niin ikään jopa yli 3,5 prosentin palkkakustannusten nousuun.

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.

Kaikkien 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.

Hyväksyntä: Kunnanhallitus 25.8.2025

Sisäiset vuokrat ja muut sisäiset erät

Tekniset ja ympäristöpalvelut toimiala toimittaa sisäisten vuokrien kohdistamisen perusteena olevat kiinteistöjen neliöiden kustannuspaikkajaot kommentoitavaksi muille toimialoille ennen sisäisten vuokrien laskentaa. Toimialojen ja tulosalueiden esihenkilöiden vastuulla on tarkistaa niille kohdistetut neliöt ja kustannuspaikat. Sisäiset vuokrat käsitellään osana talousarviovalmistelua kunnanhallituksessa. Taloushallinnossa vyörytetään sisäiset erät - sekä tulot että menot budjetointijärjestelmään keskitetysti. Vyörytettäviä sisäisiä eriä ovat sisäiset vuokrat sekä talous- ja henkilöstöpalvelujen sisäiset erät sekä toimialariippumattomat tietohallinnon kustannukset.

Muut ohjeet

Kunnanvaltuustoon nähden sitovat tavoitteet ja määrärahat sekä tuloarviot esitetään talousarviossa toimialoittain niin, että käyttötaloussosassa 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, jotta tekstit eivät ole 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.

Toimialoja 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 2026–2028 tasapaino ja konsernitaseeseen kertyneiden alijäämien kattaminen

Kuntalaki edellyttää kuntien taloudenpidolta tasapainoa: Taloussuunnitelma voi olla alijäämäinen, mutta enintään niin paljon kuin laadintavuoden lopussa arvioidaan taseessa olevan kertyneitä ylijäämiä. Ylijäämän määrän arvioinnissa huomioidaan edellisen vuoden tilinpäätöksen lisäksi laadintavuoden talousarvio ja siihen tehdyt muutokset sekä muut tiedossa olevat laadintavuoden tulokseen vaikuttavat tekijät.

Hyväksyntä: Kunnanhallitus 25.8.2025

Emokunnan taseessa oli tilinpäätöshetkellä 31.12.2024 kertyneitä ylijäämiä jäljellä noin 3,2 miljoonaa euroa, mutta konsernitaseeseen on kertynyt tilinpäätöshetkellä 2024 yli 3,6 miljoonaa euroa alijäämiä. Konsernin vuosikate vuonna 2024 oli kuitenkin jo merkittävästi edellisvuotta parempi (1,3 miljoonaa euroa, kun se vuonna 2023 oli 0), vaikkakaan se ei vielä riittänyt poistojen kattamiseen. Kuntakonsernin toiminta on siten vaatinut ja vaatii edelleen myös tulevan taloussuunnitelmakauden aikana voimakkaita sopeutustoimia, sekä tulonlisäyksiä että menoleikkauksia. Vaikka konsernin lainat ja vuokravastuut ovatkin nyt kääntyneet hienoiseen laskuun, on vahvasti velkaantuneen kuntakonsernin käynnistyvän taloussuunnitelmakauden aikana kaikin keinoin pyrittävä välttämään lisävelanottoa ja uusia vastuita. Kunnan toimintaympäristöön kohdistuu yhä merkittäviä epävarmuuksia, joten talouden sopeutustoimissa on edelleen keskityttävä niihin asioihin, joihin kunta voi omin toimin vaikuttaa. Väestönkehitys pitkällä aikavälillä on vaikuttanut siihen, että kunnassa on tarve karsia palveluverkkoa rakenteellisten säästöjen aikaansaamiseksi.

Useiden alijäämäisten vuosien jälkeen Virolahden kunnan vuoden 2025 talousarvio on laadittu tasapainoiseksi, mutta konsernitaseeseen kertyneiden alijäämien oikaiseminen taloussuunnitelmakauden 2026–2028 aikana edellyttää kaikkien tulevien taloussuunnitelmavuosien olevan ylijäämäisiä. Talousarvion 2026 käyttötalousosassa onkin toimialojen yksilöitävä talousvaikutuksineen talouden tasapainottamiseksi talousarviovuoden 2026 aikana täytäntöön pantavia toimenpiteitä. Taloussuunnitelman 2026–2028 sisältää tuloslaskelmaennusteet tilikausille 2026, 2027 ja 2028, sekä eriteltyjä toimenpiteitä myös vuosille 2027 ja 2028, joilla kuntakonsernin talous pyritään saamaan tasapainoon suunnitelmakaudella.

Talousarvion laadinnan työohjeet ja aikataulu

Talousarvion laadinnan ohjeellinen aikataulu:

- 25.8.2025 kunnanhallitus hyväksyy talousarvion laadintaohjeen, jonka perusteella toimialat välittömästi ryhtyvät valmistelevaan taloussuunnitelmaa vuosille 2026-2028
- syyskuun aikana valmistelua ohjaavia keskusteluja hallituksen kokousten yhteydessä (15.9. ja 29.9.)
 - sisäiset vuokrat määriteltynä ajalta 1.1.-30.6.2025 laadittavan osavuositarkastuksen ja 2025 tilinpäätösennusteen pohjalta 23.9.2025 mennessä
- 7.10.2025 tarvittaessa kokouksen yhteydessä järjestettävä valtuustoseminaari, jossa edelleen linjataan talousarviovalmistelua ja erityisesti suunnitelmavuosille 2027-2028 kohdistuvia talouden tasapainottamiseen tähtääviä yksilöityjä tavoiteltavia toimenpiteitä
- 3.11.2025 hallitus esittää veroprosentit ja käy läpi toimialojen talousarvioehdotukset
- 11.11.2025 valtuusto vahvistaa vuoden 2025 veroprosentit
 - tarvittaessa samalle päivälle taloussuunnitelmakauden talouden tasapainottamiseksi toteutettavien yksilöityjen toimenpiteiden vaikutuksia linjaava valtuustoseminaari
- 1.12.2025 tai 8.12.2025 kunnanhallituksen talousarviokäsittely
- 16.12.2025 valtuuston talousarviokäsittely

Talousarvion laadintaa ja ohjeellista aikataulua täsmentäviä työohjeita voi antaa kunnanjohtaja tai hallintojohtaja.