

Hyväksyntä: Kunnanhallitus 24.8.2026

VUODEN 2027 TALOUSARVION JA VUOSIEN 2027–2030 TALOUSSUUNNITELMAN LAADINTAOHJEET

Yleiset talousnäkymät ja toimintaympäristön muutokset

Kuntatalouden yleinen näkymä kesällä 2026

Kuntahallinnon ennustetaan pysyvän kokonaisuudessaan keskimäärin noin 0,5 prosenttia alijäämäisenä suhteessa bruttokansantuotteeseen (BKT) seuraavan viiden vuoden ajan. Kuntatalouden alijäämään vaikuttaa mm. määräaikaiset valtionosuusleikkaukset ja epävarmuutta lisää suunniteltu valtionosuusuudistus, jonka todellisia vaikutuksia yksittäisen kunnan näkökulmasta on yhä mahdotonta ennakoida. Määräaikaisten valtionosuusleikkausten päätyttyä kuntahallinnon alijäämän arvioidaan kuitenkin supistuvan vain hieman keskipitkällä aikavälillä. Kun määräaikaiset 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.

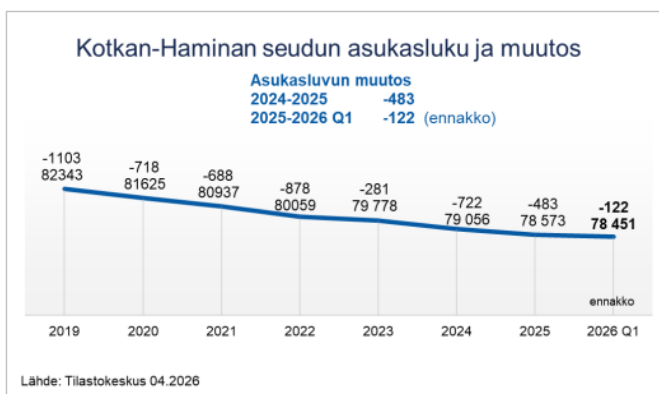
Hyväksyntä: Kunnanhallitus 24.8.2026

Kuntahallinnon kulutusmenot kasvavat ennustevuosina pääasiassa hintojen nousun seurauksena. Henkilöstövaltaisella kuntasektorilla palkkaratkaisulla on merkittävä vaikutus kustannuskehitykseen. Palkkaratkaisun seurauksena työvoimakustannusten arvioidaan nousevan 3,18 % vuonna 2026 ja edelleen 3,85 % vuonna 2027. Kunta-alan ansiokehityksen ennakoidaan ylittävän yleisen sopimuspalkkaindeksin erityisesti vuosina 2027–2028. Myös muut tekijät vaikuttavat kuntahallinnon kulutusmenojen hintakehitykseen. Esimerkiksi sote-kiinteistöjen vuokrasopimusten päätyminen ja niiden uudelleen neuvottelut 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 liikkumista edistäviä hankkeita.

Verotulot ovat kuntien tärkein tulonlähde. Vuonna 2025 niiden kasvua jarrutti yhteisöverotulojen supistuminen, ja kuntien verotulojen kasvu jäi maltilliseksi. Kun suhdannetilanteen nyt odotetaan kohenevan, verotulojen kasvunkin ennakoidaan piristyvän. Tulevien vuosien näkymät ovat kuitenkin valitettavan sumeat ja talouden merkittävät epävarmuudet, kuten Lähi-idän kriisi, heijastuvat myös kuntien verotuloarvioihin. Epävarmuuksien ja heikon kokonaiskysynnän vuoksi myös yhteisöverotulojen tulevien vuosien ennuste paranee vain maltillisesti. Valtiovarainministeriön kesän makroennuste parani keväästä, minkä voidaan indikoida tarkoittavan myös verotulokertymien positiivista kehitystä. Hallitus päätti kesän puoliväliriihessä alentaa yhteisöverokantaa kahdella prosenttiyksiköllä (20 % -> 18 %) verovuodesta 2027 alkaen. Tämä pienentää yhteisöveron tuottoa arviolta noin -830 miljoonaa euroa, josta kuntaryhmän osuus on noin -190 miljoonaa euroa. Hallitusohjelman mukaisesti veroperusteisiin tehtävät muutosten vaikutukset kompensoidaan kunnille. TE-palvelu-uudistus kasvatti kuntien valtiolta saamia tulonsiirtoja vuodesta 2025 alkaen. Valtionosuuksiin tehdään kuitenkin samanaikaisesti tuntuja leikkauksia muun muassa sote-siirtoon liittyvien takautuvasti perittävien valtionosuuksien ja hallituksen esittämien säätoimenpiteiden vuoksi. Pitkään puhuttu ja selvitetty valtionosuusuudistus jäi tällä eduskuntakaudella toteutumatta.

Väestökehitys alueellisesti ja omassa kunnassa

Kymenlaakson ja Virolahden kunnan väestömäärä on jo ollut pitkään laskussa muuttotappiosta ja väestön ikärakenteesta johtuen. Kymenlaaksossa asui Tilastokeskuksen tietojen mukaan vuoden 2025 joulukuun lopussa 156198 henkilöä ja alueen kuntien yhteenlaskettu ennakollinen väestömäärä kesäkuun 2026 lopussa oli 155818. Eteläisen Kymenlaakson alueen (Hamina, Kotka, Miehikkälä, Pyhtää ja Virolahti) asukasluvun kehitystä kuvaa seuraava kaavio:



Hyväksyntä: Kunnanhallitus 24.8.2026

Kymenlaakson kuntien ennakkotietojen mukainen väestökehitys vuonna 2026:

	Joulu -25	Tammi -26	Helmi -26	Maalis -26	Huhti -26	Touko -26	Kesä -26
Kymenlaakso	156198	156227	156139	155975	155882	155835	155818
Hamina	19113	19092	19101	19076	19067	19075	19125
Kotka	50029	50095	50062	49982	49965	49919	49865
Kouvola	77625	77641	77582	77523	77460	77457	77454
Miehikkälä	1664	1655	1661	1659	1666	1668	1663
Pyhtää	5016	5011	5005	5013	5008	4999	5000
Virolahti	2751	2733	2728	2722	2716	2717	2711

Vuoden 2025 lopussa Virolahden väkiluku oli 2751, ja väkiluku on ennakkotietojen mukaan kesäkuun 2026 loppuun mennessä vähentynyt 40 henkilöä (-1,45 %). Tilastokeskuksen julkaisemien väestömuutostietojen vuoden 2026 kahdella ensimmäisellä vuosineljänneksellä kunnan nettomuutto oli yhteensä -22 henkilöä. Syntyneitä oli samalla ajanjaksolla 2 ja kuolleita 19, jolloin luonnollinen väestömuutos Virolahdella oli näin ollen -17 henkilöä. Tavoiteltavaa kunnan väkiluvun kehityksen kannalta olisi syntyvyyden kasvu ja että nettomuutto kääntyisi positiiviseksi jopa niin, että pitkällä aikavälillä se olisi luonnollista väestömuutosta suurempi.

Työllisyystilanne alueellisesti ja omassa kunnassa

Kymenlaaksossa oli kesäkuun lopussa 10 153 työtöntä työnhakijaa. Työttömien määrä on 457 henkilöä eli noin 5 % suurempi kuin vuotta aikaisemmin. Koko maassa työttömiä työnhakijoita oli 352 001, mikä on 6 % enemmän kuin vuosi sitten. Lomautettujen määrä on kuitenkin laskenut vuodentakaisesta. Kesäkuun lopussa Kymenlaaksossa oli kokoaikaisesti lomautettuja yhteensä 492, mikä on 16 % (-97 hlöä) vähemmän kuin viime vuoden vastaavana ajankohtana.

Työttömien työnhakijoiden osuus työvoimasta oli Kymenlaaksossa 14,4 %. Koko maassa työttömien osuus työvoimasta oli 12,8 %. Kunnittain tarkasteltuna Kymenlaakson korkein työttömyysaste oli Kotkassa (16,4 %) ja matalin Pyhtäällä (10,8 %). Pyhtää oli ainoa kymenlaaksolainen kunta, jossa työttömyysaste oli alle maan keskiarvon.

Työttömät työnhakijat ja avoimet työpaikat kunnittain kuukauden lopussa

				Muutos		Työttömistä		Työttömien		Muutos		
	Kesä	Touko	Kesä	Kesä		työn-	työn-	Kesä	Touko	Kesä		
	2026	2026	2025	Kesä		hakijoista	hakijoiden	2026	2026	2025	Kesä	2026
				2025		lomautetut	osuus				2025	
							työvoimasta					
Kunta	Työttömät työnhakijat			%		%		Avoimet työpaikat			%	
Hamina	1 159	1 080	1 143	16	1	48	13,6	61	78	44	17	39
Kotka	3 715	3 563	3 496	219	6	137	16,4	141	170	102	39	38
Kouvola	4 765	4 582	4 576	189	4	259	13,5	287	327	234	53	23
Miehikkälä	98	95	90	8	9	9	14,0	...	...	0	...	...
Pyhtää	249	231	223	26	12	29	10,8	...	5	...	...	...
Virolahti	167	169	168	-1	-1	10	14,1	0	...	...	...	...
Kymenlaakso	10 153	9 720	9 696	457	5	492	14,4	494	584	384	110	29

Taulukko: Kaakkois-Suomen työllisyyskatsaus, kesäkuu 2026

Hyväksyntä: Kunnanhallitus 24.8.2026

Elinkeinotoiminnan kehitys alueellisesti ja omassa kunnassa

Kotkan-Haminan seudun kehittämissyhtiö Cursorilla on keskeinen rooli alueellisena kehitysyhtiönä alueellisen elinkeinotoiminnan 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. Kunnanjohtaja osallistuu Cursor Oy:n hallituksen kokouksiin ja Virolahti rahoittaa yhtiön toimintaa vuosibudjetilla 40 euroa/asukas. Elinkeinotoiminnan kehityksen yleisiä näkymiä omassa kunnassa on kuvattu myöhemmin kappaleessa *"Talousarvioehdotuksen laatimisen perusteet – Toimintaympäristö ja sen asettamat taloudelliset reunaehdot"*.

Talousarvioehdotuksen laatimisen perusteet

Yleistä talousarvion laatimisesta

Kunnan ja kuntayhtymän talousarviosta ja -suunnitelmasta säädetään kuntalain 110 §:ssä. Kuntaliitto on vuonna 2022 antanut päivitetyn suosituksen kunnan ja kuntayhtymän talousarviosta ja -suunnitelmasta. Vuosittain hyväksyttävä talousarvio ja -suunnitelma on valtuuston keskeisin kunnan toiminnan ja talouden ohjausväline. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (suunnitelmakausi). Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi.

Virolahdella käynnistyi elokuussa 2025 Kuntalain 118 §:n mukainen arviointimenettely, sillä Virolahden kunnan 31.12.2024 konsernitilinpäätöksessä asukasta kohden laskettu kertynyt alijäämä oli 1058 euroa (raja-arvo 1000 euroa/asukas). Virolahden kunnanvaltuusto käsitteli ja hyväksyi 16.2.2026 (§ 1) arviointiryhmän loppuraportin ja siihen sisältyvän ehdotuksen toimenpiteistä, jotka kunnan tulee toteuttaa vuosina 2026–2028 talouden tervehtyttämiseksi. Arviointiryhmä piti tärkeänä, että jo tehtyjä talouden tasapainottamistoimenpiteitä koskevia päätöksiä viedään täytäntöön johdonmukaisesti ja suunnitellut toimenpiteet toteutetaan suunnitelman mukaisesti taloussuunnitelmakauden aikana. Arviointiryhmä lisäksi korosti, että kunnalla ei ole varaa menoja lisääviin päätöksiin taloussuunnitelmakauden aikana. Hyväksytty ehdotus raamittaa näin ollen talousarvion ja taloussuunnitelman valmistelua Virolahdella. ***Vuoden 2027 talousarvion ja tulevien vuosien taloussuunnitelman laadinta tehdään tilanteessa, jossa kaikkea toimintaa ohjaa kuntakonsernin talouden tasapainottamiseen ja konsernitaseen alijäämien kattamiseen viimeistään vuonna 2030 tähtäävät toimenpiteet.***

Kuntalaki edellyttää kunnan toiminnalta tavoitteellisuutta ja suunnitelmallisuutta. Kunta päättää kunnan toiminnan pitkän aikavälin tavoitteista kuntastrategiassa. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään sekä kunnalle että kuntakonsernille toiminnan ja talouden tavoitteet siten, että talousarvio ja -suunnitelma toteuttavat kuntastrategiaa ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan ottaen huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Virolahden kunnanvaltuusto on kevään 2026 aikana aloittanut uuden kuntastrategian laadinnan ja strategia on tarkoitus hyväksyä kunnanvaltuustossa alkusyksystä 2026. Uusi kuntastrategia tulee siten huomioida vuoden 2027 talousarvion ja vuosien 2027–2030 taloussuunnitelman laadinnassa.

Hyväksyntä: Kunnanhallitus 24.8.2026

Kunnanvaltuuston hyväksymien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan periaatteiden ja periaatteita täydentävän kunnanhallituksen hyväksymän toimintaohjeen mukaisesti taloussuunnitteluprosessi tulee kytkeä osaksi riskienarviointia. Talousarvion laadinnan yhteydessä tulee analysoida toimintaympäristön muutoksia, tunnistaa kunnan ja kuntakonsernin tavoitteita uhkaavia riskejä, arvioida niiden vaikutuksia ja toteutumisen todennäköisyyttä sekä laatia tarvittavat suunnitelmat ja toimenpiteet riskien hallitsemiseksi.

Kunnan taloussuunnittelussa toiminnalla ja taloudella on kiinteä yhteys. Talousarviolla ja -suunnitelmalla on kolme päätehtävää:

1. Talousarviossa ja -suunnitelmassa asetetaan palvelutoimintaa ja investointihankkeita koskevat tavoitteet ja kuvataan palvelutoiminnan ja investointien kokonaisuuden laajuus. Talousarvion laadinnassa on otettava huomioon koko kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet.
2. Talousarvioon ja -suunnitelmaan budjetoidaan menoja ja tuloja koskevat arviot eri tehtäville ja hankkeille. Talousarviovuoden arviot ovat sitovia määrärahoja ja tuloarvioita.
3. Talousarviossa ja -suunnitelmassa osoitetaan riittävät resurssit asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi sekä osoitetaan, miten varsinainen toiminta ja investoinnit rahoitetaan. Suunnitelmien on oltava realistisia siten, että kunnan talouden tasapaino voidaan saavuttaa suunnitelmakaudella.

Palvelutoimintaa ja investointihankkeita koskevien tavoitteiden asettaminen sekä niiden edellyttämien menojen ja tulojen budjetointi tehdään talousarvion käyttötalous- ja investointiosissa. Toiminnan ja investointien pääomarahoitusta ja siihen liittyvät korvaukset osoitetaan tuloslaskelmaosassa ja rahoituslaskelmaosassa.

Voimassa olevan Virolahden kunnan hallintosäännön ja sen liitteen 2 mukaan kunnanhallitus hyväksyy talousarvion ja taloussuunnitelman laadintaohjeen vuosittain elokuun loppuun mennessä. Suunnitteluohjeiden antamisen vastuu on kunnanhallituksella. Talousarvio on kuntastrategian toteuttamisen väline. Virolahti päivittää omaa kuntastrategiaansa kevään 2026 strategiaseminaarien pohjalta, ja nämä uudet elokuussa vahvistettavat strategiset tavoitteet on huomioitava vuoden 2027 talousarvioehdotuksen laatimisessa. Toimiala- ja tulosaluekohtaiset tavoitteet tulee johtaa kuntastrategioista. Toimialajohtajat vastaavat oman toimialansa talousarviovalmistelusta. 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 kunnanhallitukselle ja -valtuustolle jo tilikauden aikana.

Toimintaympäristö ja sen asettamat taloudelliset reunaehdot

Virolahti on Suomen kaakkoisin reilun 2700 asukkaan kunta, joka on pitkään rakentanut identiteettiään Vaalimaan rajanylityspaikan varaan, ja panostanut sekä kunnan elinvoimaan että asuinolosuhteisiin voimakkaasti Vaalimaan rajanylityspaikan kautta toteutuneen ostosmatkailun vuoksi. Virolahdella sijaitseva Vaalimaan raja-asema oli pitkään vilkkain Venäjän vastainen matkustajaliikenteen rajanylityspaikka, ja sekä matkustaja- että tavaraliikenteen merkitys pienen kunnan elinvoimaisuudelle ja yrityselämälle oli keskeinen. Sekä koronapandemian että Venäjän Ukrainaan helmikuussa 2022 aloittaman laajamittaisen hyökkäyssodan seurannaisina asetetut itärajan matkustusrajoitteet ovat

Hyväksyntä: Kunnanhallitus 24.8.2026

vaikuttaneet - ja tulevat pitkään vaikuttamaan - Virolahden kunnan talouteen suhteellisesti eniten kaikista Suomen kunnista.

Poikkeusolojen ja näiden välittömien seuraamusten aiheuttamat taloudelliset vahingot tulevat Virolahden kunnalle paitsi suorien verotulomenetysten, kustannusten nousun, kaupallisten investointien menetysten ja kunnan muuhun elinvoimaan kohdistuvien takaiskujen kautta. Välittömiä seuraamuksia kunnalle on aiheutunut myös mm. yritysten konkurssien kautta lisääntyneet luottotappiot sekä epävarmuus tulevista vuokratuotoista. Edellä mainituin perustein Virolahti on saanut mm. harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta vuosina 2022, 2024 ja 2025.

Virolahdella käynnistettiin kuntalain 118 §:n mukainen arviointimenettely 29.8.2025. Virolahden kunta toi esiin arviointiryhmätyöskentelyn aikana useita erilaisia talouden tasapainottamistoimenpiteitä, joista osa oli jo toteutettu tai päätetty edellisinä vuosina ja loput toimenpiteistä kohdentuvat taloussuunnitelmakaudelle 2026–2028. Virolahti on mm. karsinut varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkkoaan, luopunut museoista kunnan omana toimintana, myynyt metsäkiinteistöjään, tarkistanut veden ja jäteveden taksoitusta sekä nostanut kunnallisveroprosenttejaan, viimeksi 9,90:stä 10,10:een vuodelle 2026. Lisäksi kiinteistöveroprosentteja on korotettu.

Virolahden kunta sai joulukuussa 2025 tietää, että kiinteistöverotilityksiin tulee olennaisia muutoksia ja että verohallinto peri kunnalta joulukuun 2025 tilityksessä takaisin asiakkaille palautettuja kiinteistöveroja noin 750.000 euroa. Takaisinperintä johtui, siitä, että verotuksen oikaisulautakunta oli käsitellyt kiinteistöverotuksen muutoshakemuksia ja oikaissut erityisesti Vaalimaalla sijaitsevien liikekiinteistöjen verotusarvoja. Oikaisuja tehtiin takautuvasti viidelle vuodelle ja toteutetuilla oikaisulla oli näin ollen olennainen vaikutus vuoden 2025 tilinpäätökseen. Oikaisut tulevat valitettavasti vaikuttamaan myös seuraavien vuosien kiinteistöverotuottoihin. Vaikutus vuoden 2026 arvioituihin verotuottoihin täsmentyi vasta arviointimenettelyn päätyttyä, sillä verohallinnosta viestittiin vielä alkuvuodesta takaisinperinnän johtuneen järjestelmävirheestä. Kunnalla ei näin ollen ollut mahdollisuutta tunnistaa tätä rahoituseriin kohdistuvaa riskiä esimerkiksi määrittäessään marraskuussa 2025 veroprosentit vuodelle 2026.

Arviointiryhmän esitys 30.1.2026 oli, että Virolahden kunnalla on taloudelliset edellytykset asukkaiden palveluiden turvaamiseen itsenäisenä kuntana, kunhan suunnitellut ja päätetyt sopeutustoimet viedään täysimääräisinä täytäntöön. Virolahden kunnanvaltuusto hyväksyi 16.2.2026 arviointiryhmän ehdotuksen ja sitoutui näin ollen vuosiksi 2026–2030 kunnan asukkaiden palveluiden turvaamiseksi tarvittaviin toimenpiteisiin. Kunta on sitoutunut valtuuston hyväksyessä arviointiryhmän ehdotuksen sen liitteessä 4 mainittujen talouden tasapainottamistoimenpiteiden toteuttamiseen siten, että ne tulee sisällyttää taloussuunnittelukauden 2026–2028 talousarvioihin. Kriittistä niin ikään on konserniyhtiöiden eli kunnan vuokrataloyhtiöille laaditun talouden tasapainottamissuunnitelman edistäminen johdonmukaisesti.

Helmikuussa 2026 valtuustossa käsitellyn arviointiryhmän esityksen mukaisesti kunnan toiminnan ja talouden ns. operatiivisiksi riskeiksi tunnistettiin hankintalain muutos sekä mahdolliset hyvinvointialueen toimenpiteet kunnan sille vuokraamien kiinteistöjen osalta. Luonnollisesti alkuvuodesta 2026 arviointiryhmän laatima kehitysarvio sisälsi epävarmuuksia, mutta esimerkiksi kunnan kiinteistöverotuottoihin kohdistuvaa olennaista ja itärajan sulun aiheuttamaa alenemaa tai talousarvion laadintaohjeen hyväksymisen aikaan parhaillaan kunnan alueella akuutissa vaiheessa olevien ja täysin ennakoimattomien afrikkalaisen sikaruton mukana tuomien rajoitusten osin yhä määrittelemättömiä vaikutuksia ei vuosien 2026–2028 taloussuunnitelmassa ole osattu ottaa huomioon. Selvää on, että Virolahti mm. edellä kuvattujen poikkeuksellisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi on lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa ja perusteet esimerkiksi myös harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen hakemiselle täyttyvät.

Hyväksyntä: Kunnanhallitus 24.8.2026

Vuoden 2027 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 ja samanaikaisesti verotulokertymän pieneneminen kaventaa taloudellista liikkumavaraa edelleen tulevina vuosina. Kuntien kulutusmenojen kasvuun yleisesti vaikuttaa edelleen yleisen hintatason nousu (inflaatio) ja hankintalain uudistuksen aiheuttamien sopimusmuutosten vuoksi mm. kunnan hankkimien ravintopalveluiden ja ict-palveluiden kustannuskehitystä on hankala ennakoida. Palkkamenojen osalta on huomioitava myöhemmin laadintaohjeessa mainittu korotustaso, mutta muutoin käyttömenojen kasvusta tulee pidättäytyä. Kunkin tulosalueen ja toimialan on talousarvion laadinnassa kriittisesti arvioitava eri toimintojen järjestämistavan järkevyyttä ja haettava kustannustehokkuutta. Kunnan ja erityisesti kuntakonsernin kriittinen taloustilanne osavuositarkastuksen 30.6.2026 ennakkotietojen valossa edellyttää taloussuunnitelmavuosina 2027–2030 taloutta tasapainottavien toimenpiteiden edistämistä edelleen.

Kuntakonsernin velkamäärän kasvu on vihdoin saatu taittumaan vuoden 2025 aikana ja toiminnan ja investointien rahavirta kääntyi vuodelle 2025 vahvistetun tilinpäätöksen perusteella positiiviseksi. Epävarmuuksista huolimatta kuntakonserni tavoittelee vahvasti positiivista tulosta vuonna 2027, ja vuosikatteen tulisi ylittää poistojen määrä vuosittain koko taloussuunnitelmakauden 2027–2030 ajan. Tämä edellyttää sitä, että myös tytäryhtiöiden on edistettävä johdonmukaisesti talouden tasapainottamissuunnitelmaansa ja kunnan on pyrittävä löytämään toiminnallisesti ja taloudellisesti kestävä konsernirakenne. Kuntakonsernin talouden tasapainottaminen 2030 mennessä edellyttäneen yhä myös joistakin omaisuuseristä luopumista. Toiminnan kehittämisen näkökulmasta on ensiarvoisen tärkeää, että toimintatuottoja pystytään taloussuunnitelmakauden aikana ylläpitämään tai kasvattamaan ja käyttömenoja vastaavasti karsimaan tai kustannusrakenteeseen tekemään järkeviä muutoksia. Näin samalla tai jopa pienemmällä resurssimäärällä ydintoimintoja voidaan kehittää ja niihin voidaan panostaa. Koulutuksen ja varhaiskasvatuksen palvelutarve alenee taloussuunnitelmakauden aikana voimakkaasti syntyvyyden laskun ja ikäluokkien pienenemisen vuoksi. Sekä yleishallinnon että teknisten ja ympäristöpalveluiden toimialojen toimintakatteen tulee edelleen parantua suhteessa talousarvioon 2026 tulevalla taloussuunnitelmakaudella.

Huolimatta kesän 2026 aikana saaduista varovaisista talouden kasvunäkymien positiivisista indikaatioista koko Kymenlaakson ja erityisesti kriisikuntakriteerit täyttävän 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 kokonaisuutena tulee ottaa huomioon talousarvion laadinnassa. Luottamushenkilöt ja toimielimet evästävät viranhaltijoita talousarvion laadinnassa parhaaksi katsomallaan tavalla.

Hyväksyntä: Kunnanhallitus 24.8.2026

Ennakollinen verotulokertymä 2026 ja verotuloennuste 2027–2029

Tuoreimman julkaistun verotuloennusteen (Kuntaliiton verotulojen ennustekehikko 6/2026 18.6.2026) mukaan Virolahden verotuloksi kirjattavien verotulojen (1000 euroa) voidaan nykyisillä veroprosenteilla ennakoida kehittyvän seuraavasti:

TILIVUOSI					
	2025	2026**	2027**	2028**	2029**
Verolaji					
Kunnallisvero	5 211	5 383	5 981	6 190	6 302
<i>Muutos %</i>	-3,1	3,3	11,1	3,5	1,8
Yhteisövero	677	649	657	693	719
<i>Muutos %</i>	-3,9	-4,1	1,2	5,5	3,7
Kiinteistövero	924	1 419	1 618	1 618	1 618
<i>Muutos %</i>	-39,4	53,6	14,1	0,0	0,0
VEROTULO KIRJATTAVA	6 812	7 451	8 256	8 502	8 639
<i>Muutos %</i>	-10,4	9,4	10,8	3,0	1,6

Yllä mainitun veroennusteen mukaan verotuloja kertynee siis kuluvana vuonna 2026 yhteensä 7 451 000 euroa, mikä on noin 752 000 euroa vähemmän kuin talousarvion laadintavaiheessa odotettiin. Muutos johtuu pääosin kunnallisverokertymään negatiivisesti vaikuttavasta kevään 2026 alennuksesta palkkatulojen kehitysarvioon ja alueellisen työllisyystilanteen vaikutuksista sekä kiinteistöverotuksessa verohallinnon alkuvuodesta 2026 hyväksymien oikaisuvaatimuksien pohjalta korjattuihin kiinteistöjen verotusarvoihin. Vuodelle 2026 päätetyt veroprosenttien korotukset eivät näin ollen nostaneetkaan kunnan saamia verotulokertymiä odotetulla tavalla. Ennuste tulee ottaa huomioon taloussuunnitelmakauden verotusta koskevassa päätöksenteossa.

Kunnanhallitus esittää vuoden 2027 tulo- ja kiinteistöveroprosentit kokouksessaan 9.11.2026 ja valtuusto käsittelee ehdotukset 16.11.2026. Talouden suunnitteluun vaikuttavien toimintaympäristöön liittyvien epävarmuuksien vuoksi voi valitettavasti olla tarpeen edelleen arvioida myös mahdollisia veronkorotuksia muiden talouden tasapainottamistoimenpiteiden lisäksi taloussuunnitelmakaudella 2027–2030. Veronkorotusten vaikutuksia arvioitaessa voidaan lähtökohtana Virolahdella pitää, että yhden prosenttiyksikön korotus kunnallisveroon toisi Kuntaliiton veroennustekehikon (6/2026) tietojen perusteella noin 0,5 miljoonan euron lisäyksen verotulotilityksiin.

Hyväksyntä: Kunnanhallitus 24.8.2026

Valtionosuudet ja kotikuntakorvaukset 2026 ja ennuste 2027

Kuntaliiton julkaisemien 11.8.2026 päivitettyjen ennakollisten valtionosuuslaskelmien mukaan Virolahden kunnan valtionosuuksien ja kotikuntakorvausten ennakoidaan kehittyvän seuraavasti:

Virolahden kunnan valtionosuudet ja kotikuntakorvaukset	TA 2026	Ennuste 2026	Ennuste 2027
Peruspalvelujen valtionosuus ilman tasausta, €	372 200	350 829	67 527
Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus, €	962 900	960 476	956 991
Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus (ns. OKM-vos), €	50 000	-12 437	-12 437
Verotulomenetyksen korvaus, €	395 400	397 721	449 524
Kotikuntakorvaukset, netto €	692 600	734 046	666 065
Valtionosuusmaksatus (sisältäen kotikuntakorvaukset), €	2 473 100	2 430 637	2 127 669

Valtionosuuksien arvioidaan siis Virolahden osalta laskevan vuonna 2027 edelleen vuoden 2026 tasosta kokonaisuudessaan siis noin 300 000 euroa, minkä täysimääräinen kompensointi edellyttäisi Kuntaliiton veroennustekehikon 6/2026 tietojen perusteella esimerkiksi noin 0,6 %-yksikön kunnallisveroprosentin korotusta. Kuntaliiton koostamien laskelmien lähdeaineistona ovat valtiovarainministeriön (VM) ja opetus ja kulttuuriministeriön (OKM) valtionosuuspäätökset ja ennakotiedot. Valtionosuusmaksatuksen voidaan arvioida pienenevän myös tulevana suunnitelmavuosina alenevan asukasmäärän ja kunnan väestörakenteen vuoksi.

Talousarvion laadintavaiheessa syksyllä 2026 tulee yhä täsmentää arviota vuoden 2027 ennakollisesta valtionosuudesta mm. OKM-valtionosuuden osalta perustuen tiedossa olevaan ja ennakoituun lukiolaisten määrän kehitykseen. Vuosien 2028–2030 valtionosuuksiin liittyy kuitenkin huomattavia epävarmuuksia mm. valtiontalouden mittavien sopeutustoimien ja suunnitellun valtionosuusjärjestelmä uudistuksen vuoksi. Kun uudistuksen vaikutuksia ei tässä vaiheessa voi kuntakohtaisesti arvioida, suunnitelmavuosien 2028–2030 valtionosuuksien ja kotikuntakorvausmäärien budjetoinnissa on käytettävä esimerkiksi syksyllä 2026 käytössä olevia Valtiovarainministeriön kuntakohtaisia ennakollisia kehitysarvioita.

Yhteistyö- ja palvelusopimukset taloussuunnitelmakaudelle 2027–2030

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

Hyväksyntä: Kunnanhallitus 24.8.2026

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 miehikkäläisille yläkouluikäisille nuorille Virolahden yläkoulussa ja koululaiskuljetukset Miehikkälän ja Virolahden kuntien alueella järjestetään yhteisellä voimassa olevalla sopimuksella
- 2) varhaiskasvatuspalveluita koskeva sopimus
 - 1.8.2024 alkaneeseen sopimukseen perustuen Virolahden kunta tuottaa Miehikkälän kunnalle vuorohoidon palvelut ja tarpeen vaatiessa muut kuin vuorohoidon palvelut
- 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) yhteistyösopimus talous- ja henkilöstöpalveluista 1.1.2025 alkaen
 - Yhteistyö Virolahden ja Miehikkälän kuntien välillä jatkuu talous- ja henkilöstöhallinnon palveluissa läpi taloussuunnitelmakauden uudella palvelusopimuksella. Tulosalueelle suunniteltavat toimialariippumattomat tietohallinnon palvelut jäävät kuitenkin kuntien itse hallinnoimiksi, sillä molemmilla kunnilla on lähtökohtaisesti 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.
- 5) Haminan kaupungilla on järjestämisvastuu mm. maaseutupalveluista ja ympäristö- ja terveysvalvonnan sekä eläinlääkinnän palveluista myös Virolahden ja Miehikkälän kuntien alueella.
- 6) alueelliset työelämäpalvelut eteläisen Kymenlaakson kuntien alueella 1.1.2025 alkaen tuottaa Kotkan kaupunki.
- 7) Kotkan kaupunki vastaa sopimusperusteisesti myös alueellisista kotoutumisen palveluista.

Henkilöstökustannukset

Kunta-alalle vuosille 2025–2028 neuvotellun palkkaratkaisun seurauksena työrauha on taattu 34 kuukaudeksi. Tasopalkkajärjestelmä KVTES ja OVTES osio G osalta otettiin kunnassa käyttöön 1.10.2025 alkaen. Vuonna 2026 palkkoja korotettiin 1.8.2026 alkaen yleiskorotuksella (2,27 %) ja järjestelyerillä. Henkilöstökustannusten arvioidaan kuntataloudessa nousevan edelleen vuonna 2027 keskimäärin 3,85 %. Kunta-alan ansiokehityksen ennakoidaankin ylittävän yleisen sopimuspalkkaindeksin erityisesti vuosina 2027–2028.

Henkilöstökustannusten budjetoinnin lähtökohtana on kunnan henkilöstösuunnitelma vuosille 2027–2030. Talousarvion 2027 laadinnassa henkilöstökustannusten tulee perustua suunniteltuun henkilöstömitoitukseen (henkilöstösuunnitelma) ja syksyn 2026 todellisia palkkakuluja tulee vuodelle 2027 korottaa laskennallisella kertoimella 1,035. Taloussuunnitelmavuosilla 2028–2030 on varauduttava niin ikään laskennalliseen 2,5 prosentin palkkakustannusten nousuun vuosittain.

Hyväksyntä: Kunnanhallitus 24.8.2026**Palveluiden ostot ja toimintatuotot**

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

Kaikkien toimialojen tulee syksyn 2026 aikana tarkistaa perimänsä asiakastaksat ja tarvittaessa tehdä niihin esitykset tarkistuksista. Taksat ja maksut tulee vahvistaa arvonlisäverottomina. Maksun tai taksan päätöksessä tulee olla maininta, että taksaan lisätään kulloinkin voimassa oleva arvonlisävero.

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 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. Keskeiset tavoitteet ja mittarit tulee määrittää syksyllä 2026 hyväksyttävän kuntastrategian pohjalta. Tavoitteiden olennaisuutta arvioitaessa on syytä huomioida Kuntaliiton suositus kunnan talousarvioista sekä tarkastuslautakunnan tilinpäätöstä 2025 koskevassa 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.

Hyväksyntä: Kunnanhallitus 24.8.2026

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 esimerkiksi sen saavutettavuutena, riittävyytenä, kohdentuvuutena tai asiakastyytyvyytenä. Toimialakohtaisia tavoitteita ja mittareita käsitellään syksyllä 2026 osana kuntastrategian valmistelua.

Taloussuunnitelman 2027–2030 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. Talousarviossa 2027 ja -suunnitelmassa 2027–2030 on huomioitava valtuuston 16.2.2026 (1§) käsittelemän arviointiryhmän esityksen mukaiset talouden tasapainottamistoimenpiteet sekä arviointiryhmän ehdotukseen liitetyt kunnan ja kuntakonsernin talouden kehitysarviot. Hyväksytyn ehdotuksen mukaisesti kuntakonsernin on kaikin käytettävissä olevin keinoin pyrittävä kattamaan konsernitaseeseen kertyneet alijäämät vuoteen 2030 mennessä. Kunnanhallituksen on tarvittaessa annettava konserniohjausta myös sen tytäryhteisöille taloussuunnitelman tasapainoon tähtäävistä toimenpiteistä. Talousarvion 2027 ja taloussuunnitelman 2027–2030 laadintaohjetta tulee soveltuvilta osin noudattaa myös konserniyhtiöissä.

Virolahden kunnan konsernitaseeseen oli kertynyt tilinpäätöshetkellä 2025 lähes 4,2 miljoonaa euroa alijäämiä. Konsernin vuosikate vuonna 2025 oli kuitenkin jälleen edellisvuosia parempi (1,7 miljoonaa euroa, kun se vuonna 2024 oli 1,3 miljoonaa euroa ja vuonna 2023 nolla). Tavoitteena tulee olla, että konsernin vuosikate kattaa poistot tilikaudesta 2026 alkaen. Vuosikatteen tulisikin nousta yli kahteen miljoonaan euroon, jotta se tulevina vuosina riittäisi täysimääräisesti kattamaan konsernituloslaskelmaan kirjattavat suunnitelman mukaiset poistot ja tilikauden tulos kääntyisi ylijäämäiseksi. Vaikka konsernin lainat ja vuokravastuut pienivätkin jälleen tilikauden 2025 aikana, ja vuoden 2026 aikana on laadittu valtuustotasoisesti hyväksytyt ja konsernitasolla sitovat rahoitus- ja sijoitustoiminnan perusteet, on suunnitelmakauden 2027–2030 aikana kaikin keinoin pyrittävä suojautumaan rahoitusriskeiltä sekä välttämään lisävelanottoa ja uusia vastuita mm. rahoituskustannusten hallitsemiseksi.

Talousarvioon liitettävän taloussuunnitelman vuosille 2027–2030 tulee sisältää emokunnan tuloslaskelmaennusteet ja konsernituloslaskelmaennusteet tilikausille 2027, 2028, 2029 ja 2030, sekä eriteltyjä mahdollisia tai suunniteltuja toimenpiteitä, joilla kuntakonsernin talous pyritään saamaan tasapainoon ja konsernitaseeseen kertyneet alijäämät katettua suunnitelmakaudella.

Hyväksyntä: Kunnanhallitus 24.8.2026

Talousarvion laadinnan työohjeet ja aikataulu

Talousarvion 2027 laadinnan pohjana vuosille 2027–2028 käytetään talousarvion 2026 käsittelyn yhteydessä määriteltyjä ja valtuustotasolla 16.2.2026 kokouksessa (1 §) osana arviointiryhmän ehdotusta hyväksytyjä taloussuunnitelmalukuja.

Talousarviovalmistelun ohjeellinen aikataulu:

- 24.8.2026 kunnanhallitus hyväksyy talousarvion laadintaohjeen, jonka perusteella toimialat välittömästi ryhtyvät valmistelemaan taloussuunnitelmaa vuosille 2027–2030
- 31.8.2026 kuntastrategian viimeistely ja talousarviovalmistelun lähtökohdat – valtuustoseminaari
- syyskuun 2026 aikana käydään talousarviovalmistelua ohjaavia keskusteluja kunnanhallituksen kokousten yhteydessä (14.9. ja 28.9.)
 - Tekniset ja ympäristöpalvelut: sisäiset vuokrat määriteltynä ajalta 1.1.–30.6.2026 laadittavan osavuosikatsauksen ja vuoden 2026 tilinpäätösennusteen pohjalta 23.9.2026 mennessä
- 12.10.2026 valtuuston kokouksen yhteydessä järjestettävä valtuustoseminaari, jossa edelleen linjataan talousarviovalmistelua ja erityisesti jälkimmäisille suunnitelmavuosille 2028–2030 kohdistuvia talouden tasapainottamiseen tähtääviä yksilöityjä ja tavoiteltavia toimenpiteitä
-
- 9.11.2026 hallitus esittää veroproositit ja käy läpi kaikkien toimialojen talousarvioehdotukset
- 16.11.2026 valtuusto vahvistaa vuoden 2027 veroproositit
 - tarvittaessa samalle päivälle taloussuunnitelmakauden talouden tasapainottamiseksi toteutettavien yksilöityjen toimenpiteiden vaikutuksia linjaava valtuustoseminaari, jollei pidetty 12.10.2026
- 30.11. tai 14.12.2026 kunnanhallituksen talousarviokäsittely
- 21.12.2026 valtuuston talousarviokäsittely

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