

Vuoden 2027 talousarvion ja vuosien 2027-2030 taloussuunnitelman laadinnan kehys

684/02.02.00/2026

Kaupunginhallitus 15.06.2026

Valmistelija: talousjohtaja Hellevi Kunnas, puh. 020 615 5054,
hellevi.kunnas(at)kouvola.fi

Yhteenveto

Hallintosäännön 59 §:n mukaan kaupunginhallitus hyväksyy suunnittelukehykset, joiden perusteella toimielimet laativat talousarvioehdotuksensa. Taloussuunnitelmakehys laaditaan neljälle vuodelle, joista ensimmäinen vuosi on talousarvio.

Heikentyneet talousnäkymät tuleville vuosille näkyvät esitettävässä talousarviokehyksessä, jossa kaupungin alijäämä vuodelle 2027 on 4,6 milj. euroa, mutta suunnitelmavuodet ovat lievästi ylijäämäisiä. Taloudellisen tilanteen heikentymiseen on vaikuttanut merkittävästi kaupungista riippumattomat syyt. Yleinen taloudellinen tilanne sekä merkittävästi heikentynyt työllisyys vähentävät tuloja ja kasvattavat menoja. Verotulojen heikko kehitys sekä valtionosuuksiin kohdistuvat leikkaukset pienentävät kaupungin tulopohjaa. Palveluverkkomuutoksilla tullaan saavuttamaan kustannushyötyjä, mutta nämä toimenpiteet eivät yksistään riitä. Vuodelle 2027 kehyksessä esitetään 0,3 prosenttiyksikön veronkorotusta, jonka avulla talous tasapainottuu suunnitelmavuosien aikana. Vaihtoehtoisia toimenpiteitä korvaamaan veronkorotus on kartoitettu toimialoilla.

Talousarviokehys on laadittu noudattamaan Kouvolan kaupungin suunnitelmallista talouden linjaa, jolla saavutetaan tasapainoinen talous ja kerrytetään ylijäämää pitemmällä aikavälillä.

Kuntalain ja hallintosäännön mukainen toimivalta talousarvion valmistelussa

Valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuuston tulee päättää talousarviosta ja taloussuunnitelmasta (KuntaL 14 §). Talousarvion valmistelusta vastaa kunnanhallitus sekä kukin toimielin omalla tehtäväalueellaan (hallintosääntö 59 §).

Talousarvion laadinnan prosessi

Kunnan ja kuntayhtymän talousarviosta ja -suunnitelmasta säädetään kuntalain 110 §:ssä mm. seuraavasti:

- Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio ottaen huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja veloitteet. Talousarvion

hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi.

- Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan.
- Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen.

Suomen Kuntaliiton suosituksessa "Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio ja taloussuunnitelma" ohjeistetaan talousarviosta mm. seuraavasti:

- Talousarvio ja -suunnitelma laaditaan samanaikaisesti. Laadintaprosessin aloittaa tavallisesti valtuuston tavoite- ja kehysseminaari, jossa käydään läpi kunnan toiminnan kehittämistarpeet ja -tavoitteet sekä taloudellinen tilanne.
- Kehyspäätöksessään kunnanhallitus asettaa budjetoitaville tehtäville kehykset, jotka sidotaan kuntastrategiassa asetettuihin tavoitteisiin.
- Toimielimet valmistelevat tehtävä- ja hankekohtaiset talousarvio- ja -suunnitelmaehdotuksensa kunnanhallituksen antamien kehysten ja ohjeiden pohjalta.
- Keskushallinto yhdistelee toimielinten ehdotukset talousarvioksi ja -suunnitelmaksi. Tätä ehdotusta nimitetään kunnanjohtajan budjettiesitykseksi.
- Talousarvion tasapainotukseen vaikuttavat olennaisesti ratkaisut, jotka valtion budjetissa tehdään muun muassa kuntien valtionosuuksista ja verotuksesta.
- Kunnanhallitus valmistelee talousarvio- ja suunnitelmaehdotuksen valtuustolle. Kuntalaissa ei ole erikseen säädetty, mihin mennessä hallituksen on annettava oma esityksensä. Seuraavan vuoden veroprosentit on annettava verohallinnolle 17. marraskuuta mennessä, joten ennen sitä hallituksen esitys talousarvioksi tulee käytännössä olla selvillä.

Kouvolan talousarvioprosessi noudattaa suosituksia. Talousarvion laadinta aloitetaan kehysvalmistelulla tilinpäätöksen valmistumisen jälkeen. Kaupunginhallituksella, kaupunginvaltuustolla sekä kaupungin johtoryhmillä on keväisin talousseminaarit. Valtuustoryhmiä osallistetaan talousarviokehysten laadintaan keväällä kyselyllä, jonka tulokset huomioidaan talousarviovalmistelussa.

Talousarviokehys

Hallintosäännön 59 §:n mukaan kaupunginhallitus hyväksyy suunnittelukehukset ja talousarvion laadintaohjeet. Toimielimet laativat talousarvioehdotuksensa. Valtuusto hyväksyy talousarviossa

toimielimelle sitovat tehtäväkohtaiset toiminnan ja talouden tavoitteet sekä niiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot.

Kehyspäätöksellä kunnanhallitus asettaa toimielimille euromääräiset kehykset, joiden perusteella alkaa lautakuntien talousarviovalmistelu. Kehyksen puitteissa toimielimet päättävät talousarvioehdotuksensa ja toimenpiteet, joilla tavoitteisiin päästään.

Hallintosäännön 23 §:n mukaan lautakunnan tehtävänä on vastata siitä, että palvelut järjestetään asetettujen tavoitteiden palvelujen järjestämistä koskevien periaatteiden ja määrärahojen puitteissa. Lautakunta määrittää tarvittavat palvelut ja niiden laatutason.

Yleinen taloudellinen kehitys ja kuntatalous

Valtiovarainministeriö arvioi keväällä 2026 Suomen talouden elpymisen viivästyvän kansainvälisen epävarmuuden ja erityisesti energian hintojen nousun vuoksi. Bruttokansantuotteen kasvun arvioidaan jäävän vaatimattomaksi vuonna 2026, mutta vahvistuvan vuosina 2027–2028. Talouskasvua tukevat tulevat puolustus- ja energia sekä teknologiasiirtymään liittyvät investointihankkeet, kun taas yksityinen kulutus ja asuntorakentaminen pysyvät malttisina. Työmarkkinatilanteen arvioidaan pysyvän haasteellisena. Korkokehitykseen heijastuu epävarma toimintaympäristö.

Kuntatalouden tilanteen arvioidaan olevan huomattavasti haastavampi kuin vuonna aiemmin. Menoja kasvattaa työllisyyden hoidon kustannukset sekä työttömyysturvan rahoitusvastuun kasvu sekä kunta-alan palkkaratkaisut, jotka ovat työmarkkinoiden yleistä ansiokehitystä korkeampia. Työllisyyspalvelujen ja työttömyysturvan rahoitusvastuun kompensointi valtionosuuksissa ei riitä kattamaan kasvaneita kustannuksia.

Kouvolan taloudellinen tilanne

Kouvola on tehnyt pitkäjänteistä työtä talouden tasapainottamiseksi jo useiden vuosien ajan. Kouvolan palveluverkkoa on analysoitu ja tehty kustannus- ja toimintavertailua saman kokoluokan kuntiin. Vähenevä väestö alentaa kaupungin tulorahoituksen pohjaa, joten kaupungin tulee mitoittaa palvelunsa asukasmäärään sekä käytettävissä olevaan tulorahoitukseen. Vaikka talouden sopeuttamistyö on tuottanut tulosta, tulee talouden tasapainottamista edelleen jatkaa osana vuosittaista taloussuunnittelua.

Vuoden 2025 tilinpäätöksen jälkeen Kouvolan kaupungilla on taseessa kertynyttä ylijäämää noin 13,0 milj. euroa. Vuoden 2026 muutetun talousarvion mukainen ylijäämä on noin 2,0 milj. euroa. Osavuosikatsauksen 1–4/2026 mukaan tilinpäätöksessä ylijäämän arvioidaan toteutuvan muutetun talousarvion mukaisena. Tämä ennuste sisältää merkittävästi epävarmuutta ja edellyttää toimialoilta tiukkaa taloudenpitoa kuluvan vuoden aikana.

Valtionosuuksien ja verotulojen arviot vuosille 2026 ja siitä eteenpäin ovat heikentyneet vuoden 2025 syksyn tilanteesta eli edellisen taloussuunnitelman laadinta-ajankohdasta yhteensä noin 9 milj. euroa.

Vuodelle 2026 tasapainottamistoimenpiteistä (4,5 milj. euroa) ainoastaan 1,3 milj. eurolla on pysyvä vaikutus.

Edellä mainittujen lisäksi huomioiden taloudellinen tilanne ja työllisyyden kehitys sekä tuleville vuosille tulevat kustannuspaineet, verotulojen alhainen kehitys sekä valtionosuusarviot, kaupungin talous ei tule tasapainottumaan ilman merkittäviä toimenpiteitä. Palveluverkkomuutokset vaikuttavat positiivisesti kaupungin talouteen, mutta niiden vaikutus ei ole riittävä kääntämään talouden suuntaa kokonaisuudessaan. Tämän hetken tasapainottamistarve vuodelle 2027 on 10 miljoonaa euroa ja tästä noin puolet esitetään katettavaksi kunnallisveron 0,3 prosenttiyksikön korotuksella. Tasapainottamistarve jatkuu koko taloussuunnittelukauden eli kaupungin tulee ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin taloudelliseen tilanteeseen sopeuttamiseksi.

Pitkän aikavälin talouden linjaukset

Kouvolan taloudellisen tilanteen haasteisiin nähden pitkän aikavälin talouden tavoitteiksi ja ylätasoin linjauksiksi esitetään:

- Kertyneen ylijäämän kasvattaminen tavoitteellisesti vuosittain 1 000–1500 euroon asukasta kohden, tavoitesumma vähintään 78–115 milj. euroa
- Toimintakatteen kasvu 0–3 % huomioiden toiminnassa tapahtuvat muutokset sekä julkisen rahoituksen muutokset
- Investointitason alentaminen vuodesta 2029 lähtien noin 30 milj. euroon vuositasolla tai 120 milj. euroon neljän vuoden taloussuunnittelukausittain
- Poistot kattavat investoinnit vuodesta 2029 lähtien
- Lainakannan asteittainen alentuminen kuntien keskiarvoon vuodesta 2029 lähtien
- Tuloveroprosentin alentamisen mahdollisuuden tarkastelu seuraavan valtuustokauden alussa.

Tavoitteita tarkastellaan ja päivitetään tarvittaessa vuosittain talousarvion laadinnan yhteydessä.

Talousarvion laadinnan kehys

Talousarviokehystä laadittaessa talouden näkymät ovat erittäin heikot. Vuoden 2027 talousarviokehukseen vaikuttavat merkittävimmät euromääräiset muutokset ovat vuositasolla seuraavat:

Merkittävimmät muutokset M€	Meno/tulo	2027	2028	2029	2030

Valtakunnalliset palkkaratkaisut ja henkilösivukulujen muutokset	Menojen lisäys	-4,0	-3,6	-3,4	-3,1
Työttömyysturvan rahoitusvastuun kasvu	Menojen lisäys	-1,2	-0,2	-0,2	-0,1
Palveluverkkomuutokset	Menojen väheneminen	0,7	2,6	2,6	1,0
TA 2026 pysyvät muutokset	Menojen väheneminen	1,2			
Osinkotulot	Tulojen väheneminen	-3,5			
Sopeutus toimialoille	Menojen väheneminen	1,5	0,9	0,6	0,6
Veronkorotus 0,3	Tulojen lisäys	5,0	6,0	6,1	6,2

Palveluverkkomuutokset sisältävät arvioidut pysyvät kumulatiiviset vaikutukset kaupungin ulkoiisiin kustannuksiin sekä tuloihin lähtötilanteeseen eli vuoteen 2026 nähden. Osaan muutoksista vaikuttaa meneillään olevat muutokset, joten esitetty luku ei kerro todellista vaikutusta, joka on suurempi.

Toimialojen edellytetään edelleen tarkastelemaan eläkkeelle siirtymistä ja muusta syystä vapautuvien virkojen ja tehtävien täyttämistä erittäin kriittisesti sekä noudattamaan kaikilta osin tiukkaa henkilöstösuunnittelua.

Julkinen rahoitus

Verotulot ja valtionosuudet on arvioitu käyttämällä valtiovarainministeriön ja Suomen Kuntaliiton ennusteita. Kunnallisveroon, 8,9 prosenttia, esitetään kehyksessä 0,3 prosenttiyksikön korotus. Korotuksen laskennallinen vaikutus on vuosittain 5–6 miljoonaa euroa. Korotus tarkoittaa esimerkiksi 50 000 euron ansiotuloihin veroprosentin efektiivisyys huomioiden keskimäärin 10 euroa/kk enemmän maksettavaa kunnallisveroa. Kiinteistöveroihin ei esitetä muutoksia. Verotulo- ja valtionosuusarvioihin vaikuttaa kaupungin oman kehityksen lisäksi yleinen taloudellinen kehitys, työllisyystilanne sekä hallituksen tekemät päätökset.

Valtionosuuksien ei arvioida kasvavan vuodelle 2027 juurikaan. Valtionosuuksissa merkittävänä vähentävänä tekijänä on edelleen hyvinvointialueuudistuksesta johtuva leikkaus. Leikkausten vaikutus Kouvolan valtionosuuksiin on noin 25,1 milj. euroa vuonna 2026. Lisäksi valtionosuuksista vähennettävä perustoimeentulotuen rahoitus on kasvanut 1,5 milj. euroa edelliseen vuoteen nähden. Myös

ikärakenteeseen ja laskennallisiin kustannuksiin perustuva valtionosuus alenee. Valtionosuudet muuttuvat vielä loppuvuoden aikana, kun niitä koskevat laskentatiedot valmistuvat kokonaisuudessaan.

Investoinnit

10 vuoden investointisuunnitelmaa tarkastellaan säännöllisesti. Investointeja arvioidaan jatkuvasti ja tehdään arviointia investointitason alentamiseksi. Investoinneiksi hyväksytään ainoastaan käyttötalouskustannuksiin säästöjä tuovat uudet investoinnit, elinvoimaa lisäävät investoinnit sekä muut välttämättömimmät korjausinvestoinnit. Infran korjausinvestointien osalta tulee pyrkiä tavoittelemaan kansallista keskitasoa korjausvelan osalta eli korjausvelan määrä ei saa suhteellisesti kasvaa Kouvolassa muita kuntia suuremmaksi.

Investoinnit, milj. euroa	TPE 2026	TA 2027	TS 2028	TS 2029	TS 2030	Yhteensä
Nettoinvestoinnit	-58,2	-73,2	-54,4	-32,1	-32,9	-250,8
Muut rahoitusmuodot	-14,2	-7,0	-3,5	0,0	0,0	-24,7
Yhteensä	-72,4	-80,2	-57,9	-32,1	-32,9	-275,5

Rahoitus

Korkea investointitaso nostaa kaupungin lainakantaa taloussuunnittelukaudelle, mutta investointitason alentumisen ja vuosikatteen paranemisen myötä lainakannan arvioidaan alenevan vuodesta 2029 lähtien.

Lainakanta	TPE 2026	TA 2027	TS 2028	TS 2029	TS 2030
Lainamäärä milj. euroa	362,2	413,6	438,7	438,2	436,2
Lainat euroa/as.	4 662	5 407	5 792	5 840	5 867

Tuloslaskelma

Talousarviokehyksessä vuoden 2027 alijäämä on 4,6 milj. euroa ja kertynyt ylijäämä 10,3 milj. euroa. Taloussuunnitelmavuosina tulos paranee asteittain ja kertynyt ylijäämä kasvaa hieman. Toimintakatteen muutos on osavuositarkastuksen 1–4/2026 ennusteeseen nähden 4,8 prosenttia ja vuoden 2026 talousarvioon nähden 1,4 prosenttia. Vuosikate ei kata poistoja vuonna 2027, mutta suunnitelmavuosina vuosikate on poistoja suurempi.

Kehyksessä on huomioitu ainoastaan välttämättömimmät kustannusten muutokset. Laskelman tilinpäätösennuste vuodelle 2026 on osavuositarkastuksen 1–4/2026 mukainen. Vuosille 2026–2027 on arvioitu palkankorotuksen vaikutukset valtakunnallisten sopimusten mukaisesti. Kaikissa luvuissa on huomioitu talouden tasapainottamistoimenpiteet. Talousarviokehys on laadittu kuntalain mukaisesti tasapainoiseksi taloussuunnittelukauden aikana.

Tuloslaskelma ulkoinen 1000 euroa	TP 2025	TA 2026	TPE 2026	TA 2027	TS 2028	TS 2029	TS 2030
--------------------------------------	------------	------------	-------------	------------	------------	------------	------------

Toimintakate	-194,2	-197,1	-192,8	-202,0	-202,0	-203,8	-205,6
Verotulot	202,4	212,6	208,6	217,9	223,5	228,5	233,4
Valtionosuudet	1,7	3,8	4,5	4,8	7,6	8,3	8,9
Rahoitustuotot ja -kulut	8,4	7,7	7,6	2,1	0,9	0,5	-0,4
Vuosikate	18,3	27,1	27,9	22,8	30,1	33,6	36,3
Poistot ja arvonalentumiset	-28,6	-26,0	-26,0	-27,5	-29,9	-31,8	-32,4
Satunnaiset erät	6,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tilikauden tulos	-4,0	1,0	1,9	-4,7	0,1	1,8	4,0
Poistoeron muutos	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Tilikauden yli/alijäämä	-4,0	1,1	2,0	-4,6	0,2	1,9	4,0
Kertynyt yli-/alijäämä	13,0	14,1	14,9	10,3	10,5	12,4	16,5
Kunnallisvero-%	8,90	8,90	8,90	9,20	9,20	9,20	9,20
Toimintakateen muutos-%			-0,7	4,8	0,0	0,9	0,9
Vuosikate poistoista, %	64,0	104,0	107,3	82,9	100,4	105,8	112,3

Kehys toimielimittäin

Toimielinten talousarviokehys on laadittu ulkoista eristä. Keskittymällä ulkoisiin eriiin, jotka ovat talouden kannalta olennaisia, pystytään hallitsemaan muutoksia paremmin, tekemään kehyslaskentaa varmemmin sekä kohdistamaan sopeuttamistoimenpiteet yksinkertaisemmin. Sisäiset erät tullaan sisällyttämään talousarvioon myöhemmin laadinnan aikana.

Toimielinten talousarviokehysten toimintakatteesta on eriytetty pysyvien vastaavien (rakennukset, maa-alueet, osakkeet) myyntivoitot. Toimintakate kuvaa tällöin toiminnasta aiheutuvia kustannuksia, eivätkä kertaluonteiset erät vaikuta siihen. Toimielimien sitovuustaso hyväksytään talousarvion hyväksymisen yhteydessä.

Toimielimien välisenä siirtona esitetään Kouvolan teatterin sekä Kymi Sinfonietan omistajaohjauksen sekä avustussopimuksia vastaavien summien siirtämistä liikunta- ja kulttuurilautakunnan vastuulta kaupunginhallituksen elinvoimapalvelujen kehittämispalveluihin. Euromääräinen vaikutus vuodelle 2027 yhteensä 1,7 milj. euroa.

Toimintakate ulkoinen, 1 000 euroa	TA 2026	TA 2027	TS 2028	TS 2029	TS 2030
Tarkastuslautakunta	-190	-193	-195	-197	-200
Kaupunginhallitus	-52 717	-57 348	-57 548	-58 234	-58 467
Kasvatus ja opetuslautakunta	-101 746	-103 269	-104 131	-104 215	-105 410
Liikunta ja kulttuurilautakunta	-8 465	-6 688	-6 601	-6 521	-6 655
Tekninen lautakunta	-36 038	-36 600	-34 990	-36 078	-36 362
Kymen jätelautakunta	53	53	53	53	53
Toimintakate (ilman myyntivoitoja)	-199 103	-204 045	-203 412	-205 192	-207 041
Rakennusten ja osakkeiden myyntivoitot (elpa/kh)	540	540	540	540	540
Maa-alueiden myyntivoitot (tela)	1 500	1 500	900	900	900
Toimintakate yhteensä	-197 063	-202 005	-201 972	-203 752	-205 601

Talousarviokehystä tullaan tarkentamaan alkusyksyyn mennessä, mikäli laskelmiin vaikuttavat tiedot muuttuvat olennaisesti.

Talousarviovalmistelun painopistealueet

Talousarvioprosessiin on liitetty valtuustoryhmille suunnattu kysely näkemyksistä konkreettisista toimenpiteistä, joita tulisi tehdä kaupunkistrategian tavoitteiden edistämiseksi. Kyselyn tuloksia on esitelty kaupunginvaltuuston seminaarissa 20.5. sekä kaupungin johtoryhmässä. Kyselyn tuloksia hyödynnetään toimielimien talousarviovalmistelussa. Kyselyn tulokset ovat **oheismateriaalina**.

Osana Sitran rahoittamaan projektia kuntalaisia on osallistettu talousarvioaiheisella Voxit-kyselyllä ”Miten kaupungin talousarvion menoja tulisi kohdentaa ja tuloja lisätä?”. Kysely oli avoinna 11.5.-4.6.2026. Osallistujia oli 102 ja osallistujat lisäsivät 52 uutta väitettä. Kyselyn tulokset julkaistaan kaupungin nettisivuilla.

Talousjohtaja Hellevi Kunnas, sivistysjohtaja Veikko Niemi sekä tekninen johtaja Hannu Tylli ovat kokouksessa paikalla esittelemässä asiaa sekä henkilöstöjohtaja Päivi Karhu on paikalla asiantuntijana vastaamassa kysymyksiin.

Lisätietoja: talousjohtaja Hellevi Kunnas, puh. 020 615 5054, hellevi.kunnas(at)kouvola.fi, apulaiskaupunginjohtaja Tuukka Forsell, 020 615 9333, tuukka.forsell(at)kouvola.fi.

Vs kaupunginjohtajan ehdotus:

Kaupunginhallitus päättää

1. hyväksyä edellä esitetyn vuoden 2027 talousarvion sekä vuosien 2027–2030 taloussuunnitelman kehyksen ja tekee siihen tarvittaessa tarkennuksia syksyllä 2026 sekä
2. velvoittaa toimialoja ottamaan huomioon talousarviovalmistelussa valtuustoryhmien kyselyn tulokset.

Kaupunginhallituksen päätös: