

Kouvolan kaupungin tilinpäätös vuodelta 2025

490/02.06.01.03/2026

Kaupunginhallitus 30.03.2026 § 70

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

Yhteenveto

Kouvolan kaupungin tilikauden alijäämä vuodelta 2025 on -3 954 160 euroa. Muutetun talousarvion mukaan alijäämäksi arvioitiin 1 079 976 euroa. Kaupungin tekemät talouden tasapainottamistoimenpiteet vaikuttavat toimintakatteeseen positiivisesti. Toimintakate toteutui talousarvioon nähden 1,7 milj. euroa ennakoitua paremmin. Verotulojen heikompi kertymä vaikutti merkittävästi tilikauden alijäämäiseen tulokseen, kun taas valtionosuudet toteutuivat hieman ennakoitua paremmin.

Tilinpäätöksessä 2025 Kouvolalla on taseessa kertynyttä ylijäämää noin 13 miljoonaa euroa. Tätä taseen puskuria tulisi pystyä kasvattamaan, jotta kaupunki kestäisi talouden suhdannevaihtelut. Nykyisessä suhdannetilanteessa heikko talouskehitys ja työttömyyden kasvu heikentävät verotuloja ja lisäävät erityisesti työllisyyden hoidon menoja.

Kaupungin tilikauden tulos on 4 025 610,98 euroa alijäämäinen. Kaupunginhallitus esittää tilikauden tuloksen käsittelystä seuraavaa:

- tuloutetaan investointeihin liittyvää poistoeroa 71 450,93 euroa
- siirretään tilikauden alijäämä -3 954 160,05 euroa taseen oman pääoman edellisten tilikausien yli-/alijäämään.

Asian valmistelun tausta ja päätösvallan perusteet

Kuntalain 113 §:n mukaan kunnan tilikausi on kalenterivuosi. Kaupunginhallituksen on laadittava tilikaudelta tilinpäätös tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja annettava se tilintarkastajien tarkastettavaksi sekä tilintarkastuksen jälkeen saatettava se valtuuston käsiteltäväksi kesäkuun loppuun mennessä.

Tilinpäätökseen kuuluvat tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma sekä niiden liitteenä olevat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus.

Tilinpäätöksen allekirjoittavat kaupunginhallituksen jäsenet sekä kaupunginjohtaja.

Edelleen kuntalain 115 §:n mukaan toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten

tavoitteiden toteutumisesta. Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista kaupungin tai kaupunkikonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, jotka eivät ilmene tuloslaskelmasta tai taseesta.

Kuntalain 115 §:n mukaan kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa tai sen antamisen yhteydessä tehtävä esitys tilikauden tuloksen käsittelyä sekä talouden tasapainottamista koskeviksi toimenpiteiksi.

Kouvolan kaupunkistrategian 2025–2029 mukaan tasapainoinen talous varmistaa kilpailukykyisen verotuksen, kohtuulliset asumiskustannukset ja palvelujen hinnat. Kaupunkistrategian mittarin, vuosikate poistoa, tavoitearvo vuodelle 2025 oli 90,1 %, mutta toteutuma oli heikompi eli 64,0 %.

Kouvolan kaupungin taloudellinen tilanne

Kouvola on sopeuttanut talouttaan johdonmukaisesti vastaamaan vähenevää ja ikääntyvää väestöä muun muassa karsimalla ja uudistamalla palveluverkkoja, kehittämällä palvelujen tuottamistapoja sekä leikkaamalla menoja laajasti palveluista, henkilöstöstä, avustuksista ja kiinteistömässasta. Palvelutuotannon kaikilla osa-alueilla on välttämätöntä pystyä sopeutumaan tulevaan väestöpohjaan, väestörakenteen muutokseen ja niistä johtuviin palvelutarpeisiin. Talouden tasapainottamistarve on kuitenkin jatkossakin suuri, koska valtionosuuksien, verotulojen ja palkkaratkaisujen muutokset heikentävät kuntataloutta, ja monet päätetyt toimenpiteet vaikuttavat vasta viiveellä. Lisäksi heikentynyt yleinen taloustilanne, työttömyys sekä julkisen talouden sopeuttamistarve näkyvät mahdollisesti jo lyhyemmällä aikavälillä kaupungin taloustilanteessa. Vuoden 2025 talousarvio sisälsi aiempien sopeutustoimien lisäksi yhteensä 10 miljoonan euron lisäsopeutuksen vuosille 2025–2028.

Tilinpäätös vuodelta 2025 oli alijäämäinen, mutta kaupungin oma toiminta kehittyi talousarviota parempaan suuntaan: toimintakate toteutui 1,7 miljoonaa euroa talousarviota parempana. Toiminnan tuottojen ja kulujen erotukseen eli toimintakatteeseen kaupunki pystyy omilla toimillaan vaikuttamaan, ja tässä Kouvola on onnistunut. Valtionosuuksien osalta Kouvola on hyvinvointialueuudistuksen niin sanottu häviöjä, sillä sote-siirtoerät ovat kaupungille merkittävästi negatiiviset. Satunnaisiin tuottoihin kirjattu myyntivoitto sosiaali- ja terveydenhuollon sekä palo- ja pelastustoimen rakennusten apporttiluovutuksesta paransi osaltaan tilikauden tulosta. Tilinpäätöksen alijäämä syntyi ennen kaikkea verotulojen talousarviota selvästi heikomman kertymän seurauksena.

Kouvolan talouden tasapainottamistyö jatkuu ja palveluverkkoja uudistetaan edelleen. Lisäksi palveluverkkoa analysoidaan ja tehdään kustannus- sekä toimintavertailua saman kokoluokan kuntiin. Vertailuja on syvennetty hankkimalla vertailukunnista tietoja myös julkisten tilastojen ulkopuolisista tekijöistä, kuten tukipalveluista, volyymeistä ja

henkilöresursseista. Lisäksi palveluja on arvioitu niiden lakisääteisyysnäkökulmasta.

Talouden tasapainottaminen on käytännössä osa kaupungin jatkuvaa taloussuunnittelua.

Talouden toteutuminen vuonna 2025

Ulkoisten toimintatuottojen kertymä oli 42,2 milj. euroa ja toimintakulujen -237,3 milj. euroa. Toimintakate oli -194,2 milj. euroa (talousarvio -195,8 milj. euroa), kun se edellisenä vuonna oli -182,3 milj. euroa, joten muutos edelliseen tilikauteen oli 6,5 % (11,9 milj. euroa). Toteutuma talousarvioon nähden oli 99,2 % eli 1,7 milj. euroa parempi. Vertailussa edelliseen vuoteen on huomioitava, että vuoden 2025 alusta työllisyys- ja yrityspalvelut siirtyivät kaupungin toiminnaksi. Tämä vaikuttaa toimintatuottoihin ja -kuluihin sekä valtionosuuksiin, jotka eivät ole vertailukelpoisia edelliseen vuoteen nähden.

Verotulokertymä oli 202,4 milj. euroa ja se oli 9,0 milj. euroa talousarviossa arvioitua heikompi. Merkittävin poikkeama oli kunnan tuloveroissa, jotka toteutuivat 6,1 milj. euroa talousarviota heikommin. Tähän vaikuttivat sekä kuntien jako-osuuden negatiivinen oikaisu toukokuussa että heikentynyt ansiotulokehitys ja lisääntynyt työttömyys. Joulukuussa 2024 tehtiin kuntien jako-osuuteen positiivinen oikaisu, jota vuoden 2025 toukokuussa korjattiin. Yhteisöveroja kertyi 2,0 milj. euroa talousarviota vähemmän eli 17,5 milj. euroa. Yhteisöveroihin vaikuttaa kuntaan kertyvien verotulojen lisäksi yleinen taloudellinen kehitys. Kouvolan yhteisöverojen jako-osuus aleni edellisestä vuodesta 9 prosenttia. Kiinteistöveroja tilitettiin 30,2 milj. euroa ja ne jäivät 0,9 milj. euroa alle talousarvion.

Kouvolan saamat valtionosuudet vuonna 2025 olivat yhteensä 1,7 miljoonaa euroa. Siitä peruspalvelujen valtionosuus oli 13,5 miljoonaa euroa negatiivinen (sote-erät), verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus 13,7 milj. euroa, verotulomenetyksen kompensatio 7,3 milj. euroa ja opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet -5,8 milj. euroa.

Rahoitustuotot- ja kulut toteutuivat 2,0 milj. euroa talousarviota paremmin. Korkotuotot olivat lähes talousarvion mukaiset ja korkomenot 1,5 milj. euroa talousarviota pienemmät. Korkomenoihin vaikutti korkotason madaltuminen. Rahoitustuotot toteutuivat 0,7 milj. euroa talousarviota paremmin. Tästä osinkotuottoja kertyi 0,3 milj. euroa ennakoitua vähemmän ja arvopapereiden luovutusvoittoja 0,7 milj. euroa ennakoitua enemmän. Muiden rahoituskulujen 0,1 milj. euroa suurempaan toteutumaan vaikutti arvonalennukset.

Investoinnit ja lainakanta

Investointimenot olivat 60,0 milj. euroa ja investointitulot 18,2 milj. euroa. Investointimenot jäivät 6,1 milj. euroa talousarviota pienemmiksi ja investointitulot toteutuivat 6,3 milj. euroa ennakoitua pienempinä.

Ilman sosiaali- ja terveydenhuollon sekä palo- ja pelastustoimen rakennuksien apporttisiirtoa investointimenot olisivat olleet 37 milj. euroa ja investointitulot 1,5 milj. euroa. Lainakanta kasvoi 18,6 milj. euroa ja lainakanta asukasta kohti on 4 253 euroa. Lainat ja vuokratuotot ovat yhteensä asukasta kohden 5 246 euroa. Kaupungin kassan riittävyys oli 34 päivää vuonna 2025, lyhytaikainen maksuvalmius on pystytty turvaamaan kuntatodistusohjelmalla.

Tilikauden tulos

Vuoden 2025 tilinpäätöksen jälkeen kaupungilla on 13,0 milj. euroa kertynyttä ylijäämää, ja kun siihen huomioidaan tuloksenkäsittelyerät (0,9 milj. euroa), yhteissummaksi muodostuu 13,9 milj. euroa. Kouvolan kaupungilla ei ole kuntalain mukaista alijäämän kattamisvelvollisuutta tilinpäätöksen 2025 perusteella eikä minkään kriisikuntakriteerin raja-arvot täyty.

Toimielimien merkittävimmät poikkeamat talousarvioon nähden

Talousarvion käyttötalouden sitovuustaso on toimielimen toimintakate. Poikkeamia tarkastellaan muutettuun talousarvioon nähden.

Kaupunginhallituksen alaisen toiminnan toimintakate toteutui 5,1 milj. euroa ennakoitua paremmin. Toimintatuotot toteutuivat 3,1 milj. euroa muutettua talousarviota paremmin. Suurimmat poikkeamat ovat muissa toimintatuloissa sekä tuissa ja avustuksissa. Toimintakulut alittuivat 2,4 milj. euroa muutettuun talousarvioon nähden, merkittävimmin tekijöinä oli henkilöstökulujen ennakoitua alhaisempi toteutuma, energiakustannusten pysyminen maltillisena sekä ulkoisten vuokratulujen ennakoitua alhaisempi toteutuma. Ylityksiä oli työterveyshuollon kustannuksissa ja kunnan työttömyysturvan rahoitusosuudessa.

Kasvatus- ja opetuslautakunnan toimintakate ylittyi muutettuun talousarvioon nähden 2,5 milj. euroa (1,7 %). Toimintatuottojen kertymä oli 0,4 milj. euroa ennakoitua heikompi, merkittävin poikkeama oli saatujen tukien ja avustusten ennakoitua heikompi kertymä. Toimintakulujen ylitys oli 2,1 milj. euroa. Henkilöstökustannusten ylitys, 1,7 milj. euroa, johtui mm. varhaiskasvatuksen sekä toisen asteen ja korkeakoulutuksen kustannuksista. Muut toimintakulut ylittyivät 0,8 milj. euroa mm. sisäisten vuokrien kohdentamisesta.

Teknisen lautakunnan toimintakate toteutui 0,5 milj. euroa muutettuun talousarvioon nähden heikommin. Toimintatuottojen kertymä oli 0,8 milj. euroa ennakoitua heikompi. Valkealan entisen sairaalan purkamisesta saatavia tulot (1,4 milj. euroa) eivät toteutuneet, koska purku siirtyy vuodelle 2026. Merkittävin kasvu oli yhdyskuntatekniikan myyntituloissa (0,6 milj. euroa) ja, rakennusvalvonnan maksutuloissa (0,3 milj. euroa). Valmistus omaan käyttöön toteutui 1,0 milj. euroa ennakoitua pienempänä, koska omana työnä toteutettavia investointikohteita oli suunniteltua vähemmän. Toimintakulut alittuivat 1,2 milj. euroa.

Valkealan entisen sairaalan purkuun varatut määrärahat, 1,4 milj. euroa, eivät toteutuneet, koska purku siirtyi seuraavalle vuodelle.

Merkittävimmät poikkeamat olivat 0,7 milj. euron alitus henkilöstökuluissa, 0,8 milj. euroa ylitys kaupunkisuunnittelussa maa-alueiden puhdistamisessa, sekä alitus 0,4 milj. euron yhdyskuntatekniikan toimintakuluissa mm. vähälumisen alkutalven johdosta.

Konsernin tulos

Kouvolan konsernitilinpäätöksen tulos oli 4,7 milj. euroa (tilinpäätös 2024 30,2 milj. euroa). Tilikauden ylijäämä oli noin 1,0 milj. euroa, kun se edellisenä vuonna oli 22,3 milj. euroa. Merkittävimmin konsernin tulokseen ja ylijäämään vaikuttaa toimintatuottojen muutos, joka väheni edellisvuodesta noin 31 milj. euroa.

Konsernin vuosikate kattoi poistot 109 prosenttisesti ja investointimenot olivat 83,8 milj. euroa. Konsernin lainakanta asukasta kohden oli 6 261 euroa ja lainat ja vuokratuut 7 548 euroa. Konsernin kertynyt ylijäämä on 148,3 milj. euroa eli 1 910 euroa asukasta kohden.

Arvio tulevasta kehityksestä

Kouvolan taloustilanne on yhä haasteellinen, vaikka tasapainottamista on tehty pitkään ja kustannuskehitykseen on pystytty vaikuttamaan. Alkuvuoden 2026 heikentyneet verotuloennusteet edellyttävät lisätoimenpiteitä jo vuoden 2026 aikana ja tämä valmistelu on meneillään.

Kaupungin tulopohjaa heikentää negatiivinen ja ikääntyvä väestökehitys: asukasluvun pienentyessä valtionosuudet vähenevät ja ne painottuvat nuorimpiin ikäluokkiin, samalla kun sote-uudistus on leikannut Kouvolan valtionosuuksia merkittävästi. Julkisen talouden sopeuttamistarpeet, yleinen taloudellinen kehitys, työllisyyskehitys sekä työllisyyden hoidon kustannukset näkyvät kaupungin taloustilanteessa osin nopeasti ja osin viiveellä. Talouden tasapainottamiseksi tehdään jatkuvasti työtä, mm. palveluverkkojen päivitys on meneillään. Kaikessa toiminnassa tulee pyrkiä kustannustehokkuuteen.

Kaupungin taloussuunnitelmissa on paljon omilla päätöksillä toteutettavia toimenpiteitä talouden vahvistamiseksi. Niiden läpivienti edellyttää määrätietoista ja pitkäjänteistä työtä talouden tasapainottamiseksi, toimintaprosessien kehittämistä sekä aktiivista, johdonmukaista elinvoimaa ja lainsäädäntöä koskevaa edunvalvontaa.

Tilinpäätös on **oheismateriaalina**.

Esittelymateriaali tilinpäätöksestä on **oheismateriaalina**.

Kaupunginhallitus on hyväksynyt kaupunginhallituksen alaisen toiminnan käyttösuunnitelman vuodelta 2025. Käyttösuunnitelmassa on esitetty talousarvion tavoitteita toteuttavat toimenpiteet sekä euromäärät

palvelutasolla. Ko. toiminnan talouden ja toiminnan toteutumisessa vuodelta 2025 esitetään vastaavat tiedot palveluittain.

Kaupunginhallituksen alaisen toiminnan talouden ja toiminnan toteutumiset ovat **liitteenä**.

Talousjohtaja Hellevi Kunnas ja henkilöstöjohtaja Päivi Karhu ovat kokouksessa paikalla asiantuntijoina vastaamassa kysymyksiin.

Lisätietoja: talousjohtaja Hellevi Kunnas, puh. 020 615 5054, hellevi.kunnas(at)kouvola.fi ja kaupunginhallituksen alaisen toiminnan osalta: apulaiskaupunginjohtaja Tuukka Forsell, puh. 020 615 9333, tuukka.forsell(at)kouvola.fi ja controller Anna Forsman-Vestman, puh. 020 615 5212, anna.forsman-vestaman(at)kouvola.fi

Kaupunginjohtajan ehdotus:

Kaupunginhallitus päättää

1. hyväksyä kaupunginhallituksen alaisen toiminnan talouden ja toiminnan toteutumisen vuodelta 2025,
2. allekirjoittaa vuoden 2025 tilinpäätöksen ja jättää sen tilintarkastajien tarkastettavaksi,
3. saattaa tilinpäätöksen tarkastuslautakunnan käsittelyn jälkeen edelleen valtuustolle käsiteltäväksi ja
4. oikeuttaa talousjohtajan tekemään tilinpäätökseen teknisiä korjauksia ja täydennyksiä ennen valtuustokäsittelyä.
5. ehdottaa kaupunginvaltuustolle:

Kaupunginvaltuusto päättää, että tuloutetaan investointeihin liittyvää poistoeroa 71 450,93 euroa ja siirretään tilikauden alijäämä -3 954 160,05 euroa taseen oman pääoman edellisten tilikausien yli/alijäämään.

Kaupunginhallituksen päätös:

Kaupunginhallitus hyväksyi päätösehdotuksen.

Kaupunginhallitus myönsi läsnäolo- ja puheoikeuden talousjohtaja Hellevi Kunnakselle, joka oli asiantuntijana läsnä kokouksessa tämän asian käsittelyn aikana ja poistui kokouksesta ennen päätöksentekoa.

Tarkastuslautakunta 19.05.2026 § 37

Valmistelija: turvallisuuspäällikkö Vesa Huuskonen, puh. 020 615 5965, vesa.huuskonen(at)kouvola.fi

Yhteenveto

Tarkastuslautakunta käsittelee kokouksessa tilintarkastuskertomuksen ja tekee valtuustolle esityksen tili- ja vastuuvapauden myöntämisestä.

Asian valmistelun tausta ja päätösvallan perusteet

Kuntalain mukaan tilintarkastuksen tuloksista raportoidaan valtuustoa tilintarkastuskertomuksessa. Tarkastuslautakunnan on hankittava tilintarkastuskertomuksessa tehdystä muistutuksesta asianomaisen selitys sekä kunnanhallituksen lausunto.

Valtuusto päättää toimenpiteistä, joihin tarkastuslautakunnan valmistelu, tilintarkastuskertomus ja siinä tehty muistutus antavat aihetta.

Hyväksyessään tilinpäätöksen valtuusto päättää vastuuvapaudesta tilivelvollisille.

Tilintarkastuskertomus

Kouvolan kaupunginhallitus on 31.3.2026 allekirjoittanut tilinpäätöksen vuodelta 2025. Tarkastuslautakunta on kuullut talousjohtaja Hellevi Kunnaksen esittelyn tilinpäätöksestä kokouksessaan 1.4.2026. Tarkastuslautakunnalle on toimitettu tilinpäätösmateriaali erikseen.

Tilintarkastajan on annettava valtuustolle kultakin tilikaudelta tilintarkastuskertomus, jossa esitetään tarkastuksen tulokset. Kertomuksessa on myös esitettävä, onko tilinpäätös hyväksyttävä ja voidaanko toimielinten jäsenille sekä asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtaville viranhaltijoille (tilivelvollinen) myöntää vastuuvapaus.

Jos tilintarkastaja havaitsee, että kunnan hallintoa ja taloutta on hoidettu vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen, tilintarkastuskertomuksessa on tehtävä asiasta tilivelvolliseen kohdistuva muistutus. Muistutusta ei voida kohdistaa valtuustoon.

Tarkastuslautakunnan on hankittava tilintarkastuskertomuksessa tehdystä muistutuksesta asianomaisen selitys sekä kunnanhallituksen lausunto. Valtuusto päättää toimenpiteistä, joihin tarkastuslautakunnan valmistelu, tilintarkastuskertomus ja siinä tehty muistutus antavat aihetta.

Hyväksyessään tilinpäätöksen valtuusto päättää vastuuvapaudesta tilivelvollisille.

Vastuunalainen tilintarkastaja Partner, JHT, KHT Ulla-Maija Tuomela BDO Oy:stä on antanut tilintarkastuskertomuksen vuodelta 2025.

Tilintarkastaja esittää tilintarkastuskertomuksessaan tilinpäätöksen hyväksymistä ja vastuuvapauden myöntämistä tilivelvollisille tarkastamaltaan tilikaudelta. Tilintarkastuskertomus luovutetaan tarkastuslautakunnalle kokouksessa.

Lisätietoja: Ulla-Maija Tuomela, ulla-maija.tuomela(a)bdo.fi

Turvallisuuspäällikön ehdotus:

Tarkastuslautakunta päättää

- merkitä tiedoksi vastuunalaisen tilintarkastajan tilintarkastuskertomuksen vuodelta 2025,
- saattaa tilintarkastuskertomuksen tiedoksi kaupunginvaltuustolle,
- esittää kaupunginvaltuustolle, että vuoden 2025 tilinpäätös hyväksytään ja kaupungin hallintoa ja taloutta hoitaneille toimielinten sekä asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtaville viranhaltijoille (tilivelvollinen) myönnetään vastuuvapaus tilikaudelta 1.1.–31.12.2025.

Tarkastuslautakunnan päätös:

Tarkastuslautakunta hyväksyi turvallisuuspäällikön ehdotuksen.

Kaupunginvaltuusto 08.06.2026

Kouvolan kaupungin tilinpäätös 1.1.2025 – 31.12.2025 ja tilintarkastuskertomus 2025 ovat **liitteenä**.

Tilinpäätöksen 2025 esittelymateriaali on **oheismateriaalina**.

Kaupunginhallituksen käsittelyn jälkeen on tilinpäätökseen tehty seuraavat tekniset korjaukset:

- s. 51 Kouvolan Ammattiopisto Oy opiskelijavuosien tavoitteen toteuma 2316
- s. 118 vuoden 2025 henkilöstömäärä henkilötyövuosina, kaupunki 2426,9 ja konserni 3115,3
- s. 139 tilintarkastusyhteisön nimi BDO Audiator Oy

Kaupunginhallitus saattaa tilinpäätöksen tarkastuslautakunnan käsittelyn jälkeen edelleen valtuuston käsiteltäväksi.

Kaupunginhallituksen ehdotus:

Kaupunginvaltuusto päättää, että tuloutetaan investointeihin liittyvää poistoeroa 71 450,93 euroa ja siirretään tilikauden alijäämä -3 954 160,05 euroa taseen oman pääoman edellisten tilikausien yli-/alijäämään.

Tarkastuslautakunnan ehdotus:

Kaupunginvaltuusto

1. merkitsee tiedoksi, että tarkastuslautakunta on saattanut tilintarkastuskertomuksen tiedoksi kaupunginvaltuustolle,
2. hyväksyy tarkastuslautakunnan esityksen mukaisesti vuoden 2025 tilinpäätöksen ja myöntää kaupungin hallintoa ja taloutta hoitaneille toimielinten sekä asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtaville viranhaltijoille (tilivelvollinen) vastuuvapauden tilikaudelta 1.1.–31.12.2025.

Kaupunginvaltuuston päätös: