21.9.2026

Kunnan harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen hakeminen vuonna 2026

HAKIJAN TIEDOT

Kunta: Kouvolan kaupunki

Kunnan yhteyshenkilön tiedot:

- Nimi: Hellevi Kunnas
- Nimike: talousjohtaja
- Sähköpostiosoite: hellevi.kunnas(at)kouvola.fi
- Puhelinnumero: 02061 55054

HAKEMUKSEN TIEDOT

A. Haettava summa, euroa:

2 000 000 euroa.

B. **Mikäli kunta on saanut harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta vuonna 2025, niin sen käyttökohde:**

Kouvola ei ole saanut harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta vuonna 2025.

C. Yksilöidyt talousvaikeudet, joihin haetaan harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta sekä perustelut, jotka osoittavat em. vaikeudet poikkeuksellisiksi tai tilapäisiksi. Lisäksi yksilöitynä talousvaikutusten ajankohta ja euromääräinen vaikutus kunnan talouteen.

1. Varautuminen väestönkehityksen mukaisten palveluverkkouudistusten rahoitukseen

Kouvolan kaupunki on joutunut toteuttamaan laajan palveluverkkouudistuksen vastatakseen pitkäaikaiseen väestön vähenemiseen ja ikärakenteen muutokseen. Vuodesta 2009 lähtien syntyneiden lasten sekä 0–6-vuotiaiden määrä on vähentynyt noin 40 prosenttia. Samanaikaisesti kuuden entisen

kunnan yhdistymisestä muodostunut palveluverkko on jäänyt väestöpohjaan nähden ylimitoitetuksi. Maantieteellisesti laajassa kaupungissa palvelujen järjestäminen harvaan asutuilla alueilla kasvattaa kustannuksia ja hidastaa palveluverkon sopeuttamista. Väestökehityksen aiheuttama rakennemuutos pakottaa kaupungin toteuttamaan mittavia investointeja ja palveluverkkoratkaisuja, joiden kustannukset kohdistuvat lähivuosille, vaikka niiden taloudelliset hyödyt realisoituvat vasta pidemmällä aikavälillä.

Perusopetus muodostaa kaupungin suurimman yksittäisen palvelukokonaisuuden. Perusopetuksen osuus kaupungin nettokäyttökustannuksista on noin 39 prosenttia. Varhaiskasvatus on toiseksi suurin palvelukokonaisuus, jonka osuus nettokäyttökustannuksista on noin 20 prosenttia. Yhdessä nämä palvelut muodostavat noin 60 prosenttia kaupungin nettokäyttökustannuksista. Tämän vuoksi palveluverkkoa koskevat rakenteelliset ratkaisut ovat keskeisessä asemassa kaupungin talouden pitkän aikavälin kestävyyden turvaamisessa.

Rakenteellisilla muutoksilla sopeutetaan palveluverkkoa nykyistä oppilas- ja lapsimäärää vastaavaksi, hillitään yksikkökustannusten kasvua ja vähennetään tilojen vajaakäyttöä. Muutoksilla tavoitellaan merkittäviä henkilöstö- ja kiinteistökustannusten säästöjä. Säästöt realisoituvat kuitenkin vaiheittain, kun taas investointi- ja rahoituskustannukset syntyvät välittömästi hankkeiden toteutuksen yhteydessä.

Palveluverkkoihin on tehty muutoksia laajamittaisesti erityisesti sivistystoimen osalta. Osa ratkaisuista on jo toteutettu, mutta merkittävin osa palveluverkkoratkaisujen täytäntöönpanoa on edelleen meneillään. Muutosten tekeminen vaatii vuosia ja uudistusta toteutetaan lapsimäärien muutosten mukaisesti. Osa muutoksista voidaan toteuttaa nykyisissä tiloissa, mutta kokonaisuuteen sisältyy merkittävä määrä investointeja uusien koulujen rakentamiseen sekä korjausinvestointeja.

Perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen palveluverkkomuutosten kustannusvaikutukset:

Kouvolan kaupunki on rakentanut perusopetusta ja varhaiskasvatusta palvelevia uusia rakennuksia (monitoimitaloja) ja rahoittanut ne kiinteistöleasingrahoituksella seuraavasti:

- Naukion päiväkoti, investointi 3,5 M€, käyttöönotto 2024, leasingkustannus noin 0,25 M€/vuosi.
- Valkealan monitoimitalo, investointi 32 M€, käyttöönotto 2025, leasingkustannus noin 1,8 M€/vuosi.
- Inkeroisten monitoimitalo, investointi 32 M€, käyttöönotto 2025, leasingkustannus noin 2,0 M€/vuosi.
- Kaunisnurmen päiväkoti, investointi 7,5 M€, käyttöönotto 2027, leasingkustannus noin 0,6 M€/vuosi (arvio).
- Kuusankosken yhtenäiskoulu, investointi 18 M€, käyttöönotto 2028, leasingkustannus noin 1,1 M€/vuosi (arvio).

Kouvolan kaupunki rakentaa perusopetusta ja varhaiskasvatusta palvelevia uusia rakennuksia/perusparannuksia omaan taseeseen lainarahoituksella seuraavasti:

- Marjoniemen koulu, investointi 38 M€, käyttöönotto 2028, arvioitu lainanhoitokustannus noin 2,6 M€/vuosi.

- Korian koulu, investointi 8 M€, arvioitu käyttöönotto 2030, arvioitu lainanhoitokustannus noin 1,0 M€/vuosi.
- Elimäen koulu, investointi 7 M€, arvioitu käyttöönotto 2033, arvioitu lainanhoitokustannus noin 0,8 M€/vuosi.

Myös liikuntaverkkoa uudistetaan ja tiivistetään, liikuntatilat palvelevat myös koululiikunnan tarvetta. Liikuntapaikkainvestoinnit ovat

- Eskolanmäen liikuntahalli, 4,3 M€, käyttöönotto 2025, lainanhoitokustannukset noin 0,5 M€ keskimäärin vuositasolla (10 vuotta)
- Kuusankosken urheilutalon peruskorjaus, 4 M€, käyttöönotto 2027 lainanhoitokustannukset noin 0,5 M€ keskimäärin vuositasolla (10 vuotta)
- Uimahallin peruskorjaus ja laajennus, 31 M€, käyttöönotto 2027, lainanhoitokustannukset keskimäärin noin 2 M€ vuositasolla (20 vuotta)
- Monitoimiareena (päiväkäyttö koulujen liikuntatilana), 30 M€, käyttöönotto 2028 lainanhoitokustannukset keskimäärin noin 2 M€ vuositasolla (20 vuotta)

Lainamäärän ja korkokustannuksien kasvu on suhteutettu kaupungin kokonaisinvestointimäärään. Luvut perustuvat arvioihin ja käynnissä olevaan talousarviovalmisteluun. Kaikkia palveluverkkomuutoksia ei ole vielä hyväksytty ja investointien toteutuminen tarkentuu vuosittain talousarviovalmistelun yhteydessä.

Väestökehityksen edellyttämät palveluverkkouudistukset aiheuttavat Kouvolalle poikkeuksellisen suuren investointi- ja rahoitusrasituksen vuosina 2025–2033. Palveluverkon tiivistämisestä saatavat henkilöstö- ja kiinteistökustannussäästöt toteutuvat viiveellä, kun taas leasingvuokrat, korkokustannukset ja lainanhoitomenot syntyvät jo rakentamis- ja käyttöönottovaiheessa. Tämän seurauksena kaupungin talouteen kohdistuu usean vuoden ajan merkittävä väliaikainen kustannuspaine, joka johtuu väestörakenteen muutoksen edellyttämistä välttämättömistä investoinneista eikä käyttötalouden hallinnan puutteista. Samanaikaisesti väestön väheneminen heikentää kaupungin verotulo- ja valtionosuuspohjaa.

2. Hyvinvointialueuudistukseen liittyvät rahoitusjärjestelmät muutokset

Kouvola ja muut Kymenlaakson kunnat perustivat vuonna 2019 vapaaehtoisen sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymän, (Kymenlaakson sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä Kymsote) joka loi vahvan perustan vuonna 2023 voimaan tulleelle hyvinvointialueuudistukselle. Kuntien ennakoiva yhteistyö mahdollisti uudistuksen hallitun toimeenpanon, vahvisti palvelujen jatkuvuutta sekä kartutti arvokasta kokemusta laajamittaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä ennen hyvinvointialueiden käynnistymistä

Ennakoivalla valmistautumisella oli kuitenkin myös merkittäviä taloudellisia vaikutuksia kuntien näkökulmasta. Ennen hyvinvointialueiden toiminnan käynnistymistä Kymsotessa toteutettiin vuonna 2022 laaja palkkaharmonisointi, jonka kustannukset kohdistuivat suoraan jäsenkunnille. Palkkaharmonisoinnin kokonaiskustannuksiksi arvioitiin noin 21,2 miljoonaa euroa, ja kuntien maksettavaksi esitettiin vuonna 2022 yhteensä 13,4 miljoonan euron lisärahoitusta, josta Kouvolan osuus oli noin 6,8 miljoonaa euroa.

Kuntien näkökulmasta yllättävää oli, että palkkojen harmonisointi oli vielä vuonna 2022 toteuttamatta siinä laajuudessa kuin se lopulta tehtiin, vaikka kuntayhtymä oli ollut toiminnassa vuodesta 2019 lähtien. Jäsenkunnille toimitettujen suunnitelmien perusteella syntyi myös näkemys, että harmonisoinnissa

käytetyt tehtäväkohtaisten palkkojen tasot olivat monilta osin korkeita suhteessa kunnista siirtyneiden organisaatioiden palkkarakenteisiin.

Taloudellisesti merkittävin seuraus liittyy kuitenkin siihen, että palkkaharmonisoinnin sekä muiden hyvinvointialueuudistukseen valmistautumista tukeneiden toimenpiteiden kustannukset heijastuvat edelleen kuntien rahoitusasemaan valtionosuusjärjestelmän kautta. Käytännössä Kymenlaakson kunnat kantavat pysyvää rahoitusrasitetta kustannuksista, jotka syntyivät ennen järjestämisvastuun siirtymistä hyvinvointialueille. Tämä asettaa ennakoivasti toimineet kunnat epäedullisempaan asemaan verrattuna alueisiin, joissa vastaavat palkkaharmonisoinnit ja muut uudistukseen liittyvät kustannukset toteutuivat vasta hyvinvointialueiden perustamisen jälkeen ja tulivat siten katetuiksi hyvinvointialueiden valtionrahoituksesta.

Kymenlaakson kuntien näkökulmasta tilanne on ongelmallinen, koska vapaaehtoinen ja valtakunnallista uudistusta ennakoiva yhteistyö tuki sote-uudistuksen onnistunutta toimeenpanoa, mutta samalla siitä aiheutuneet kustannukset jäivät pysyvästi kuntien kannettaviksi. Tämä heikentää kuntien taloudellista asemaa suhteessa niihin alueisiin, joissa vastaavat kustannukset ovat toteutuneet vasta hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmän piirissä.

Vuonna 2026 annetun valtiosääntöoikeudellisen asiantuntijalausunnon mukaan nykyinen valtionosuusjärjestelmä kohtelee sote-uudistuksen seurauksena merkittäviä valtionosuusmenetyksiä kokeneita kuntia ongelmallisella tavalla. Lausunnon mukaan sote-siirtoerät voivat heikentää kuntien tosiasiallisia mahdollisuuksia hoitaa lakisääteisiä tehtäviään sekä muodostaa haasteita kunnallisen itsehallinnon, rahoitusperiaatteen ja kuntalaisten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta. Erityisen ongelmallisena pidetään sitä, että vaikutukset ovat pitkäaikaisia ja perustuvat tekijöihin, joihin kunnat eivät enää voi omilla toimillaan vaikuttaa.

Nykyinen rahoitusmalli merkitsee käytännössä sitä, että Kouvola kantaa edelleen taloudellisia seurauksia ratkaisuista, joilla se osaltaan edisti valtakunnallisen sote-uudistuksen tavoitteiden toteutumista.

Kouvolan kaupunki pitää välttämättömänä, että kuntien rahoitusjärjestelmän uudistaminen etenee viivytyksettä. Valtionosuusjärjestelmän uudistuksessa tulee varmistaa, että rahoitusmalli kohtelee kuntia tasapuolisesti, huomioi ennakoivasti toteutettujen rakenneuudistusten vaikutukset eikä jätä yksittäisiä kuntia pysyvästi muita heikompaan asemaan. Kuntien rahoitusjärjestelmän on turvattava kuntien taloudelliset toimintaedellytykset sekä kuntalaisten yhdenvertainen pääsy lakisääteisiin palveluihin koko maassa.

3. Kouvolan taloudellinen tilanne ja väestökehitys

Kouvolan vuoden 2026 tilinpäätöksen arvioidaan muodostuvan noin 0,4 miljoonaa euroa alijäämäiseksi. Tämän seurauksena kaupungin taseeseen kertynyt ylijäämä pienenee noin 12,6 miljoonaan euroon. Vaikka kaupungilla on edelleen kertynyttä ylijäämää, talouden tasapaino on viime vuosina heikentynyt ja tulevien vuosien näkymiin liittyy merkittävää epävarmuutta.

Heikentyneet verotulo- ja valtionosuusennusteet sekä väestökehityksen aiheuttamat rakenteelliset muutokset ovat heikentäneet Kouvolan talouskehityksen näkymiä. Väestömäärän vähentyminen, ikääntyminen ja huoltosuhteen heikkeneminen kaventavat samanaikaisesti kaupungin verotulokertymää ja valtionosuuspohjaa samalla, kun palvelutarpeet muuttuvat. Tämän seurauksena kaupungin tulorahoitus kehittyy olennaisesti palvelutarpeiden kasvua hitaammin, mikä korostaa rakenteellisten

uudistusten, palveluverkon jatkuvan arvioinnin sekä toiminnan tuottavuuden parantamisen merkitystä talouden tasapainon turvaamisessa. Vuoden 2027 talousarvioon sisällytetään jo päätettyjen toimenpiteiden lisäksi uusia taloutta tasapainottavia ratkaisuja. Tulevien vuosien taloudellinen kehitys riippuu merkittävästi palveluverkkouudistusten onnistumisesta, verorahoituksen kehityksestä sekä kaupungin kyvystä sopeuttaa toimintaansa muuttuvaan toimintaympäristöön. Kaupunki on onnistunut hillitsemään menojen kasvua, mutta talouden kestävän tasapainon saavuttaminen edellyttää edelleen pitkäjänteistä taloudenpitoa ja rakenteellisten uudistusten määrätietoista toteuttamista.

Työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtyminen kunnille on luonut uusia mahdollisuuksia vastata alueen työllisyyshaasteisiin paikallisista lähtökohdista. Samalla uudistus on lisännyt kuntien taloudellista vastuuta tilanteessa, jossa työttömyys ja erityisesti pitkäaikaistyöttömyys ovat kasvaneet. Työllisyystilanteen heikkeneminen on johtanut siihen, että valtionosuusjärjestelmän kautta kompensoidut kustannukset eivät kaikilta osin vastaa kunnille syntyviä todellisia menoja. Tämä lisää kuntatalouteen kohdistuvaa epävarmuutta ja korostaa tarvetta jatkuvaan talouden seurantaan sekä ennakoivaan päätöksentekoon.

Kouvola on viime vuosina osoittanut kykynsä sopeutua toimintaympäristön muutoksiin ja toteuttaa merkittäviä rakenteellisia uudistuksia. Taloudellisesti kestävän kehityksen turvaaminen edellyttää kuitenkin jatkossakin määrätietoista talouden tasapainottamista, elinvoiman vahvistamista sekä huolellista investointien priorisointia muuttuvassa toimintaympäristössä.

Kaupungilla on edelleen laaja kiinteistöomaisuus, jonka sopeuttaminen palvelutarpeita ja taloudellisia reunaehtoja vastaavaksi on välttämätöntä. Toimitilaohjelman mukaisesti vuonna 2023 kaupungin hallinnassa olleesta tilakannasta myydään tai puretaan yhteensä 53,3 prosenttia. Tavoitteena on vähentää tilakantaa noin 25 000 m² vuodessa siten, että vuoteen 2032 mennessä vähennys on yhteensä noin 180 000 m².

Väestömäärän väheneminen ja palvelutarpeiden muutokset edellyttävät tilaverkon määrätietoista sopeuttamista, jotta kaupungin ylläpito-, korjaus- ja investointikustannukset voidaan pitää hallinnassa. Kouvolan toimitilamarkkina on edelleen haastava, minkä vuoksi kaikkia tarpeettomia kiinteistöjä ei ole mahdollista realisoida markkinaehtoisesti. Tästä syystä tilakannan vähentäminen edellyttää myyntien lisäksi myös suunnitelmallisia purkutoimenpiteitä.

Purkamisista aiheutuu lyhyellä aikavälillä kustannuksia, mutta ne vähentävät pysyvästi ylläpito-, energia- ja korjausmenoja sekä tulevia investointitarpeita. Kiinteistökannan hallittu supistaminen parantaa kaupungin taloudellista kestävyyttä ja vapauttaa resursseja kaupungin perustehtävien sekä strategisesti tärkeiden palveluiden turvaamiseen. Tarvittavien purkutoimenpiteiden toteuttamista hidastaa kuitenkin kaupungin haastava taloudellinen tilanne, eikä purkuja pystytä tällä hetkellä toteuttamaan siinä laajuudessa kuin kiinteistökannan tehokas sopeuttaminen edellyttäisi.

Mikäli kunta on hakenut harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta vuonna 2025, niin perustelut miksi kunta hakee korotusta peräkkäisinä vuosina.

Kouvolan kaupunki hakee harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta täydentämään omia, jo merkittävästi toteutettuja talouden tasapainottamistoimia. Lisärahoitus tukisi kaupungin mahdollisuuksia

toteuttaa välttämättömiä rakenteellisia uudistuksia hallitusti ilman, että sopeutustoimien vaikutukset kohdistuvat kohtuuttomasti kuntalaisten palveluihin tai kaupungin elinvoiman kehittämiseen.

D. Kunnan omat toimenpiteet poikkeuksellisen tai tilapäisen taloudellisen tilan korjaamiseksi (tulojen lisäykset ja menojen vähennykset, omaisuusjärjestelyt jne.)

1. Toteutetut toimenpiteet
   Kouvolan kaupunki on toteuttanut viime vuosina merkittävän määrän talouden tasapainottamistoimenpiteitä. Vuodesta 2019 alkaen päätettyjen ja toteutettujen toimenpiteiden yhteenlaskettu kustannusvaikutus on vuoden 2028 tasolla arviolta noin 65 miljoonaa euroa, josta valtaosa on jo toteutunut. Toimenpiteet ovat sisältäneet muun muassa palveluverkon ja kiinteistökannan sopeuttamista, toiminnan tehostamista sekä kustannusten kasvun hillintää.

   Talouden tasapainottaminen on vakiintunut osaksi kaupungin vuosittaista taloussuunnittelua. Tasapainottamistarvetta arvioidaan säännöllisesti osana talousarvion ja taloussuunnitelman valmistelua, ja tarvittavat toimenpiteet sisällytetään talousarviokehyksiin asetettavien tavoitteiden mukaisesti. Kaupunki jatkaa määrätietoista talouden tasapainottamista myös tulevina vuosina vastatakseen toimintaympäristön muutoksiin, heikkenevään väestökehitykseen sekä tulorahoituksen kasvuun kohdistuviin haasteisiin.
   Talouden tasapainottamistyö on ollut pitkäjänteistä ja laaja-alaista, eikä kaupungin taloudellisen tilanteen haasteita voida katsoa johtuvan sopeuttamistoimien puutteesta, vaan ennen kaikkea toimintaympäristön rakenteellisista muutoksista, väestökehityksestä sekä kuntien tulorahoitukseen kohdistuneista muutoksista.

2. Tulossa olevat ja päätetyt toimenpiteet
   Palveluverkkomuutokset
   Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt varhaiskasvatuksen palveluverkkosuunnitelman 2025–2035 23.3.2026 § 13. Suunnitelman mukaiset muutokset toteutetaan vaiheittain, ja niiden taloudellisten vaikutusten arvioidaan realisoituvan vuosien 2026–2035 aikana. Palveluverkkoratkaisuilla arvioidaan saavutettavan noin 7 miljoonan euron vuotuinen kustannustason alenema vuoteen 2035 mennessä. Perusopetuksen palveluverkon päivitys 2027–2035 on syksyllä 2026 toimielinkäsittelyssä, ja tavoitteena on kaupunginvaltuuston päätöksenteko marraskuussa 2026. Päivityksen tavoitteena on sopeuttaa palveluverkkoa muuttuvaan väestökehitykseen ja oppilasmäärien muutoksiin sekä parantaa palveluiden järjestämisen taloudellista kestävyyttä. Palveluverkon uudistuksilla tavoitellaan noin 15 miljoonan euron käyttökustannustason alenemaa vuoteen 2036 mennessä.

   Myös liikuntapalveluverkon uudistaminen on käynnissä. Suurten liikuntatilojen osalta palveluverkkoa 2026–2030 on käsitelty vuonna 2026, mutta päätöksentekoprosessi on edelleen kesken. Tavoitteena on sovittaa liikuntatilaverkko paremmin palvelutarpeeseen, käyttöasteeseen ja kaupungin taloudellisiin reunaehtoihin sekä hillitä tulevia ylläpito- ja investointikustannuksia. Tällä uudistuksella tavoitellaan 1,6 milj. euron vuotuista kustannusten alenemaa.

Edellä mainitut palveluverkkouudistukset osoittavat kaupungin sitoutumista pitkäjänteiseen talouden tasapainottamiseen. Kaupunki toteuttaa rakenteellisia uudistuksia useilla palvelualueilla samanaikaisesti vastatakseen väestökehityksen, heikentyvän tulorahoituksen ja kasvavien kustannuspaineiden aiheuttamiin haasteisiin. Tämä työ jatkuu myös tulevina vuosina.

Talousarvioesitys 2027, sopeutus ja veronkorotusesitys
Kaupunginhallituksen 15.6.2026 hyväksymä talousarviokehys vuosille 2027–2030 sisältää esityksen kunnallisveroprosentin korottamisesta 0,3 prosenttiyksiköllä vuonna 2027. Veronkorotuksen arvioidaan vahvistavan kaupungin vuosittaista verorahoitusta noin 5–6 miljoonalla eurolla. Tulorahoituksen vahvistamisen lisäksi kaupungin talouden tasapainottaminen edellyttää merkittäviä rakenteellisia uudistuksia ja menojen kasvun hallintaa. Tämän vuoksi kaupunginjohtajan 1.10.2026 julkaistava talousarvioesitys vuodelle 2027 tulee sisältämään vähintään 10 miljoonan euron pysyvän vuotuisen sopeuttamistavoitteen vuoteen 2030 mennessä.

Sopeuttamistarve osoittaa, että kaupungin taloudelliset haasteet ovat rakenteellisia eikä niitä voida ratkaista yksinomaan verotuloja lisäämällä. Talouden tasapainon saavuttaminen edellyttää samanaikaisesti palveluverkon uudistamista, kiinteistökannan sopeuttamista, toiminnan tuottavuuden parantamista sekä kaupungin elinvoiman vahvistamista. Kaupunki on sitoutunut toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet määrätietoisesti ja pitkäjänteisesti taloudellisesti kestävän tulevaisuuden varmistamiseksi.

Kiinteistöomaisuuden tehostaminen
Kaupunki tehostaa aktiivisesti kiinteistöomaisuutensa käyttöä ja hallintaa osana talouden tasapainottamista. Palvelutuotannosta vapautuville kiinteistöille pyritään ensisijaisesti löytämään uusi käyttötarkoitus kaupungin omassa toiminnassa tai vaihtoehtoisesti myymään tai muutoin luovuttamaan ne ulkopuolisille toimijoille. Mikäli kiinteistölle ei löydy jatkokäyttöä tai rakennuksen tekninen kunto ei mahdollista tarkoituksenmukaista käyttöä, rakennus puretaan voimassa olevan purkusuunnitelman mukaisesti.

Vapaaehtoisen sote-kuntayhtymän aikana tehdyt palveluverkon keskittämis- ja investointiratkaisut ovat osaltaan kasvattaneet Kouvolan kiinteistöriskejä. Kymsoten aikana tehtyjen tilaratkaisujen seurauksena kaupungilla on nykyisin merkittävä määrä erityiskäyttöön rakennettuja kiinteistöjä, joiden vaihtoehtoinen käyttö tai realisointi voi olla vaikeaa ja taloudellisesti haastavaa. Näiden kiinteistöjen kustannusvaikutukset jäävät myös valtion sote- ja pelakiinteistöjen kompensaation ulkopuolelle.

Väestömäärän väheneminen ja palveluverkon muutokset ovat lisänneet kaupungin omistukseen jääneiden vajaakäyttöisten kiinteistöjen määrää, mikä kasvattaa ylläpito-, energia- ja korjauskustannuksia. Ottaen huomioon kaupungin poikkeuksellisen laajan kiinteistömassan sekä Kouvolan haastavan kiinteistömarkkinatilanteen, kiinteistökannan sopeuttaminen tulee kestämään useita vuosia. Prosessia hidastaa lisäksi se, että kiinteistöjen purkaminen edellyttää merkittäviä taloudellisia resursseja. Kaupungilla ei nykyisessä taloustilanteessa ole mahdollisuutta toteuttaa kaikkia tarpeellisiksi arvioituja purkutoimenpiteitä siinä laajuudessa ja aikataulussa kuin

kiinteistökannan tehokas sopeuttaminen edellyttäisi. Tästä huolimatta kaupunki jatkaa määrätietoista työtä kiinteistömassan vähentämiseksi ja ylläpitokustannusten alentamiseksi pitkällä aikavälillä.

E. Muut huomiot ja lisätiedot:

Väestö

Kouvolassa väestön ikääntyminen on Suomen suurimpien kaupunkien voimakkaimpia. Vuoden 2025 lopussa 65 vuotta täyttäneitä oli 24 219 henkilöä, mikä vastasi 31,2 prosenttia kaupungin väestöstä. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan yli 65-vuotiaiden määrä kasvaa vuoteen 2030 mennessä 24 593 henkilöön (33,4 % väestöstä). Vuonna 2045 yli 65-vuotiaita arvioidaan olevan 22 537 henkilöä, mikä vastaa 33,8 prosenttia väestöstä. Koko maassa yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä on tällä hetkellä 23,8 prosenttia, ja sen ennustetaan kasvavan 24,8 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä sekä 25,1 prosenttiin vuoteen 2045 mennessä. Kouvolan väestö ikääntyy siten selvästi koko maata nopeammin. Samanaikaisesti kaupungin kokonaisväestö vähenee ja väestöllinen huoltosuhde heikkenee. Kouvolan väestöllinen huoltosuhde on 75,3, kun vastaava luku koko maassa on 61,6. Syntyvyys on laskenut voimakkaasti: vuonna 2016 Kouvolassa syntyi 695 lasta, kun vuonna 2025 syntyneiden määrä oli enää 428. Viimeisen kymmenen vuoden aikana syntyvyys on vähentynyt noin 38 prosenttia, kun koko maassa lasku on ollut noin 13 prosenttia. Kouvolassa ulkomaalaisten osuus väestöstä on C21-kaupungeista alhaisin, 4,1 prosenttia. Kansainvälisen muuttovoiton vahvistumisella olisi myönteinen vaikutus kaupungin väestörakenteeseen ja työvoiman saatavuuteen.

Elinkeinoelämän muutokset

Työmarkkinatilanne heikkeni vuonna 2025 merkittävästi. Kouvolan työllisyysalueen työmarkkinat pysyivät koko vuoden haastavina, ja työttömyys kasvoi selvästi edellisvuodesta. Joulukuun 2025 lopussa työttömiä työnhakijoita oli 5 310, mikä oli noin seitsemän prosenttia enemmän kuin vuotta aiemmin. Työttömien määrä kasvoi vuoden aikana 341 henkilöllä, mikä oli yksi Kaakkois-Suomen suurimmista lisäyksistä. Työttömyysaste nousi 15,1 prosenttiin, kun koko maan vastaava taso oli vuoden lopussa 13,0 prosenttia.

Pitkäaikaistyöttömyys on kasvanut voimakkaasti. Pitkäaikaistyöttömien osuus työnhakijoista on noin 37 prosenttia, ja heidän määränsä kasvoi vuoden aikana noin 39 prosenttia. Kasvu oli Kaakkois-Suomen seutukunnista suurinta juuri Kouvolassa.

Työmarkkinatilanne on pysynyt haastavana myös vuonna 2026. Kesäkuun 2026 lopussa Kouvolassa oli 4 786 työtöntä työnhakijaa, mikä on 99 henkilöä enemmän kuin vuotta aiemmin. Kaupungin työttömyysaste oli 13,6 prosenttia, mikä on 0,3 prosenttiyksikköä enemmän kuin vuoden 2025 kesäkuussa. Koko Kymenlaaksossa työttömiä työnhakijoita oli heinäkuun 2026 lopussa 10 213, mikä on 341 henkilöä enemmän kuin vuotta aiemmin.

Nuorten työllisyystilanne on heikentynyt. Alle 25-vuotiaita työttömiä työnhakijoita oli Kouvolassa heinäkuussa 2026 yhteensä 550, mikä on 45 henkilöä enemmän kuin vuotta aiemmin. Myös pitkäaikaistyöttömyys on edelleen kasvanut merkittävästi. Pitkäaikaistyöttömiä oli 2 016, mikä on 264 henkilöä enemmän kuin vuotta aiemmin.

Vaikka avoimien työpaikkojen määrä on osoittanut hienoista kasvua, työmarkkinoiden tilanne on edelleen epätasapainoinen. Heinäkuussa 2026 Kouvolassa oli avoinna 359 työpaikkaa, ja uusia avoimia työpaikkoja ilmoitettiin 122 enemmän kuin vuotta aiemmin.

Kaupungin yrityskenttä on kohdannut samanaikaisesti useita haasteita. Konkurssien määrä nousi vuonna 2025 korkeimmalle tasolle koko 2020-luvulla. Vuoden aikana konkurssiin asetettiin 49 yritystä, ja niiden vaikutukset kohdistuivat yhteensä noin 167 työpaikkaan. Alkuvuoden kehityksen perusteella konkursseja arvioidaan olevan runsaasti myös vuonna 2026.

Useilla toimialoilla on käyty merkittäviä muutosneuvotteluja. Vuoden aikana toteutuneet sopeuttamistoimenpiteet muun muassa metsäteollisuudessa, koulutussektorilla ja elintarviketeollisuudessa ovat vaikuttaneet satoihin työntekijöihin. Vuonna 2026 muutosneuvotteluja on käyty jo noin 90, niiden seurauksena lähes 250 henkilöä on irtisanottu ja yli 1 500 henkilöä on lomautettu osa- tai kokoaikaisesti.

Itä- ja Kaakkois-Suomen kehitystä on viime vuosina heikentänyt erityisesti itärajan sulkeutuminen ja Venäjän-kaupan lähes täydellinen pysähtyminen. Alueella on menetetty matkailu-, logistiikka- ja kauppatuloja sekä yritysten liiketoimintamahdollisuuksia. Rajavaikutukset näkyvät erityisen voimakkaasti väestökehityksessä, investointien houkuttelevuudessa, työpaikkojen määrässä ja kuntien verotulopohjassa. Itärajan sulkeutuminen on heikentänyt Kaakkois- ja Itä-Suomen talouskehitystä merkittävästi, ja alueiden elinvoima edellyttää jatkossa uusia investointeja sekä valtion erityistoimia. Venäjän hyökkäyssodan ja itärajan sulkeutumisen vaikutukset näkyvät edelleen voimakkaasti seudun elinkeinoelämässä. Vaikutukset kohdistuvat erityisesti metsäteollisuuteen, logistiikkaan, matkailuun ja rajakauppaan.

Matkailutoimiala on viime vuosina kohdannut useita merkittäviä toimintaympäristön muutoksia. COVID-19-pandemia, Venäjän hyökkäyssota sekä yleinen taloudellinen epävarmuus ovat heikentäneet toimialan kehitysnäkymiä. Kokous- ja tapahtumamatkailu ei ole vieläkään palautunut pandemiaa edeltäneelle tasolle, ja samalla kuluttajien matkustus- ja ostokäyttäytymisessä on tapahtunut pysyviä muutoksia. Venäjä, erityisesti Pietarin ja Leningradin alueet, on perinteisesti ollut Kouvolalle tärkein kansainvälinen matkailun lähdemarkkina. Menetetyn matkailijavirran korvaaminen esimerkiksi saksankielisestä Keski-Euroopasta edellyttää pitkäjänteistä markkinointi-, tunnettuus- ja kehittämistyötä, minkä vuoksi matkailualan toipumisen voidaan arvioida olevan hidasta.

Teollisuudella on edelleen keskeinen merkitys Kymenlaakson elinvoimalle ja aluetaloudelle. Erityisesti metsäteollisuuden näkymät ovat kuitenkin pysyneet heikkoina. Paperiteollisuuden rakennemuutos jatkuu, ja alan yritykset ovat toteuttaneet sekä henkilöstövähennyksiä että lomautuksia tuotannollisiin ja taloudellisiin syihin vedoten. Vaikutukset ulottuvat myös laajoihin alihankintaketjuihin, joissa toimii merkittävä määrä paikallisia yrityksiä.

Logistiikka-alan näkymät ovat edelleen vaimeat. Kouvolan rautatie- ja maantieterminaalin toiminta ei ole saavuttanut sille asetettuja tavoitteita Venäjän liikenteen päättymisen jälkeen, ja kansainvälisen transitoliikenteen väheneminen vaikuttaa edelleen alueen logistiseen toimintaympäristöön.

Toimintaympäristö on erityisen haastava mikro- ja pk-yrityksille. Teollisuuden rakennemuutos, alihankintaketjuihin kohdistuvat vaikutukset, heikentynyt ostovoima, kustannustason nousu, korkeat rahoituskustannukset sekä konkurssien lisääntyminen ovat yhdessä heikentäneet yritysten

toimintamahdollisuuksia. Itärajan sulkeutuminen on edelleen merkittävä rakenteellinen haaste koko seudun taloudelle.

Kouvola on myös valtakunnallisesti merkittävä maatalousalue. Maatalouden toimintaympäristöön kohdistuvat kustannuspaineet ja kansainvälisen toimintaympäristön muutokset heijastuvat alueen maatilojen kannattavuuteen ja investointikykyyn. Näiden vaikutusten voidaan arvioida näkyvän maatalousyrittäjien toiminnassa vielä useiden vuosien ajan.

Kouvola sijaitsee afrikkalaisen sikaruton (ASF) korkean riskin alueella, sillä ASF:ää on todettu lähialueilla Virolahdella, Pyhtäällä ja Lappeenrannassa. Tämän vuoksi osa Kouvolasta kuuluu Ruokaviraston määrittämiin tartunta- ja lisärajoitusvyöhykkeisiin. Tilanne Kouvolassa on tällä hetkellä hallinnassa, eikä kaupungin alueella ole todettu tautitapauksia. Keskeisiä toimenpiteitä tässä ovat villisikakannan seuranta, kuolleiden villisikojen ilmoittaminen viranomaisille, näytteenotto sekä metsästystä koskevien rajoitusten noudattaminen. Tilanne edellyttää jatkuvaa valvontaa ja varautumista.

Kouvola 22.9.2026

Marita Toikka
Kaupunginjohtaja

Liitteet:

- Kouvolan kaupungin tilinpäätös vuodelta 2025. Aiemmat on toimitettu edellisen hakemuksen liitteenä.
- Kouvolan kaupungin talousarvio 2026 ja taloussuunnitelma 2026–2029.
- Kouvolan kaupunginjohtajan ehdotus talousarvioksi 2027 ja taloussuunnitelmaksi 2027–2030, toimitetaan 1.10.2026 kaupunginhallituksen kokouksen esityslistan julkaisun jälkeen.
- Kouvolan kaupunginvaltuuston hyväksymä talousarvio 2027 ja taloussuunnitelma 2027–2030 toimitetaan kaupunginvaltuuston 7.12.2026 hyväksymisen jälkeen.