

Vuoden 2026 talousarvio ja vuosien 2026–2028 taloussuunnitelma

Kaupunginhallitus 27.10.2025 § 255

Valmistelu ja lisätiedot
rahoitusjohtaja Henrik Rainio
controller Sari Klenberg
etunimi.sukunimi@porvoo.fi

Kuntatalouden tila

Vuoden 2025 alussa kuntakenttä koki merkittävän muutoksen, kun julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuu siirtyi valtiolta 45 kuntien muodostamalle työllisyysalueelle. Tämä uudistus toi kunnille uusia työkaluja työllisyyden hoitoon, mutta samalla lisäsi niiden taloudellista suhdanneherkkyyttä. Pitkäaikaistyöttömyyden kasvu on lisännyt työvoimapalvelujen tarvetta ja vaikeuttanut kuntien taloustilannetta, sillä työttömyysetuuksien rahoitusvastuu on laajentunut.

Kuntien talousnäkymät ovat heikentyneet kasvavien menojen ja laskevien tulojen vuoksi. Palkkasopimukset ja laajentuneet tehtävät nostavat kustannuksia, kun taas valtionosuuksiin kohdistuvat leikkaukset ja verotulojen väisä kehitys heikentävät tulopohjaa. Talouden epävarmuus ja heikko työllisyystilanne ovat hidastaneet verotulojen kasvua, vaikka ennusteet vuosille 2026–2027 lupaavat koko maan tasolla maltillista talouskasvua.

Pitkän aikavälin haasteet, kuten väestön ikääntyminen, syntyvyyden lasku ja kaupungistuminen, edellyttävät kuntien palvelurakenteen uudelleentarkastelua. Lisäksi hallitus on valmistelemassa valtionosuusuudistusta, kiinteistöverouudistusta ja hankintalain uudistusta, joiden vaikutukset voivat olla merkittäviä kuntatalouden kannalta.

Kaupungin toimintaympäristö

Porvoon kaupungin talous on vuonna 2026 vielä lievästi alijäämäinen, mutta ennusteet vuosille 2027–2028 osoittavat merkittävää heikkenemistä erityisesti yhteisöverotulojen laskun vuoksi. Vaikka kaupunki on toteuttanut talouden tuottavuus- ja tasapaino-ohjelman toimenpiteitä, ne eivät yksin riitä tasapainottamaan taloutta. Kaupungin palveluihin panostetaan keskimääräistä enemmän, mutta heikentyvä tulopohja ei jatkossa riitä kattamaan korkeita nettokustannuksia. Menojen kasvuihin vaikuttavat muun muassa palkkorotukset, yleinen kustannustason nousu sekä investoinnit Kokkonniemen liikuntakeskukseen sekä koulu- ja päiväkotiverkkoon. Vuosikate ei riitä kattamaan kaikkia poistoja ja lisäksi investointitason kasvu nostaa kaupungin velkamäärää merkittävästi suunnittelukauden aikana.

Verotulojen kehitykseen liittyy epävarmuutta. Kaupungin osuus yhteisöveron tuotosta muodostuu moniportaisesta kokonaisuudesta,

johon vaikuttavat koko maan yhteisöverokertymät, kaikkien kuntien osuus yhteisöverokertymästä, sekä kuntakohtaisesti määräytyvät jako-osuudet, joihin Porvoon kaupungin osalta vaikuttavat merkittävästi Kilpilahden alueelle sijoittuneiden yritysten maksamat yhteisöverot. Kunnallisverotulojen kasvu riippuu työmarkkinatilanteen paranemisesta, ja kiinteistöveron kertymän ennakoidaan kasvavan vain maltillisesti. Valtionosuuksiin jo kohdistuneiden vähennysten lisäksi tulevana vuosina kaupungin valtionosuuksien määrän arvioidaan laskevan, mikäli hallitus päättää valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta.

Käyttötalouden menot

Vuoden 2026 talousarviovalmistelua on ohjannut kaupunginhallituksen 17.6.2025 päättämä talousarviokehys, jossa talouden tuottavuus- ja tasapaino-ohjelman lisäksi kaupungin tulevien vuosien menokehitys sopeutettiin melko tiukalle tasolle. Kaupungin menot vuonna 2026 ovat yhteensä 266 miljoonaa euroa. Toimintamenot kasvavat 1,7 prosenttia eli 4,5 miljoonaa euroa verrattuna vuoden 2025 tilinpäätösennusteeseen.

Kaupungin toimintakuluista isoin yksittäinen osa muodostuu henkilöstökuluista, joita vuonna 2026 kertyy 119 miljoonaa euroa eli n. 45 prosenttia kaikista toimintakuluista. Henkilöstökulut kasvavat vuonna 2026 2,0 prosenttia verrattuna muutettuun tilinpäätösennusteeseen 2025. Palvelujen ostoja kertyy vuonna 2026 68 miljoonaa euroa eli 0,2 prosenttia enemmän kuin vuoden 2025 tilinpäätösennusteessa on. Aineiden, tarvikkeiden ja muiden toimintakulujen määrä on yhteensä 14 miljoonaa euroa eli noin 1,1 prosenttia vähemmän kuin vuoden 2025 ennusteessa.

Työehtosopimusten mukaisten palkkakustannusten kasvun lisäksi kaupungin menojen kasvuun vaikuttaa yleinen kustannustason nousu. Suurimman toimialan kasvun ja oppimisen perusopetuksen oppilasmäärä vähenee hieman edellisvuodesta mutta samanaikaisesti toimialan kustannuksiin vaikuttaa kuntiin kohdistetut tehtävämuutokset liittyen perusopetuksen vuosiviikkotuntien lisäämiseen sekä oppimisen tuen uudistamiseen. Kaupungin toimialojen kustannuksia kasvattavat lisäksi panostukset joukkoliikenteeseen, kotoutumiskoulutuksiin ja muuhun kansalaisopistotoimintaan sekä Taidetehtaan siirto kaupungille.

Kasvun ja oppimisen toimialan menot ovat 131,3 miljoonaa euroa, kasvua edellisvuoden ennusteeseen 1,0 prosenttia. Elinvoiman toimialan menot ovat 47,5 miljoonaa euroa, kasvaen edellisvuodesta 4,3 prosenttia. Kaupunkikehityksen toimialan menot kasvavat edellisvuodesta 1,7 prosenttia ollen 32,6 miljoonaa euroa vuonna 2026. Konsernipalvelujen kulut kasvavat tilinpäätösennusteesta 1,0 prosenttia, kulujen ollessa 46,9 miljoonaa euroa. Työllisyysalueen määrärahojen määrä vuonna 2026 on 7,4 miljoonaa euroa, nousua 3,7 prosenttia verrattuna vuoden 2025 tilinpäätösennusteeseen.

Tulojen kehitys

Toimintatuottojen määrä on vuonna 2026 84 miljoonaa euroa eli noin 3,5 % enemmän kuin vuoden 2025 tilinpäätösennusteessa. Tulojen määrä kasvaa kotoutumiseen liittyvien tuottojen, kansalaisopiston, musiikkiopiston sekä varhaiskasvatusmaksutuottojen kasvun myötä.

Porvoon kaupungin tuloveroprosenttiin vuodelle 2026 ei esitetä korotuksia ja veroprosentti on edelleen 7,1 prosenttia. Kunnallisveron tuoton arvioidaan nousevan 3,0 miljoonaa euroa edellisvuoteen verrattuna ja olevan vuonna 2026 olevan noin 102 miljoonaa euroa.

Verohallinto vahvistaa kuntien yhteisöveron jako-osuudet vuodelle 2026 vasta saman vuoden alkupuolella. Ennakkotietojen perusteella kaupungin oman jako-osuuden arvioidaan laskevan vuodelle 2026 n. 44 prosenttia, jolloin kaupungin yhteisöveron tuotoksi arvioidaan 26 miljoonaa euroa, joka on noin 12 miljoonaa euroa kuluvan vuoden yhteisöveroennustetta alhaisempi.

Porvoon kaupungin kiinteistöveroprosentteihin ei esitetä muutoksia vuodelle 2026. Kiinteistöveron arvioidaan tuottavan kaupungille noin 19,3 miljoonaa euroa, mikä on edellisvuoden tasolla.

Ennakkotietojen mukaan kaupungin saamat valtionosuudet tulevat olemaan 51,2 miljoonaa euroa vuonna 2026. Valtionosuuksien kokonaismäärä laskee n. 0,5 miljoonaa euroa vuodesta 2025.

Investoinnit

Kaupungin investointitaso on kasvamassa merkittävästi vuosien 2026–2032 aikana. Vuodelle 2026 jaksettujen investointien määrä on yhteensä 49 miljoonaa euroa, joista talonrakennukseen kohdistuu 27 miljoonaa euroa ja infraan 19 miljoonaa. Lähivuosille suunnitellut investoinnit painottuvat päiväkoteihin ja kouluihin ja suurin yksittäinen investointikokonaisuus on Kokkonniemen liikuntakeskus.

Kaupungin talouden tasapaino ja lainanotto

Vuoden 2026 talousarviossa kaupungin talous on vielä vain lievästi alijäämäinen mutta kaupungin talous tulee heikkenemään merkittävästi suunnitelmavuosina 2027–2028. Vuoden 2026 alijäämä on 0,4 miljoonaa euroa, kun vuosina 2027–2028 sen arvioidaan olevan 13–16 miljoonaa euroa pääosin yhteisöveron tuoton alenemisen myötä.

Heikkenevä tuloskehitys yhdistettynä korkeaan investointitasoon johtaa siihen, että kaupungin lainakanta tulee suunnitteluvuosina kääntymään kasvuun. Kaupungin toiminnan ja investointien rahavirta on vuonna 2026 negatiivinen, joka tarkoittaa, että tulo-rahoitus ei riitä kattamaan vuonna 2026 investointimenoista kuin noin 47 prosenttia. Loppuosa kaupungin investoinneista rahoitetaan pääosin ottamalla uutta talousarviolainaa. Kaupungin lainakanta suunnitelmakauden lopussa vuonna 2028 on 146 miljoonaa euroa, kun se vielä vuoden 2025 lopussa on vain n. 50 miljoonaa euroa.

Kaupungin nykyiset lainat on sidottu kiinteäkorkoisiin lainoihin, joissa keskiporko on edullinen. Uusien nostettavien lainojen keskiporko tulee olemaan huomattavasti nykyisiä lainoja korkeampi. Lainakannan kasvaessa on varauduttava myös korkokustannusten ja -riskin kasvuun.

Tehdyistä taloutta tasapainottavista toimenpiteistä huolimatta kaupungin kustannusrakennetta, menojen tasoa sekä investointeja on kyettävä tarkastelemaan säännöllisesti ja lisäsopeuttamaan heikentyiin talouden näkymiin.

Kaupungin muuttuvan toimintaympäristön ja talouden tilannekuvaa kartoitetaan osana meneillään olevaa strategiaprosessia. Kaupungin talous on suunnitteluvuosina entistä riippuvaisempi yhteisöveron tuotosta ja menojen kasvuvauhdin hillitsemisestä. Yhteisöveroon liittyvän epävarmuuden ja meneillään olevan valtionosuusuudistuksen vuoksi suunnitelmavuosiin liittyy merkittäviä riskejä. Lisäksi menojen kasvun hillitsemisellä tulee olemaan keskeinen rooli talouden tasapainottamisessa, jolloin tulevaisuudessakin kaupunki voi panostaa kehittymiseen ja kärkihankkeiden edistämiseen.

Liikelaitokset

Liikelaitosten johtokuntien tehtävänä on kuntalain mukaisesti hyväksyä liikelaitoksen talousarvio ja taloussuunnitelma sekä päättää liikelaitoksen investoinneista, jollei muuta ole määrätty. Kaupunginvaltuusto päättää liikelaitosten sitovat tavoitteet, sekä kaupungin ja liikelaitoksen väliset rahoituserät, mm. tuottotavoitteen. Liikelaitokset rahoittavat lähtökohtaisesti investointinsa tulorahoituksellaan.

Konserniyhtiöt

Kuntalain mukaisesti valtuusto määrittelee omistajapoliittiset tavoitteet omistamilleen yhteisöille, sekä päättää omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta. Valtuusto päättää myös talousarviosta ja taloussuunnitelmasta, joihin sisältyy omistajapolitiikasta johdetut vuositavoitteet merkittävimmille konsernin yhteisöille.

Porvoossa konsernijaosto ohjaa ja valvoo omistajana, että tytäryhteisöt toimivat kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen asettamien tavoitteiden ja kaupunkistrategian mukaisesti sekä huolehtii konsernivalvonnan toteuttamisesta konserniohjeiden mukaisesti.

Kaupunkikonserniin kuului yhteensä 16 yhteisöä 30.9.2025.

Liite

Talousarvio 2026 ja taloussuunnitelma 2026–2028

Kaupunginjohtaja

Kaupunginhallitus käy yleiskeskustelun vuoden 2026 talousarviosta ja vuosien 2026–2028 taloussuunnitelmasta ja jatkaa asian käsittelyä seuraavassa kokouksessaan.

Päätös

Kaupunginhallitus kävi yleiskeskustelun vuoden 2026 talousarviosta ja vuosien 2026–2028 taloussuunnitelmasta ja päätti jatkaa asian käsittelyä seuraavassa kokouksessaan.

Kaupunginhallitus 03.11.2025
2542/02.02.00/2025

Kaupunginjohtaja

Kaupunginhallitus päättää esittää kaupunginvaltuustolle, että se hyväksyy vuoden 2026 talousarvion ja vuosien 2026-2028 taloussuunnitelman.

Rahoitusjohtaja valtuutetaan tekemään talousarviokirjaan teknislouontoisia muutoksia ennen valtuustokäsittelyä.

Päätös tarkastetaan heti.