



26.03.2012

Kj/5

## § 302

### Vuoden 2013 talousarvioehdotuksen raami ja talousarvio- sekä taloussuunnitelmaehdotuksen 2013 - 2015 laatimisohteet

HEL 2012-002817 T 02 02 00

#### Päätös

Kaupunginhallitus päätti hyväksyä liitteen mukaisesti vuoden 2013 talousarvioehdotuksen raamin sekä talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksen 2013-2015 laatimisohteet sekä lähettää ne lauta- ja johtokunnille otettavaksi huomioon talousarvioehdotusten valmistelussa.

Lisäksi kaupunginhallitus päätti, että talousarvion 2013 valmistelutilanne tuodaan kaupunginhallitukselle tiedoksi elokuussa. Kaupunginhallitukselle annetaan arvio talouden tilanteen yleisestä kehityksestä, kaupungin talouden ja toiminnan seurantaraportti 2/2012 sekä selvitys kaupunginhallituksen raamiohjeistuksen toteutumisesta hallintokuntien valmistelussa.

#### Käsittely

Esittelijä muutti esitystään siten, että esittelijän osuuden Raami 2013 -kohdan neljäs kappale muutetaan kuulumaan seuraavasti:

Tarkasteltaessa raamiehdotusta 2013 tilinpäätökseen 2011 nähden kaupungin yhteenlasketut toimintamenot kasvavat 6,3 %. Vuoden 2012 korkeasta toimintamenojen kasvusta johtuen vuoden 2013 talousarvioehdotuksen raami on laadittu siten, että kaupungin yhteenlasketut toimintamenot kasvavat raamissa +2,2 % ja kaupungin nettomenot eli toimintakate heikkenee vuodesta 2012 noin 0,7 %.

Lisäksi esittelijä muutti esitystään siten, että saman kohdan kuudes kappale muutetaan kuulumaan seuraavasti:

Useimpien hallintokuntien raamin mukaiset toimintamenot kasvavat talousarvioon 2012 nähden. Kasvulukuja tulee tarkastella kokonaisuutena vuosien 2012 ja 2013 osalta. Sosiaali- ja terveystoimen talousarvioehdotukset valmistellaan organisaatiouudistuksen keskeneräisyyden vuoksi nykyisen organisaation mukaisina kuitenkin siten, että päivähoitolle on annettu erillinen raami. Uusien organisaatiomallien mukainen talousarvio valmistellaan syksyllä ehdotusten pohjalta.

Päätöksen liitteenä oleva vuoden 2013 talousarvioehdotuksen raami ja talousarvio- sekä taloussuunnitelmaehdotuksen 2013–2015 laatimisohteet on muutettu esittelijän muutetun ehdotuksen mukaiseksi.



26.03.2012

Kj/5

Kaupunginhallitus hyväksyi esittelijän muutetun ehdotuksen yksimielisesti.

**Esittelijä**

kaupunginjohtaja  
Jussi Pajunen

**Lisätiedot**

Tuula Saxholm, talousarviopäällikkö, puhelin: 310 36250  
tuula.saxholm(a)hel.fi  
Ari Hietamäki, vs. suunnittelupäällikkö, puhelin: 310 36567  
ari.hietamaki(a)hel.fi

**Liitteet**

1 Vuoden 2013 talousarvioehdotuksen raami ja laatimisohteet 26.3.2012

**Päätösehdotus**

Kaupunginhallitus päättäne hyväksyä liitteenä olevan vuoden 2013 talousarvioehdotuksen raamin sekä talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksen 2013-2015 laatimisohteet sekä lähettää ne lauta- ja johtokunnille otettavaksi huomioon talousarvioehdotusten valmistelussa.

Lisäksi kaupunginhallitus päättäne, että talousarvion 2013 valmistelutilanne tuodaan kaupunginhallitukselle tiedoksi elokuussa. Kaupunginhallitukselle annetaan arvio talouden tilanteen yleisestä kehityksestä, kaupungin talouden ja toiminnan seurantaraportti 2/2012 sekä selvitys kaupunginhallituksen raamiohjeistuksen toteutumisesta hallintokuntien valmistelussa.

**Esittelijä**

Esittelijä toteaa, että kaupungin voimassa olevan suunnittelujärjestelmän mukaan kaupunginhallitus antaa vuosittain valmisteltavien toimintaa ja taloutta koskevien suunnitelmien laatimista koskevat ohjeet.

**Yleisen taloustilanteen vaikutus kaupungin tulopohjaan**

Talousnäkymät vuosien 2013–2015 taloussuunnitelmaa ajatellen ovat hyvin epävarmoja kansainvälisen velkakriisin vuoksi. Euroalueen ja EU:n kasvu on pysähtynyt. EU:ssa kasvua hidastavat velkakriisin aiheuttama epävarmuus ja julkisten talouksien vakautustoimet. Lisääntynyt epävarmuus on heikentänyt tulevaisuudennäkymiä niin kansainvälisessä taloudessa kuin kotimaassakin.

Valtiovarainministeriön joulukuisen suhdannekatsauksen mukaan vuonna 2012 Suomen talouskasvu hidastuu vuoden 2011 noin 2,9 % tasosta. Kasvua hidastaa heikentynyt vientikysyntä ja epävarmuuden



26.03.2012

Kj/5

johdosta alentunut investointihalukkuus. Kasvu on miltei kokonaan kotimaisen kysynnän varassa. BKT:n kasvuksi ennakoitaan 0,4 % tänä vuonna ja ensi vuonna 1,7 %. Kasvu hidastuu vuodesta 2011 merkittävästi. Monet ennustelaitokset ovat ennustaneet selvästi heikompaa kasvua. Pahimmissa ennusteissa povataan jopa tuotannon laskua vuonna 2012. Rahoitusmarkkinoiden epävarmuus saattaa heikentää talousnäkyä nopeallakin aikataululla.

Työttömyysaste laski vuonna 2011 keskimäärin 7,8 %:iin. Taloudellisen aktiviteetin hidastuminen voi johtaa työttömyyden nousuun mutta toistaiseksi arviot sekä työttömyysasteen noususta että tehtyjen työtuntien vähenemisestä vuonna 2012 ovat ennusteen mukaan vähäisiä. Työllisten määrä kasvoi viime vuonna 1,1 % ja vuonna 2012 työllisten määrän arvioidaan vähenevän 0,3 %.

Kuluttajahintojen arvioidaan nousevan 2,7 % vuonna 2012. Inflaatioennusteet vuodelle 2012 vaihtelevat hieman yli 3 %:sta reiluun 2,5 %:iin. Vuonna 2013 kustannustason nousun ennakoitaan hidastuvan vuodesta 2012 ollen useimpien ennusteiden mukaan 2 %:in molemmin puolin. Kuluttajahintojen muutoksen ennakkointiin vaikuttaa Euroopan keskuspankin harjoittama rahapolitiikka.

Suomen bruttokansantuote supistui 8,2 % vuonna 2009. Talous on elpynyt vuosina 2010–2011, mutta vuoden 2008 tuotannon tasoa ei ole vielä saavutettu. Vuosien 2008–2009 taluskriisin aiheuttama vaje julkiseen talouteen oli niin syvä, että hallitusohjelmassa sovitut menoleikkaukset eivät todennäköisesti riitä oikaisemaan julkisen talouden alijäämää. Valtion talousarviossa valtion nettolainanoton taso tasaantuu, mutta esitetyt menoleikkaukset eivät näytä kääntävän lainakannan kasvuprosenttia pienemmäksi eivätkä myöskään pysäytä lainakannan kasvua. Valtion talousarvion laadintavaiheen jälkeen näkemykset talouden kehityksestä ovat heikentyneet ja tämän arvioidaan kiihdyttävän valtion lainakannan kasvua. Valtion velkaantuminen on haaste myös kuntasektorille, sillä valtio joutunee budjetin tasapainottamiseksi asettamaan kuntasektorille tiukkenevia taloustavoitteita. Suurin yksittäinen julkisen talouden leikkaus kohdistuu vuoden 2012 valtion talousarviossa kuntien valtionosuuksiin, joita leikataan 631 milj. euroa. On mahdollista, että valtio maaliskuisessa kehysriihessään ehdottaa uusia kuntakenttään kohdistuvia leikkaustoimia.

#### Kaupungin talouden liikkumavara

Helsingin verotulot kasvoivat 9,3 prosenttia vuonna 2011. Veroprosentin noston vaikutuksesta kunnallisverojen osuus kokonaiskasvusta oli 7,5 prosenttiyksikköä.



Kaupungin toimintamenot kasvoivat 2,5 prosenttia. Menokasvun hillinnässä onnistuttiin. Toimintamenokasvu oli vuonna 2009 noin 6,5 prosenttia ja vuonna 2010 noin 3,8 prosenttia.

Vuonna 2011 verotulojen kasvun ja matalan toimintamenokasvun seurauksena kaupungin vuosikate parani edellisestä vuodesta selvästi. Vuosikatteen paranemisesta huolimatta kaupunki joutui ottamaan lainaa 130 miljoonaa euroa (vuonna 2010 lainanotto oli 281 miljoonaa euroa ja vuonna 2009 noin 231 miljoonaa euroa). Tämä pääosin peruspalvelutuotannon investointeihin otettu laina osoittaa, että vuosikatteen parantumisesta huolimatta kaupungin tulo-rahoitus ei riitä investointien rahoittamiseen.

Vuodesta 2008 nopeasti kaksinkertaistuneen lainakannan vuoksi menokasvun hillitseminen tuottavuuden parantamiseksi on Helsingin ykköstavoite talouden tasapainottamiseksi.

Helsinki rakentaa parhaillaan uusia asuinalueita satamatoiminnoilta vapautuneille alueille ja peruskorjaa kiinteistökannan ikääntyessä aiempaa enemmän koulu-, päiväkot-, sairaala- ja muita peruspalvelurakennuksia. Kaupungin investointitaso on noussut viime vuosina merkittävästi. Vuonna 2011 emokaupunki investoi lähes 500 miljoonalla eurolla. Vuoden 2011 tilinpäätöstietojen talouden tasapaino toteutuu emokaupungin osalta siten, että investointien tulo-rahoitusprosentti on noin 51 %. Laskettaessa liikelaitokset mukaan nousee vastaa luku noin 85 %:iin.

Kaupungin uusien alueiden ja toisaalta olemassa olevien palvelutilojen ylläpitämiseen liittyvät investointihaasteet tulevat jatkumaan koko 2010-luvun.

Helsingin Energian kertyneistä pääomista on voitu viime vuosina siirtää kaupungin palvelujen rahoittamiseen vuosittain merkittävä summa rahaa. Ilman näitä tehtyjä siirtoja kaupungin talous ei olisi hyvinä verotulovuosinakaan ollut tasapainossa.

Helsingin Energian kehitysohjelma hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa tammikuussa 2012. Kehitysohjelman, energiamarkkinoiden kilpailutilanteen sekä tulevan yhtiöittämisvelvoitteen vuoksi kaupungin talous ei voi tulevina vuosina tukeutua entisessä määrin Helsingin Energian ylimääräisiin tuloutuksiin.

Talousarviossa 2012 kaupungin investoinnit ovat edelleen korkealla tasolla muun muassa uusien aluerakentamiskohteiden rakentamisen, joukkoliikenteeseen liittyvien hankkeiden ja kiinteistöjen korjausinvestointien vuoksi. Investointeja on tarkasteltu kriittisesti jo parina aiempaan vuonna talousarvioiden yhteydessä. Investointitason tuntuva alentaminen ei näytä mahdolliselta, mikäli halutaan turvata



uusien alueiden toteutuksen eteenpäin vieminen. Jo siirrettyjä investointeja ei voida siirtää enempää.

Kaupungin lainakannan kasvua on hillittävä, jotta vuosittaiset lainanhoitokustannukset eivät nouse liian korkeiksi. Taloudellinen epävarmuus voi heikentää lainansaantia kohtuullisin ehdoin. Koska investointitaso on edelleen korkea eikä sitä voida alentaa tuntuvasti, tulee toimintamenokehityksen pysyä kohtuullisena. Tämä edellyttää tuottavuuden parantamista ja priorisointia palvelutuotannossa. Erityisesti lisäkustannuksia aiheuttavat palvelujen laajennukset eivät ole mahdollisia.

### Raami 2013

Vuoden 2013 talousarvion raamin lähtökohtana on toimintamenojen osalta strategiaohjelman mukainen talouden tasapainotavoite ja kaupungin tuottavuuden parantamiselle asetettu tavoite.

Strategiaohjelman mukaan kaupungin toimintamenojen kasvu ei ylitä kustannustason nousua ja väestönkasvua.

- kustannustason nousu +2,2 % (peruspalvelujen hintaindeksi, VM:n ennuste vuodelle 2013)
- väestönkasvu +0,8 % (Helsingin väestöennusteen 2012–2050 mukainen ennuste vuodelle 2013)

Tuottavuuden paraneminen edellyttää, että toimintamenojen kasvun on oltava kustannustason nousua ja väestönkasvua pienempää. Vuoden 2011 tilinpäätöstietojen mukaan tässä tavoitteessa on onnistuttu. Vuoden 2012 talousarvion taso sen sijaan ylittää strategiaohjelman mukaisen toimintamenoille asetetun kasvutavoitteen ja merkitsee toteutuessaan tuottavuuden selvää heikentymistä. Vuoden 2012 talousarviossa nettomenot eli toimintakate kasvaa 6,2 % vuodesta 2011.

Tarkasteltaessa raamiehdotusta 2013 tilinpäätökseen 2011 nähden kaupungin yhteenlasketut toimintamenot kasvavat 5,8 %. Vuoden 2012 korkeasta toimintamenojen kasvusta johtuen vuoden 2013 talousarvioehdotuksen raami on laadittu siten, että kaupungin yhteenlasketut toimintamenot kasvavat raamissa +1,6 % ja kaupungin nettomenot eli toimintakate säilyy 2012 tasolla.

Kahdelle vuodelle jaettuna kaupungin toimintamenojen kasvu on kohtuullinen ja siinä on otettu huomioon kaupunkitasolla yhteensä noin prosenttiyksikön suuruinen tuottavuusoletus.

Useimpien hallintokuntien raamin mukaiset toimintamenot eivät kasva talousarvioon 2012 nähden. Tämä johtuu kaupungin talouden



26.03.2012

Kj/5

liikkumavarasta. Kasvulukuja tulee tarkastella kokonaisuutena vuosien 2012 ja 2013 osalta. Määrärahaa on em. perusteella kohdennettu mm. sosiaali- ja terveystoimeen sekä opetustoimeen. Sosiaali- ja terveystoimen talousarvioehdotukset valmistellaan organisaatiouudistuksen keskeneräisyyden vuoksi nykyisen organisaation mukaisina kuitenkin siten, että päivähoitolle on annettu erillinen raami. Uusien organisaatiomallien mukainen talousarvio valmistellaan syksyllä ehdotusten pohjalta.

Hallintokuntien tulee noudattaa voimassa olevia virka- ja työehtosopimuksia kokonaisraaminsa puitteissa. Kaupunginhallituksen käyttövaroihin ei ole varattu keskitettyjä palkkamäärärahoja.

Kokonaisverotulojen arvioidaan kasvavan 3,5 %. Kunnallisverojen kasvuksi arvioidaan nykyisellä veroprocentilla 3,9 % ja yhteisöveron kasvuksi 1,9 %. Arvioiden pohjana ovat valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton veroennusteet sekä aiempina vuosina toteutunut kehitys.

Investoinneissa uudisrakentaminen painottuu satamalta vapautuneille alueille. Korjausrakentamisessa pääpaino on edelleen palvelutilojen kunnostamisessa. Helenin ja erityisesti HKL:n investointitarpeet nostavat kaupungin investointitason vuosina 2014-2015 korkeaksi. Tämä merkitsee lisälainanoton jatkumista läpi suunnitelmakauden. Helenin investointien voidaan odottaa tuottavan tuloja myöhemmin. HKL:n investoinnit ovat taas rinnastettavissa peruspalveluinvestoinneiksi, joita joudutaan rahoittamaan pääsääntöisesti verorahoituksella ja muulla tulorahoituksella. Mikäli näihin rahoitusmuotoihin, erityisesti verorahoitukseen ml. valtionosuudet kohdistuu valtion säästötoimenpiteiden vuoksi leikkauksia, joudutaan investointiohjelmaa rahoitusnäkökulmasta tarkastelemaan jatkossa vielä kriittisesti.

Vuoden 2013 raamiin pohjautuvan talousarvion mukaisen tulos- ja rahoituslaskelman ohessa on esitetty tulos- ja rahoituslaskelma-arviot myös vuosille 2014 ja 2015. Näissä laskelmissa toimintamenojen nettokasvu eli toimintakatteen muutos on vuosittain 2,0 %. Lisäksi on myös esitetty arviot koko kaupunkia koskevasta tulos- ja rahoituslaskelmasta vuosille 2013-2015 ja ne pohjautuvat edellä mainittuihin talousarvion mukaisiin laskelmiin.

#### Talousarvioehdotuksen valmistelussa huomioon otettavaa

Hallintokuntien edellytetään talousarvioehdotuksissaan ja erityisesti määrärahoja kohdentaessaan ottavan huomioon kaupunginhallituksen valmistelua ohjaavat kannanotot.

Hallintokuntien odotetaan talousarviota valmistellessaan kiinnittävän erityisesti huomiota kaupungin kokonaisedun kannalta keskeisten



26.03.2012

Kj/5

hallintokuntarajat ylittävien prosessien toiminnan parantamiseen. Tällaisia haasteita on mm. lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistäminen, tilojen käytön tehostaminen, uudet satamalta vapautuneet alueet sekä elinkeinostrategian toteuttaminen.

Lisäksi hallintokuntien tulee ottaa huomioon kaupunginvaltuuston 15.2.2012 käymä raamin lähetekeskustelu ([www.hel.fi/paatoksenteko](http://www.hel.fi/paatoksenteko) ja [hallinto/paatoksenteko/ kaupunginvaltuusto/paatosasiakirjat/ keskustelupoytakirjat](http://www.hel.fi/hallinto/paatoksenteko/kaupunginvaltuusto/paatosasiakirjat/keskustelupoytakirjat)).

Talousarvion 2013 valmistelutilanne tuodaan Khlle tiedoksi elokuussa. Kaupunginhallitukselle annetaan arvio talouden tilanteen yleisestä kehityksestä, kaupungin talouden ja toiminnan seurantaraportti 2/2012 sekä selvitys kaupunginhallituksen raamiohjeistuksen toteutumisesta hallintokuntien valmistelussa.

Henkilöstötoimikunta antaa laatimisoheista lausunnon, joka jaetaan kaupunginhallitukselle 12.3.2012.

Taloudellisen tilanteen muuttuessa kaupunginhallitus tarkentaa tarvittaessa talousarvioehdotusten valmistelun perusteita ja raamia.

**Esittelijä**

kaupunginjohtaja  
Jussi Pajunen

**Lisätiedot**

Tuula Saxholm, talousarviopäällikkö, puhelin: 310 36250  
[tuula.saxholm\(a\)hel.fi](mailto:tuula.saxholm(a)hel.fi)  
Ari Hietamäki, vs. suunnittelupäällikkö, puhelin: 310 36567  
[ari.hietamaki\(a\)hel.fi](mailto:ari.hietamaki(a)hel.fi)

**Liitteet**

1 Vuoden 2013 talousarvioehdotuksen raami ja laatimisoheet.pdf

**Tiedoksi**

Lautakunnat ja johtokunnat  
Virastot ja liikelaitokset

**Päätöshistoria**

Kaupunginhallitus 12.03.2012 § 256

Pöydälle 12.03.2012

HEL 2012-002817 T 02 02 00

Päätös

**Postiosoite**

PL 1  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
[hallintokeskus@hel.fi](mailto:hallintokeskus@hel.fi)

**Käyntiosoite**

Pohjoisesplanadi 11-13  
Helsinki 17  
<http://www.hel.fi/hallintokeskus>

**Puhelin**

+358 9 310 1641

**Faksi**

+358 9 655 783

**Y-tunnus**

0201256-6

**Tilinro**

FI0680001200062637

**Alv.nro**

FI02012566



26.03.2012

Kj/5

Kaupunginhallitus päätti panna asian pöydälle kahdeksi viikoksi.

Käsittely

12.03.2012 Pöydälle

Pöydällepanoehdotus:

Tatu Rauhamäki: Pöydälle kahdeksi viikoksi.

Esittelijä

kaupunginjohtaja  
Jussi Pajunen

Lisätiedot

Timo Jaakkola, suunnittelupäällikkö, puhelin: 310 70869  
timo.jaakkola(a)hel.fi  
Tuula Saxholm, talousarviopäällikkö, puhelin: 310 36250  
tuula.saxholm(a)hel.fi