



11.03.2013

Kj/3

§ 272

Vuoden 2014 talousarvioehdotuksen raami ja talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksen 2014-2016 laatimisohteet

Pöydälle 11.03.2013

HEL 2013-003198 T 02 02 00

Päätös

Kaupunginhallitus päätti panna asian pöydälle 25.3.2013 saakka.

Esittelijä

kaupunginjohtaja
Jussi Pajunen

Lisätiedot

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

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus päättäne hyväksyä liitteen mukaisesti vuoden 2014 talousarvioehdotuksen raamin sekä talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksen 2014–2016 laatimisohteet sekä lähettää ne lauta- ja johtokunnille otettavaksi huomioon talousarvioehdotusten valmistelussa.

Lisäksi kaupunginhallitus päättäne, että talousarvion 2014 valmistelutilanne tuodaan kaupunginhallitukselle tiedoksi 19.8.2013. Kaupunginhallitukselle annetaan arvio talouden tilanteen yleisestä kehityksestä, kaupungin talouden ja toiminnan seurantaraportti 2/2013 sekä selvitys kaupunginhallituksen raamiohteistuksen toteutumisesta hallintokuntien valmistelussa.

Esittelijä

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

Yleinen taloustilanne

Taloussuunnitelmat vuosien 2014–2016 taloussuunnitelmaa ajatellen ovat edelleen epävarmat. Talouskasvu on vuoden 2012 aikana ollut heikkoa ja lähivuosien talouskasvuun, julkiseen velkaantumiseen ja rahoitusmarkkinoiden toimivuuteen liittyy suuria riskejä, jotka



toteutuessaan heikentävät työllisyyttä, vähentävät verotuloja ja lisäävät painetta julkisten menojen kasvuun.

Suomen ja koko euroalueen lähivuosien talouskasvu tulee olemaan vaiheaa. Vuonna 2012 euroalueen talouden aktiviteetti laski 0,5 prosenttia eikä kasvua kerry vielä vuonna 2013. Ulkoisen toimintaympäristön heikkoudella on merkittävä vaikutus Suomen talouteen vuosien 2013–2014 aikana.

Vuonna 2012 Suomen BKT:n ennustetaan supistuneen 0,1 %. Työllisyys on kuitenkin kehittynyt vuonna 2012 myönteisemmin kuin kokonaistuotanto. Työttömyysaste on jatkanut laskuaan 2012 loppusyksyyn asti, mutta työttömyyden ennustetaan jonkin verran kasvavan 2013.

Vuonna 2013 BKT:n kasvuksi ennustetaan 0,5 %, ja kasvun odotetaan kohenevan jonkin verran vuoden loppua kohti. Yksityisen kulutuksen näkymät ovat vaisut. Syynä tähän on heikko reaalitytöiden kehitys johtuen kotitalouksien korkeammasta verorasituksesta ja vuodelle 2013 ennustetusta heikkenevästä työllisyystilanteesta. Kotitalouksien käytettävissä olevan reaalitytulon ennustetaan pysyvän ennallaan.

Vuonna 2013 työttömyyden vuosikeskiarvoksi ennustetaan 8,1 %, joten työttömyyden ennakoidaan kasvavan vuoden 2013 aikana. Lisäksi tulevan talouden kasvun kannalta ongelmallista on kone- ja laiteinvestointien aleneminen.

Heikentyneet kasvunäkymät heijastuvat suoraan julkisen talouden rahoitusasemaan. Julkisen talouden alijäämän ennustetaan kuitenkin pienenevän ensi vuonna hallituksen sopeutustoimien ansiosta. Valtiontalouden arvioidaan olevan ensi vuonna noin 6,1 mrd. euroa alijäämäinen, mikä on noin 3,0 % kokonaistuotannosta. Valtion velkaantuminen ei näytä taittuvan vuosina 2013–2014. Mikäli maailmantalouden kasvu vauhdittuu vuonna 2014, arvioidaan Suomenkin talouden kääntyvän kasvuun vuonna 2014 viennin virkoamisen seurauksena.

Vuodet 2012- 2014 ovat Suomessa työikäisen väestön nopeimman supistumisen aikaa (keskimäärin n. 17 000 henkilöä vuosittain), joten työvoima alkaa ennusteajanjakson loppua kohden vähentyä. Vuonna 2014 työttömyysaste jää 8,0 prosenttiin. Väestörakenteen muutos näkyy lähivuosina erityisesti siinä, että työllisyysaste paranee, vaikka työllisten määrä ei lisääny.

Suomen kokonaistuotanto ei saavuta vuodenvaihteen 2007/2008 tuotannon tasoa vielä edes vuoden 2014 lopulla, vaikka palvelualoilla ja rakentamisessa taso ylittyikin.



Kaupungin talouden liikkumavara

Suomen julkisessa taloudessa on tehty kuluneella hallituskaudella merkittäviä kuntien tulopohjaa leikkaavia päätöksiä. Valtiontalouden 2013–2016 kehyspäätöksen mukanaan tuomat kuntien tulopohjaa heikentävät 500 milj. euron valtionosuusleikkaukset toteutetaan portaittain kasvaen vuosina 2013–2015. Vuonna 2012 on jo toteutettu 631 milj. euron leikkaukset. Lisäksi hallituskauden loppupuolella jouduttaneen toteutuneen ennakoitua heikomman yleisen talouskehityksen myötä tekemään uusia leikkauksia, jotta hallituskaudelle asetetut julkisen talouden tasapainotavoitteet saavutettaisiin.

Helsingin oman palvelutuotannon rahoitustilannetta on viime vuosina helpottanut se, että Helsingin Energian kertyneistä pääomista on voitu siirtää kaupungin palvelujen rahoittamiseen vuosittain merkittävä summa rahaa. Ilman näitä siirtoja kaupungin talous ei olisi hyvinä verotulovuosinakaan ollut tasapainossa. Helsingin Energian kehitysohjelma hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa tammikuussa 2012. Kehitysohjelman, energiamarkkinoiden kilpailutilanteen sekä tulevan yhtiöittämisveloitteen vuoksi kaupungin talous ei voi tulevina vuosina tukeutua läheskään entisessä määrin Helsingin Energian ylimääräisiin tuloutuksiin.

Viime vuosina kaupungin investoinnit ovat olleet korkealla tasolla muun muassa uusien aluerakentamiskohteiden rakentamisen käynnistämisen, joukkoliikenteeseen liittyvien hankkeiden ja kiinteistöjen korjausinvestointien vuoksi.

Kaupungin lainakannan vuodesta 2008 lähes kaksinkertaistunut taso ja vuonna 2013 edelleen jatkuva lainanotto muodostavat aikaisempaan verrattuna merkittävästi suuremman riskin. Lainakannan kasvua on hillittävä, jotta vuosittaiset lainanhoitokustannukset eivät nouse liian korkeiksi. Taloudellinen epävarmuus voi heikentää lainansaantia kohtuullisin ehdoin.

Käyttötalouden menokasvu oli vuonna 2012 tilinpäätöksen mukaan 4,8 % (ilman liikelaitoksia sekä nettobudjetoituja sisäisiä palveluntuottajia Staraa ja tilakeskusta tarkasteltuna). Menokasvu siis lähes kaksinkertaistui edellisestä vuodesta, jolloin menokasvu oli 2,5 %.

Edellä esitettyyn kaupungin muuttuvan rahoituspohjan haasteeseen kaupunki joutuu vastaamaan valtuustokaudella 2013–2016. Helsingin vuoden 2013 talousarvio laadittiin siten, että pohjana oli päättyneen valtuustokauden strategiaohjelman tavoite: ”kaupungin toimintamenojen kasvu ei ylitä kustannustason nousua”. Vuoden 2013 talousarvion toimintamenojen loppusumma on ilman liikelaitoksia tarkastellen +3,3 % vuoden 2012 tilinpäätöstä suurempi.



Arvio kaupungin taloudellisesta liikkumavarasta näyttää pienenevän lähivuosina. Asiaa käsitellään laajasti valtuustokauden 2013–2016 strategiaohjelmaluonnoksessa. Siinä todetaan mm.: Erityisesti Helsingin Energian osuus kaupungin palvelujen rahoittajana pienenee. Kaupungin tulorahoitus on (vuosikate) saatava nostettua kestäväälle tasolle ilman Helsingin Energialta saatavaa viime vuosien tasoista tulovirtaa. Tästä syystä kaupungin hallintokuntien käyttötalouden toimintamenot eivät voi vuonna 2014 olla juurikaan vuoden 2013 talousarvion tasoa korkeampia. Valtuustokaudella 2013- 2016 kaupungin velkaantumiskehitys tulee pysäyttää pitämällä emokaupungin nettomenojen kasvu verorahoituksen kasvua hitaampana ja rahoittamalla nykyistä merkittävästi suurempi osuus investoinneista tulorahoituksella ja kiinteän omaisuuden myyntituloilla. Keskeisiä toimenpiteitä toimintamenojen kasvun hidastamisessa tulisi strategialuonnoksen mukaan olla:

- Emokaupungin nettomenoille asetetaan vuosittain verorahoitusnäkymin perustuva talousarvioraami
- Strategiakaudelle asetetaan nykyistä selvästi alempi sitova investointien kokonaisraami. Vuosina 2014–2016 peruskaupungin investointiraami on vuosittain 400 milj. euroa
- Kaupungin henkilöstömäärä ei strategiakaudella kasva vuoden 2012 lopun tasosta
- Kaupungin omassa käytössä olevien toimitilojen kokonaispinta-alan määrä ei kasva strategiakaudella
- Jokaisen investointihankkeen yhteydessä on esitettävä selvitys onko hanke toteutettavissa sitovan investointi- ja toimintameno- ja puitteissa sekä toteuttaako hanke henkilöstömäärälle ja tilatehokkuudelle strategiassa asetetut tavoitteet
- Tonttien ja rakennusten myyntitavoitteita nostetaan velkaantumisen hillitsemiseksi

Lisäksi keskeinen toimenpide toimintamenojen kasvun hidastamisessa tulisi olla kevään 2013 aikana kaupunginhallituksen käsiteltäväksi valmisteltavan kaupungin kokonaisvaltaisen tuottavuusohjelman toimenpiteiden toteuttaminen vuosien 2013–2016 aikana.

Emokaupungin investointitason mitoittamisessa rahoituksen kannalta kestäväälle 400 milj. euron vuosittaiselle tasolle joudutaan hankkeita tarkastelemaan uudelleen. Osa hankkeista joudutaan siirtämään tai niistä joudutaan luopumaan kokonaan, jotta palveluntuotannon kannalta tärkeiden hankkeiden rahoitus pystytään turvaamaan.

Raami 2014



Vuoden 2014 talousarvion raamin lähtökohtana on valtuustokauden 2013–2016 strategiaohjelmaluonnoksen mukainen talouden tasapainoa ja tuottavuuden parantamista koskeva tavoite:

- emokaupungin nettomenojen kasvu on verorahoituksen kasvua hitaampaa,
- peruskaupungin investointiraami on vuosittain 400 milj. euroa
- nykyistä merkittävästi suurempi osuus investoinneista rahoitetaan tulorahoituksella ja kiinteän omaisuuden myyntituloilla

Vuoden 2012 tilinpäätöstietojen mukaan emokaupungin investointien tulorahoitusprosentti oli 33 %. Vuoden 2014 raami lähtee siitä, että investointien tulorahoitusprosentin tulisi vuonna 2014 olla vastaavalla tasolla.

Tarkasteltaessa raamiehdotusta 2014 tilinpäätökseen 2012 nähden kaupungin yhteenlasketut toimintamenot kasvavat +4,9 %. Strategiaohjelman velkaantumiskehityksen pysäyttämistavoitteesta sekä vuoden 2012 korkeasta toteutuneesta toimintamenojen kasvusta johtuen vuoden 2014 talousarvioehdotuksen raami on laadittu siten, että kaupungin yhteenlasketut toimintamenot kasvavat raamissa +1,5 % vuoden 2013 talousarvion tasosta.

Useimpien hallintokuntien toimintamenot eivät raamin mukaan kasva talousarvioon 2013 nähden. Tämä johtuu kaupungin talouden liikkumavarasta. Kasvulukuja tulee tarkastella kokonaisuutena vuosien 2012, 2013 ja 2014 osalta. Määrärahaa on em. perusteella kohdennettu toiminnoille, joissa on väestönkasvusta aiheutuvaa väistämätöntä palvelutarpeen kasvua.

Hallintokuntien tulee suunnitella toimintansa raamin puitteissa siten, että kulloisiakin voimassa olevia virka- ja työehtosopimuksia noudatetaan. Kaupunginhallituksen käyttövaroihin ei ole varattu keskitettyjä palkkamäärärahoja.

Kokonaisverotulojen arvioidaan kasvavan 3,3 % vuoden 2013 ennustetusta tasosta. Kunnallisverojen kasvuksi arvioidaan nykyisellä veroprosentilla 3,5 % ja yhteisöveron kasvuksi 2,7 %. Arvioiden pohjana ovat valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton veroennusteet sekä aiempina vuosina toteutunut kehitys.

Investoinneissa strategiaohjelmaehdotuksen mukaisesti peruskaupungin investointiraami on vuosittain 400 milj. euroa.

Vuoden 2014 raamin mukaisen tulos- ja rahoituslaskelman ohessa on esitetty tulos- ja rahoituslaskelma-arviot myös vuosille 2015 ja 2016.



11.03.2013

Kj/3

Näissä laskelmissa nettomenojen (toimintakate) kasvu suhteessa verorahoitukseen on strategiaohjelmaehdotuksen tavoitteen mukainen. Lisäksi on myös esitetty arviot koko kaupunkia koskevasta tulos- ja rahoituslaskelmasta vuosille 2014–2016.

Talousarvioehdotuksen valmistelussa huomioon otettavaa

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

Lisäksi hallintokuntien tulee ottaa huomioon kaupunginvaltuuston 13.2.2013 käymä raamin lähetekeskustelu (www.hel.fi/paatöksenteko ja [hallinto/paatöksenteko](http://www.hel.fi/hallinto/paatöksenteko)/ [kaupunginvaltuusto/paatösasiakirjat/](http://www.hel.fi/kaupunginvaltuusto/paatösasiakirjat/) [keskustelupöytäkirjat](http://www.hel.fi/keskustelupoytakirjat/)).

Talousarvion 2014 valmistelutilanne tuodaan Khlle tiedoksi 19.8.2013. Kaupunginhallitukselle annetaan arvio talouden tilanteen yleisestä kehityksestä, kaupungin talouden ja toiminnan seurantaraportti 2/2013 sekä selvitys kaupunginhallituksen raamiohjeistuksen toteutumisesta hallintokuntien valmistelussa.

Henkilöstötoimikunta antaa laatisohjeista lausunnon, joka on jaetaan kaupunginhallitukselle 11.3.2012.

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

Esittelijä

kaupunginjohtaja
Jussi Pajunen

Lisätiedot

Ari Hietämäki, johtava suunnittelija, puhelin: 310 36567
ari.hietamaki@hel.fi
Tuula Saxholm, talousarviopäällikkö, puhelin: 310 36250
tuula.saxholm@hel.fi

Liitteet

- 1 Vuoden 2014 talousarvioehdotuksen raami ja talousarvio- sekä taloussuunnitelmaehdotuksen 2014-2016 laatisohjeet.pdf

Tiedoksi; Muutoksenhakukielto, valmistelu

Lauta- ja johtokunnat sekä virastot ja liikelaitokset