



19.08.2013

Kj/6

§ 815

Vuoden 2014 talousarvion ja taloussuunnitelman 2014–2016 valmistelutilanne

Pöydälle 19.08.2013

HEL 2013-010538 T 02 02 00

Päätös

Kaupunginhallitus päätti panna asian pöydälle 2.9.2013 saakka.

Esittelijä

kaupunginjohtaja
Jussi Pajunen

Lisätiedot

Ari Hietamäki, johtava suunnittelija, puhelin: 310 36567
ari.hietamaki(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Seurantaraportti 2/2013
- 2 Luonnos 10 vuoden investointisuunnitelmaksi 16.8.2013
- 3 Luonnos talonrakennushankkeiden 10-vuotissuunnitelmaksi 16.8.2013
- 4 Luonnos vuokra- ja osakekohteina toteutettavista hankkeista 16.8.2013

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus päättäne merkitä talousarvion 2013 ja taloussuunnitelman 2014–2016 valmistelutilanteen tiedoksi.

Esittelijä

Hyväksyessään vuoden 2014 talousarvioehdotuksen raamin sekä talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksen 2014–2016 laatimisohteet 25.3.2013 kaupunginhallitus päätti, että talousarvion 2013 valmistelutilanne tuodaan Khlle tiedoksi 19.8.2013, jolloin Khlle annetaan arvio talouden tilanteen yleisestä kehityksestä, kaupungin talouden ja toiminnan seurantaraportti 2/2013 sekä selvitys kaupunginhallituksen raamiohjeistuksen toteutumisesta hallintokuntien valmistelussa

Yleinen taloustilanne

Taloustilanteen analyysin taustana ovat valtiovarainministeriön kesäkuussa julkaiseman suhdannekatsauksen tiedot.



Viimeisen parin vuoden aikana valtiovarainministeriön talousennusteet ovat pitäneet sisällään oletuksen euroalueen hitaasta toipumisesta. Tämä oletus on osoittautunut toistaiseksi optimistiseksi ja toipumisen alkamista Suomen kokonaistuotannon osalta odotetaan edelleen. VM:n kesäkuuisessa ennusteessa euroalueen taloudellinen aktiviteetti laskee kuluvana vuonna 0,5 % ja ensi vuonna päästään vain reilun puolen prosentin kasvuun. Myös maailmankaupan kasvu on hidasta ja pysyy lähivuosien ajan selvästi alle pitkän aikavälin keskiarvon.

Kuluvana vuonna BKT:n ennustetaan supistuvan Suomessa 0,4 %. Sekä suhdanneluonteisten että rakenteellisten tekijöiden johdosta erityisesti teollisuuden tuotanto supistuu merkittävästi. Teollisuuden tuotanto laskee vuonna 2013 edellisestä vuodesta 4,5 % eikä palveluidenkaan tuotanto ei lisäännä kuin 0,3 %. Kotitaloudet eivät kannattele taloutta edellisten vuosien tapaan. Yksityisen kulutuksen näkymät ovat alkuvuoden aikana heikentyneet. Viime kuukausien aikana kuluttajien kokema epävarmuus on lisääntynyt ja se heijastuu erityisesti kestokulutushyödykkeiden hankinnassa. Työllisyystilanteen heikentyminen myös vähentää tuloja sekä kulutusta ja verotusta kiristävien toimenpiteiden myötä kotitalouksien käytettävissä olevat reaalitytulot pysyvät viimevuotisella tasolla. Näiden tekijöiden johdosta yksityinen kulutus lisääntyy vain 0,3 % viimevuodesta.

Suomen viennin volyymi pysyy kuluvana vuonna viime vuoden tasolla. Vaisu vientikehitys yhdessä heikon kotimaisen kysynnän kanssa vetää kuluvan vuoden tuonnin lievään laskuun. Vaihtotase pysyy edelleen alijäämäisenä. Investointinäkymät ovat heikot. Yksityiset investoinnit vähenevät kuluvana vuonna 4,5 % johtuen etupäässä talonrakennusinvestointien supistumisesta. Myös kone ja laiteinvestoinnit vähenevät edellisestä vuodesta. Huolestuttavaa on yksityisten investointien BKT-osuuden alentuminen noin 16 prosenttiin. Investointiaste oli viimeksi tätä alhaisempi 1990-luvun alun lamassa.

Työttömyyden kasvu kiihtyi kuluvan vuoden alkupuolella ja työllisyystilanne on edelleen heikentynyt. Kuluvana vuonna työllisten määrä vähenee 0,7 % ja työttömyysaste kohoaa 8,3 %:iin. Kansainvälisten hintapaineiden heikkenemisen sekä kotimaisen taloustilanteen vaisuuden johdosta kuluttajahintojen nousu on ollut aikaisempaa maltillisempaa. Kuluttajahintojen ennustetaan nousevan tänä vuonna 1,7 % edellisestä vuodesta. Ansiotasoindeksin ennustetaan kohoavan tänä vuonna 2,1 %, joten kuluttajien reaaliensiot kehittyvät varsin maltillisesti.

Kasvun arvioidaan käynnistyvän kuluvan vuoden toisella puoliskolla. Vuoden 2014 kasvuksi ennustetaan 1,2 %. Yksityinen kulutus kasvaa edelleen vain 0,8 % johtuen ensisijaisesti heikosta reaaliensioden kehityksestä. Vienti lisääntyy kasvavan kansainvälisen kysynnän



vanavedessä 3,7 %, ja viennin kasvu perustuu aiempaa enemmän investointihankkeisiin liittyvien palvelujen vientiin. Työllisyyden kasvunäkymät ovat vielä ensi vuonna heikot johtuen mm. vähäisestä kysynnästä ja työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmista. Ensi vuoden työttömyysasteeksi ennustetaan 8,1 %.

Vuonna 2015 BKT:n kasvuksi arvioidaan 1,9 %. Historian valossa voidaan puhua siis vaimeasta kasvusta. Kaiken kaikkiaan vuosien 2013–2015 kumulatiivinen kasvu jää vain 2,7 prosenttiin.

Kokonaistuotannon aleneminen sekä vuonna 2012 että 2013 heijastuu vääjäämättä julkisen talouden rahoitusasemaan niin, että julkinen talous pysyy alijäämäisenä lähivuodet. Julkiset menot suhteessa kokonaistuotantoon kohoavat korkeammaksi kuin kertaakaan yli 15 vuoteen. Työttömyydestä ja väestön ikääntymisestä aiheutuvat menot nostavat menoastetta. Julkinen velka lisääntyy edelleen joka vuosi sekä nimellisesti että kokonaistuotantoon suhteutettuna ja velkasuhde lähestyy 60 prosentin rajaa. Valtiontalous pysyy syvästi alijäämäisenä sopeutustoimista huolimatta. Valtiontalouden arvioidaan olevan ensi vuonna 6 mrd. euroa alijäämäinen mikä on 3 % suhteessa kokonaistuotantoon. Valtion velka jatkaa kasvuaan eikä velkasuhde taitu ennustejaksolla.

Inflaatio-odotukset ovat maltilliset, selvästi alle 2 prosenttia. Sekä lyhyet että pitkät korot pysyvät koko ennustejakson ajan euroalueella kriisimaita lukuun ottamatta poikkeuksellisen matalina. Euroopan keskuspankin toimet ovat tarjonneet rahoitusmarkkinoille runsaasti likviditeettiä, rauhoittaneet euroalueen velkakriisiä ja osaltaan luoneet edellytyksiä kriisin talttumiseksi. Pitkät korot ovat kuitenkin alkaneet vähitellen kohota kohenevan luottamuksen sekä epätavallisen keskuspankkipolitiikan loppumiseen kohdistuvien odotusten vuoksi.

Tulevien vuosien erääksi merkittäväksi riskitekijäksi muodostuu se, jos työttömyysaste nousee ennustettua korkeammaksi. Työttömyyden noustessa useat kotitaloudet saattavat joutua vaikeuksiin johtuen tulotasoon ja varallisuuteen nähden liian korkean velkataakan johdosta. Työllisyyden heikkeneminen myös alentaisi yksityistä kulutusta edelleen ja sitä kautta taloudellista aktiviteettia.

Yllä kuvailtu kasvunäkymä seuraaville parille vuodelle tarkoittaa sitä, että kansantalous tulee kohtaamaan merkittäviä haasteita lähivuosina. Ensinnäkin, Suomen vienti on menestynyt erittäin huonosti sekä finanssikriisissä että sen jälkeen. Suomen viennin kasvu jatkuu maailmankauppaa hitaampana koko ennusteperiodin. Ongelma ei ole vain eurokriisin alentamassa kysynnässä, vaan myös Suomen kilpailukyvyssä ja viennin rakenteessa. Toiseksi, alhainen kasvu johtaa julkisen talouden heikentymiseen. Julkisen talouden rahoitusaseman



19.08.2013

Kj/6

parantamisessa on ensiarvoisen tärkeää välttää toimenpiteitä, jotka heikentävät yksityisen sektorin kasvumahdollisuuksia. On selvää, että kestäväan kasvuun päästään vain yksityisen sektorin kehittyessä suotuisasti. Kolmanneksi, ikääntymisen seurauksena työmarkkinoilta poistuu merkittävä määrä osaavaa työvoimaa. Taloudellisen kasvun kannalta olisi suotuisaa, jos työmarkkinoiden rakenteet eivät estäisi resurssien tehokasta käyttöä.

Helsingin seudun taloustilanteen kehitys

Helsingin seudulla taantuma jatkui kuluvan vuoden ensimmäisellä neljänneksellä. Vuoden takaiseen verrattuna tuotanto laski ennakoarvion mukaan 0,5 prosenttia, koko maassa jonkin verran enemmän. Tämänhetkinen suhdannetilanne on normaalia heikompi kaikilla päätoimialoilla. Suhdannenäkymät lähikuukausille ovat varovaiset, mutta hieman vahvemmat kuin kevättalvella. Merkittävää elpymistä ei odoteta, mutta teollisuustuotannossa ja palvelujen myynnissä odotetaan Helsingin seudulla laskun loppuneen.

Alkukeväästä Tilastokeskuksen kuluttajabarometrin saldoluku oli pääkaupunkiseudulla 12,4 ja koko maassa 6,4 ja luottamus oli heikompaa kuin edeltävinä kuukausina. Toisaalta pääkaupunkiseudulla viime vuoden kesän jälkeen luottamus talouskehitykseen oli ollut tavallistakin heikompaa ja näkemykset kohentuivat vasta tämän vuoden alussa.

Helsingin talouden liikkumavara

Tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa todetaan, että strategiakauden 2009–2012 tavoitetta kustannustason nousua alhaisemmasta toimintamenojen kasvusta ei kokonaisuutena saavutettu, vaikka vuosina 2011–2012 asukaskohtaisten menojen kasvua pystyttiinkin hillitsemään. Kaupungin tulee jatkaa tuottavuuden parantamista ja käynnistää palvelujen ja investointien uudelleenarviointi siten, että tulorahoitus riittää pitkällä tähtäimellä niiden rahoittamiseen.

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 tekemään uusia leikkauksia, mikäli hallituskaudelle asetetut julkisen talouden tasapainotavoitteet aiotaan saavuttaa.



19.08.2013

Kj/6

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 yhtiöittämisvelvoitteen 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 kaksinkertaistuminen vuodesta 2008 ja tulevien investointien edellyttämät rahoitustarpeet muodostavat aikaisempaan verrattuna merkittävästi suuremman riskin. Lainakannan kasvua on hillittävä, jotta vuosittaiset lainanhoitokustannukset eivät nouse liian korkeiksi. Taloudellinen epävarmuus heikentää lainansaantia kohtuullisin ehdoin. Helsingin tavoitteena on keskipitkällä aikavälillä saavuttaa tilanne, jossa peruspalvelujen rahoitus on nykyistä kestävämmällä pohjalla eikä palvelutaso ole riippuvainen liiketoiminnan, lähinnä Helsingin Energian ylimääräisistä tuloutuksista.

Kaupungin toimintamenojen kasvu tulisi taittaa kaupunginvaltuuston linjaamalla tavalla. Valtuuston asettama vuotuinen 1 % tuottavuuden parantamistavoite sekä valtuuston strategiaohjelman linjaus vuotuisten investointien tason rajaamisesta 435 miljoonaan euroon alkavat tervehdyttää kaupungin taloutta valtuustokauden lopulla, mikäli tulokertymä ei käänny laskuun.

Edellä esitettyyn kaupungin rahoituspohjan haasteeseen kaupunki joutuu vastaamaan valtuustokaudelle 2013–2016 asetettuja strategiaohjelman taloustavoitteita toteuttaen.

Vuoden 2013 talousarvion toteutumistilanne

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 %.



Vuoden 2013 toisen talousarvion toteutumisennusteen mukaan kaupungin käyttötalouden tasapaino näyttää toteutuvan hieman talousarviossa ennakoitua parempana. Helsingin kaupungin käyttömenojen kasvun ennakoidaan kuitenkin toteutuvan maan keskimääräistä korkeampana. Ilman liikelaitoksia tarkasteltuna vuosikatteen ennakoidaan toteutuvan hallintokuntien käyttömenojen ylitysten myötä 43 milj. euroa talousarviota heikompana. Poistoista vuosikate ilman liikelaitoksia kattaa vain 10 %. Vuosikate on vuoden 2012 tilinpäätökseen nähden 125 milj. euroa heikompi. Koko kaupungin tasolla vuosikate kattaa poistoista 81 %. Kaupungin strategiaohjelmassa todetaan, että valtuustokaudella 2013–2016 rahoitetaan nykyistä merkittävästi suurempi osuus investoinneista tulo-rahoituksella. Vuoden 2012 tilinpäätöksessä investointien tulo-rahoitusprosentti oli ilman liikelaitoksia tarkastellen 33 % ja koko kaupunki huomioiden 68 %. Tuoreimmassa ennusteessa vastaavan luvun arvioidaan ilman liikelaitoksia tarkastellen olevan vain 6 % ja koko kaupunki huomioiden 44 %. Ennusteen toteutuessa tällä tasolla jäätäisiin siis strategiassa asetetusta tavoitteesta selvästi.

Ennusteen mukaan toimintamenot ilman liikelaitoksia sekä nettobudjetoituja sisäisiä palveluntuottajia Staraa ja Tilakeskusta tarkasteltuna uhkaavat toteutua 4,1 % vuotta 2012 korkeampina. Luku on hieman korkeampi edelliseen ennusteeseen verrattuna (jolloin ennustettu menokasvutaso oli 3,9 %). Korkeaan menokasvuun ovat syynä sosiaali- ja terveystalouden oman toiminnan, toimeentulotuen, erikoissairaanhoidon (HUS), opetusviraston ja rakennusviraston menojen ylityspaineet

Mikäli ennusteen mukaista 4,1 %:n toimintamenokasvua ei kyetä hidastamaan, vaarantuu strategiaohjelman mukainen talouden tasapainottamisen ja tuottavuuden parantamisen tavoite. Strategiaohjelman tavoitteen ("kaupungin käyttömenojen reaalikasvu on asukasmäärän kasvu -1% tuottavuustavoite") mukaan tuoreimmalla kustannustason muutoksen ennusteessa saisi kaupungin menokasvu olla vuonna 2013 vain 2,9 %. Vuoden 2013 talousarvion mukainen menokasvu on 3,3 %, mikä ylittää jo sellaisenaan strategiassa menojen kasvulle asetetun tavoitteen.

Emokaupungin investointien ennakoidaan toteutuvan samalla tasolla kuin viime vuonna. Liikelaitoksissa puolestaan ennustetaan investoitavan sekä viime vuotta että talousarviossa suunniteltua enemmän. Kaupungin investointien rahoittaminen edellyttää yli 300 milj. euron nettolainanottoa.

Kaupungin henkilöstömäärä lisääntyi 179 henkilöllä viime vuoden kesäkuun lopun tilanteeseen verrattuna. Henkilöstömäärä on kasvanut erityisesti sosiaali- ja terveystoimessa. Palkkoja oli maksettu kesäkuun



loppuun mennessä 0,9 % enemmän kuin vastaavana ajankohtana viime vuonna. Palkkasumman vähäinen kasvu johtuu henkilöstön rakenteen muutoksesta ja vastaavalla ajanjaksolla viimevuonna maksetusta 150 euron kertaerästä.

Talousarvion valmistelutilanne

Vuoden 2014 talousarvion valmistelun pohjaksi annettu raami

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

- velkaantumiskehitystä hidastetaan pitämällä emokaupungin käyttömenojen reaalkasvu asukasmäärän kasvun mukaisena vähennettynä vuotuisella 1 % tuottavuuden parantamisen tavoitteella valtuustokaudella 2013–2016 ja rahoittamalla nykyistä merkittävästi suurempi osuus investoinneista tulo-rahoituksella ja kiinteän omaisuuden myyntituloilla.

Edellä mainitun tavoitteen mukaisesti vuoden 2014 talousarvioehdotuksen raami laadittiin siten, että kaupungin yhteenlasketut toimintamenot kasvoivat raamissa +2,5 % vuoden 2013 talousarvion tasosta. Tarkasteltaessa vuoden 2014 talousarviolle asetettua raamia vuoden 2012 tilinpäätökseen nähden kaupungin yhteenlasketut toimintamenot kasvavat +6,0 %.

Investoinneissa strategiaohjelman mukaisesti peruskaupungin investointitaso on vuosittain 435 milj. euroa.

Hallintokuntien talousarvioesitykset sekä niihin sisällytetyt toimenpiteet kaupungin kokonaisvaltaiseen tuottavuusohjelmaan vuosille 2013–2016

Hallintokuntien talousarvioesityksiä on kesän ajan käsitelty talous- ja suunnittelukeskuksessa. Virastokohtaisia talousarvioneuvotteluja käydään parhaillaan. Yhteenvetona voidaan todeta, että hallintokunnat ovat pääsääntöisesti noudattaneet kaupunginhallituksen antamaa raamia. Talousarvioehdotuksissaan käyttötalouden raamin olivat ylittäneet kulttuuri- ja kirjastolautakunta sekä kaupunginkirjaston että kulttuurikeskuksen osalta, taidemuseon johtokunta, kaupunginmuseon johtokunta sekä rakennuslautakunta.

Kaupunginvaltuuston 24.4.2013 hyväksymän strategiaohjelman mukaan kaupunki tekee ja toteuttaa vuosille 2013–2016 kaupungin kokonaisvaltaisen tuottavuusohjelman, jonka tavoitteena on



tuottavuuden parantaminen 1 %:a vuosittain. Kaupunginvaltuusto edellytti, että tuottavuusohjelmaa laadittaessa kiinnitetään huomiota hyvinvointipalveluiden vaikuttavuuden arviointiin tavoitteena suunnitella tuottavuustoimenpiteet siten, että niillä ei ole kielteisiä vaikutuksia asukkaiden hyvinvointiin.

Hyväksyessään vuoden 2014 talousarvioehdotuksen raamin sekä talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksen 2014–2016 laatimishojeet 25.3.2013 kaupunginhallitus sisällytti 1 % tuottavuuden parantamistavoitteen virastoille annettuun määrärahaan ja päätti, että virastojen ja liikelaitosten tulee esittää tuottavuusohjelman toimenpiteet talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksissaan. Ehdotusten valmistelua ohjaavissa kannanotoissa kaupunginhallitus totesi, että ohjelmassa osoitetaan konkreettiset ehdotukset tuottavuuden ja taloudellisuuden merkittäväksi parantamiseksi konkreettisine mittareineen. Laatimishojien mukaan tuottavuusohjelman toimenpiteet tuli käsitellä lauta- ja johtokunnissa talousarvioehdotuksen yhteydessä.

Strategiaohjelmassa tuottavuus on väline käyttömenojen kasvun hillitsemiseksi. Nykyistä pienemmillä menoilla tavoitellaan samaa tai parempaa tuotosta kuin aiemmin. Tuottavuuden parantamisen toimenpiteinä on mainittu mm. vuotuisten investointien tason rajaaminen 435 miljoonaan euroon, eläköitymiseen varautumiseksi laadittavat suunnitelmat, tilankäyttöohjelmat ja tehostamissuunnitelmat sekä menojen kasvun ennaltaehkäisy. Talousarvion laatimishojien mukaan suunnitelman tulee sisältää selkeät, lyhyet ja mitattavat toimenpiteet koskien menokehitystä ja tuottavuuskehitystä kokonaisuutena, henkilöstöä, tiloja sekä hankintoja. Hallintokunta kohtaisesti tulee painottaa toimenpiteitä, jotka vaikuttavat palvelujen kustannusrakenteen merkittäviin menoihin.

Virastojen ja liikelaitosten talousarvioesitykset on pääsääntöisesti laadittu kaupunginhallituksen antamaan määrärahaan ja tuottavuuden 1 % parantamistavoite on tältä osin huomioitu. Käyttömenojen raamista on poikennut kuusi virastoa. Näiden virastojen osuus kaupungin kokonaismenoista on noin 2,5 %.

Virastojen ja liikelaitosten talousarvioesityksiin sisältyvät tuottavuutta parantavat toimenpiteet kohdentuvat erityisesti vuoteen 2014 ja niitä on yleensä aiottu täsmentää vuosisuunnittelun edetessä.

Osa virastoista on eritellyt tuottavuutta parantavien toimenpiteiden kustannusvaikutuksia. Nimetyt tuottavuutta parantavat toimenpiteet vähentävät vuoden 2014 menoja noin 22 milj. euroa. Koko valtuustokauden vuosittaista 1 % tuottavuuden parantamistavoitteen mukaista menovähennyistä ei ole konkretisoitu riittävästi.



19.08.2013

Kj/6

Useat lautakunnat ovat esityksiä käsitellessään ilmaisseet huolensa määrärahaamin riittävydestä. Tiukan taloustilanteen takia määrärahoja ei voida kasvattaa halutusti, mutta tuottavuutta parantamalla virastoilla on mahdollisuus kasvattaa liikkumavaraa tarvittavien toimintojen järjestämiseen.

Talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksiin sisältyvien tuottavuusohjelman toimenpiteiden perusteella valtuustokauden tuottavuustavoitteen saavuttaminen ei ole mahdollista ilman palvelujen volyymin, sisällön, rakenteen ja tuottamistapojen laajempaa uudelleenarviointia. Lauta- ja johtokuntien on konkretisoitava etenkin taloussuunnitelmavuosien 2015 ja 2016 toimenpiteitä kaupunginvaltuuston edellyttämää tuottavuusohjelmaa ja sen seuranta varten.

Talousarvioon 2014 valmisteltavan investointiraamin mukaisen 10-vuotisen investointiohjelman valmistelutilanne

Kaupunginvaltuusto päätti strategiaohjelmassa, että osana talouden tasapainottamista ja tuottavuuden parantamista otetaan käyttöön 10-vuotinen investointiraami osana raamiohjausta. Strategiakauden investointien vuotiseksi tasoksi asetettiin 435 milj. euroa.

Raamiohjaus ei lähtökohtaisesti kohdistu liikelaitoksiin niiden toiminnan luonteen vuoksi. HKL-liikelaitoksen investointiehdotus sisältää tulevilla 10-vuotiskaudella noin miljardin euron investoinnit, jonka pääomakulut joudutaan kattamaan pääosin verorahoituksella eli ne lisäävät kaupungin tulevien vuosien käyttömenoja muista liikelaitoksista poiketen. Tästä johtuen joukkoliikenteen investoinnit eivät sisälly liitteenä olevaan investointiohjelmaluonnokseen mutta joukkoliikenteen investointeja on tarkasteltava osana raamiohjausta ja investointiraamia. Jatkossa HKL:n investointiehdotusta on kaupungin perustoiminnan investointien tapaan sopeutettava. Lopullinen investointiohjelma valmistellaan osana talousarviota.

Koska vuotuisen investointiraamin asettaminen on strategiaohjelman mukaan keskeinen toimenpide talouden tasapainon saavuttamisessa, raamin kiertämistä keinotekoisesti esim. toteuttamalla hanke vuokra- tai osakekohteena, yhtiömuotoisena tai vastaavana hankkeena ei voida lähtökohtaisesti pitää asetetun tavoitteen mukaisena.



Liitteenä olevaa investointisuunnitelmaluonnosta on valmisteltu osana talousarviovalmistelua em. lähtökohdat huomioon ottaen.

Hallintokuntien talousarvioehdotusten pohjalta talousarviovuodelle 2014 asetettu 435 milj. euron investointiraami on 43 milj. euroa vuoden 2014 taloussuunnitelmaa pienempi. Ehdotetut hankkeet vuodelle 2014 ovat pääosin voimassa olevan hyväksytyin taloussuunnitelman mukaisia. Tulevalla taloussuunnitelmakaudella vuosien 2015–2016 investointiraami on edellyttänyt yhteensä 110 milj. euron sopeutusta. Tulevan taloussuunnitelmakauden jälkeisten vuosien 2017–2023 tehtyjä ehdotuksia on luonnoksessa sopeutettu yhteensä runsaat 1 mrd. euroa, jotta vuotuista investointiraamia ei ylitetä. Sopeutukset kohdistuvat 10-vuotishjelmakaudella kiinteään omaisuuteen 135 milj. euroa, talonrakennukseen 240 milj. euroa, katuihin ja liikenneväyliin 360 milj. euroa, väestönsuojiiin 40 milj. euroa, puistoihin 70 milj. euroa, liikuntapaikkoihin 40 milj. euroa, irtaimeen omaisuuteen 115 milj. euroa, Korkeasaaren eläintarhan rakennuksiin 125 milj. euroa ja Tukutorin rakennushankkeisiin 34 milj. euroa.

Investointiohjelmaluonnokseen on ensisijaisesti sisällytetty välttämättömät hankkeet, joilla rakennettua omaisuutta pidetään turvallisessa ja terveellisessä kunnossa, kuten siltojen peruskorjaukset ja rakennusten sisäilmaongelmiin liittyvät korjaukset. Lisäksi investoinneissa ovat etusijalla lainsäädäntöön, kaupungin jo aiemmin päättämiin linjauksiin ja kaupungin solmimiin sopimukseen perustuvat hankkeet. Näitä ovat mm. ammatillisten oppilaitosten käyttöön tulevien tilojen järjestäminen sekä AM-ohjelman ja strategiaohjelman eri tavoitteiden toteuttaminen asuntotuotannon edellytysinvestoinneilla. Investoinnit, joihin on sopimuksin sitouduttu muiden osapuolien kanssa ja yhteishankkeet yleisillä teillä, on sisällytetty investointiohjelmaluonnokseen. Ohjelmaluonnokseen sisältyy merkittävänä hankkeena tarkentunein kustannuksin Keskustakirjasto, johon kaupunki on varautunut hankkeen lähtökohtana olleella 50 %:n rahoituksella. Edellytyksenä hankkeen toteuttamiselle on valtion vastaava 50 %:n rahoitusosuus. Finlandiatalon 60 milj. euron peruskorjaus on ajoitettu alkavan 10-vuotishjelmakauden lopulla ja pääosin jatkuvan ohjelmakauden ulkopuolelle. Kaupunginteatterin peruskorjaushanke, 66 milj. euroa ja Tukutorin pakastamon hanke, 32 milj. euroa rahoitetaan investointiohjelman ulkopuolella. Lapinlahden sairaalan muutos- ja perusparannushankkeen rakentaminen on siirretty 10-vuotishjelmakauden lopulle. Tänä aikana on tarkoitus selvittää korvaavia edullisempia tilaratkaisuja. Investointiosan ulkopuolisena, kiinteistöyhtiömuotoisena hankkeena suunnitellun Jätkäsaaren Bunkkerin soveltuvuutta kaupungin ulkopuoliseen käyttöön selvitetään. Liikennehankkeista Sörnäisten liikennetunnelin rakentaminen on merkitty alkavaksi 2019, Kruunusiltojen vuonna 2021 ja Itäväylän-Linnanrakentajan liittymän laajemmat järjestelyt vuonna 2022. Lisäksi



19.08.2013

Kj/6

investointiosan laadinnassa on otettu huomioon strategiaohjelman keskeiset tilankäytön tehostamista koskevat tavoitteet. Irtaimen omaisuuden hankkeissa on keskeiset tuottavuutta parantavat tietotekniikkahankkeet asetettu etusijalle. Hankkeiden arvioinnissa on otettu huomioon hallintokuntien talousarvioneuvotteluissa esiin tuomat näkökohdat.

Asetettuun vuotuiseseen investointiraamiin on päästy 10-vuotiskaudella siirtämällä hankkeita eteenpäin. Jatkossa on välttämätöntä, että myös hankkeiden toteuttamista arvioitaisiin tarkoin uudelleen esim. palveluja ja palvelutilaverkkoa kehittämällä. Erityisesti irtaimen omaisuuden perushankintojen kohdalla hallintokuntien talousarviovuoden jälkeisten vuosien ehdotusten osuudet investointien vuotuisesta 435 milj. euron kokonaisuudesta olivat 60–75 milj. euroa. Irtaimen omaisuuden hankintojen tason tulee jatkossa laskea seuraten tilankäytön tehostamistoimia.

HKL-liikelaitoksen talousarvioehdotus vuodelle 2014 on noin 88 milj. euroa. Suunnitelmakaudelle 2014 – 2016 investointien yhteismäärä on 447 milj. euroa ja koko 10 -vuotiskaudelle 2014 – 2023 noin 1 mrd. euroa.

Joukkoliikenteen investointien pääomakulut (poistot ja korot) tulevat pääosin katettavaksi kaupungin verorahoituksella eli ne lisäävät kaupungin tulevien vuosien käyttömenoja. Kaupungin talousarviossa menojen kasvu kohdistuu HSL:n kuntaosuuteen ja kaupungin HKL:lle maksaman tukeen (tuki infrainvestointien pääomakuluihin). Helsingin infrainvestointien pääomakuluista noin 90 % katetaan nykyisellään Helsingin verorahoituksella ja kalusto-, varikko- ym. tuotantoinvestointien pääomakuluista noin 45 % oletuksella, että HSL:n kaikki kustannukset, siis infrakorvaukset mukaan luettuna, katetaan myös jatkossa 50 %/ 50% -suhteessa lipputuotoilla ja kuntaosuuksilla, mikä tarkoittaa merkittäviä korotuksia lippujen hintoihin tulevina vuosina.

HKL:n taloussuunnitelmaehdotuksessa 2014-2016 kaupungin tuki HKL:lle kasvaa vuodesta 2013 vuoteen 2016 noin 15 milj. eurolla. HSL:n alustavan taloussuunnitelman 2014-2016 mukaan Helsingin kuntaosuus kasvaisi vuoden 2013 talousarvion 184,5 milj. eurosta 213,2 milj. euroon vuonna 2016 eli lähes 30 milj. eurolla. Kasvu johtuu pääosin infrakorvausten kasvusta.

Talouden tasapainottaminen ja käyttömenoille strategiaohjelman mukaan asetettavan raami edellyttää, että myös HSL:n maksuosuuden kasvu on voitava kattaa kaupungin yleisen liikkumavaran puitteissa.



Hallintokuntien talousarvioesityksiin sisällytetyt tilankäyttösuunnitelmat

Talousarvio- sekä taloussuunnitelmaehdotuksiin edellytettiin laatimisoheissa sisällytettävän nyt ensimmäistä kertaa hallintokuntien tilaresurssisuunnitelmat, joissa hallintokunnat esittivät näkemyksensä 2013–2023 tarvitsemistaan uusista tiloista sekä arvion luovutettavista tiloista.

Strategiaohjelman mukaan kaupungin omassa käytössä oleva toimitilojen kokonaispinta-ala ei saa kasvaa strategiakaudella 2013–2016. Tällöin kasvavaan väestömäärään suhteutettuna tilankäyttö tehostuisi. Lähtökohtaisesti mikään hallintokunta ei siis saisi kasvattaa tilamääräänsä. Jos poikkeustapauksissa jonkun hallintokunnan tilamäärän kasvu katsotaan välttämättömäksi, tulisi vastaava tilamäärän kasvu vähentää muiden hallintokuntien tiloista, jotta strategiaohjelman tavoite saavutetaan. Tilankäyttösuunnitelmissa vain rakennusvirasto esitti merkittävää tilamäärän vähentymistä, joka syntyisi alustavasti esillä olleen uudishankkeen aiheuttamasta tilankäytön tehostumisesta. Merkittävää tilamäärän kasvua vuosina 2013–2023 esittivät opetusvirasto (11 %), pelastuslaitos (15 %), sosiaali- ja terveystoimi (4 %), varhaiskasvatusvirasto (16 %), liikuntavirasto (10 %) ja kaupunginkirjasto (31 %). Lisäksi rakennushankkeista aiheutuva merkittävää vuokratilamäärän nousua esittivät kirjasto, taidemuseo, kaupunginmuseo sekä korkeasaari. Kokonaisuudessaan kaupungin käytössä oleva tilamäärä kasvaisi yhteensä noin 90 000 htm² strategiaohjelmakaudella 2013–2016 ja 180 000 htm² koko 10-vuotisella investointikaudella. Strategiaohjelman mukainen investointiraami ei mahdollista tällä tasolla olevaa tilamäärän kasvattamista. Tilamäärän kasvattaminen hankintatavasta riippumatta nostaa myös hallintokuntien käyttötalouden kustannuksia pysyvästi.

Strategiaohjelman tavoitteena oleva kokonaistoimitilamäärän pysyminen nykyisellä tasolla on mahdollista saavuttaa vain esitettyjen tilahankkeiden uudelleenarvioinnilla ja luovutettavien tilojen kartoittamisella. Hallintokunnan esittäessä uudistiloja, tulisi hallintokuntien sopeuttaa palveluverkkoaan niin, että samasta määrästä tilaa voidaan luopua toisaalla. Uudisrakennusten hankesuunnitelmien hyväksymisen yhteydessä tulee aina esittää ne toimenpiteet, joilla vastaavan suuruisiin tilavähennyksiin muualla päästään. Tehostamisen tulee alentaa palvelutuotannon kokonaiskustannuksia.

Hallintokuntien talousarvioesityksiin sisällytetyt henkilöstö- ja eläköitymiseen varautumisen suunnitelmat



Henkilöstömäärän vähentämiseksi hallintokunnat hyödyntävät mahdollisuuksien mukaan sähköisten palvelujen lisäämistä, toimintojen uudelleenorganisointia ja tehtävien uudelleenmuotoiluja. Kokonaisuutena kaupungin henkilöstömäärä hieman kasvaa asiakasmäärien kasvun myötä, ja virastojen suunnitelmat eläköitymiseen varautumiseksi painottuvat asiakasmäärältään kasvavien virastojen kohdalla korvaavan henkilöstön rekrytoinnin ongelmiin.

Eläköitymiseen varautumissuunnitelmien perusteella virastojen ja liikelaitosten henkilöstön määrä pyritään pitämään ennallaan tai sen kasvu perustuu kasvaviin palvelutarpeisiin. Joissain virastoissa tavoitellaan tilapäistä henkilöstömäärän kasvua johtuen väestömäärän kasvusta seuraavasta asiakasmäärän kasvusta sekä palvelujen kehittämistoimista.

Pääosassa virastoja ja liikelaitoksia tavoitteiden ja tuottavuuden toteutuminen sekä eläköityminen pyritään hallitsemaan toimintojen uudelleen organisoinneilla sekä tehtävien uudelleenjärjestelyillä. Työntekijöitä kannustetaan jatkamaan työtehtävissä eläkeiän täyttymisen jälkeen, mutta eläköitymisen yhteydessä ja vakanssin vapautuessa henkilöstön tarvetta arvioidaan uudelleen organisaation tavoitteiden ja henkilöstötarpeen ennakoinnin pohjalta. Erilaiset tehtäväjärjestelyt tulevat näkymään strategiakaudella mm. nimikemuutoksina.

Sähköisten järjestelmien ja palveluiden käyttöön otolla pyritään tehostamaan toimintaa sekä lisäämään asiakaslähtöisyyttä. Sähköistämisen ja automaation myötä on mahdollista myös suunnata henkilöstöresursseja hallinnosta palvelutuotantoon.

Eläköitymiseen varaudutaan myös käyttämällä seuraajamallia ja kehittämällä muita työssä oppimisen sekä tiedon siirtämisen käytäntöjä. Uuden henkilöstön pysyvyyttä ja sitoutumista edistetään kehittämällä uramalleja sekä kannustamalla ammatilliseen kehittymiseen sekä kouluttautumiseen.

Johtamisen ja esimiestyön kehittäminen on tärkeä tekijä kiihtyvän eläköitymisen sekä muun vaihtuvuuden hallinnassa. Eläköitymisen lisäksi myös muuhun vaihtuvuuteen on varauduttava. Monimuotoistuviin työyhteisöihin ja ikäjohtamisen haasteisiin varaudutaan kehittämällä esimiestyötä. Esimiesten osaamisen kehittämisessä Esimiehen ABC -verkkoaineisto on yksi keskeinen työväline.

Uudistuvissa palvelutehtävissä työntekijältä edellytetään laaja-alaista moniosaamista ja kykyä toimia erilaisissa asiakaspalvelu- ja vuorovaikutustilanteissa. Henkilöstön kehittämisen painopisteitä ovat



mm. työyhteisötaidot, asiakaspalvelu- ja verkosto-osaaminen sekä tietotekniikan hallinta. Kasvavia osaamistarpeita liittyy myös hankinta- sekä palvelumuotoiluosaamiseen.

Monet virastot ja liikelaitokset ovat tunnistaneet kriittisiä tehtäviä tai tehtäväryhmiä, joiden rekrytointiin tulee erityisesti panostaa. Yleisesti ottaen laaja-alaisia ongelmia uuden henkilöstön saatavuudessa ei ole. Erityisesti hallintohenkilöstön saatavuus on hyvä. Joissakin vaativissa asiantuntijatehtävissä sekä lakisääteisen mitoituksen alaisissa tehtävissä on kuitenkin selviä rekrytointihaasteita. Näissä virastoissa seurataan myös alan työvoimatarjontaa ja kehitystä sekä tietyissä ammattiryhmissä myös kelpoisuusehdot täyttävän henkilöstön tilannetta.

Uusimmat tiedot keskeisimmistä toimintaympäristön muutoksista

Arvio kustannustason muutoksesta (peruspalvelujen hintaindeksi) vuosina 2014–2015 on hidastunut kevättalvella raamin valmistelun aikana käytössä olleesta ennusteesta. Tuoreimman ennusteen mukaan peruspalvelujen hintaindeksin muutoksen arvioidaan olevan kuluvana vuonna 2,3 % ja vuosina 2014–2015 arviolta 2,0 %. Raamia valmisteltaessa vuodelle 2014 kustannustason muutoksen ennuste oli 2,7 % ja vuodelle 2015 se oli 3,0 %. Kustannustason muutos tuleville vuosille on suuresti riippuvainen seuraavan tulopoliittisen ratkaisun palkankorotustasosta.

Uusi väestöennuste nostaa jonkin verran arvioita kaupungin väestökehityksestä viime vuonna tehtyyn ennusteeseen verrattuna. Kaupungin kokonaisväestönkasvu jatkuu hieman viime vuonna tehtyä ennustetta korkeampana. Uuden väestöennusteen mukaan väkiluku 1.1.2014 on 6 429 henkilöä enemmän kuin viime vuonna tehdyssä ennusteessa. 1.1.2015 väkiluku on 9 450 suurempi kuin edellisessä ennusteessa. Vuoden 2013 aikana väkiluvun ennustetaan kasvavan 9 878 henkilöllä. Tämä tarkoittaa noin 1,6 %:n vuosikasvua. Edellisessä ennusteessa kasvuarvio oli 5 921 henkilöä (joka tarkoitti noin 1,0 %:n vuosikasvua). Strategiaohjelman ja raamin mukaisessa kaupungin liikkumavaraa kuvaavassa laskelmassa väestönkasvuennusteeksi vuodelle 2014 arvioidaan 1,4 %.

Väestöennusteen muuttumisen vaikutus vuodelle 2014 on 0-6 -vuotiaiden määrään +234 lasta, 6-11 -vuotiaiden määrään +368 lasta, 12-14 -vuotiaiden määrään +202 lasta ja 15-17 -vuotiaiden määrään +182 lasta. Vastaavasti iäkkäämmän väestön osalta uusi ennuste pudottaa iäkkäämmän väestön määrää verrattuna edelliseen ennusteeseen noin -400 henkilöä. Uusi väestöennuste on ollut hallintokuntien käytettävissä kesäkuusta alkaen. Väestöennusteen



lähtötietoina ovat mm. valtion tilastokeskuksesta toukokuussa saatavat edellisen vuoden toteutuneet väestötiedot, näkemykset kansallisesta ja Helsingin seudun aluetalouden kehityksestä, arvio asuntotuotantoon käytettävissä olevasta kaavavarannosta sekä kymmenen tulevan vuoden asuntorakentamisennuste.

Johtopäätökset

Strategiaohjelman käyttömenojen kasvutavoite on:

- emokaupungin käyttömenojen reaali kasvu asukasmäärän kasvun mukaisena vähennettynä vuotuisella 1 % tuottavuuden parantamisen tavoitteella

Tuoreimmilla kustannustason nousun ja väestönkasvun ennusteilla tulisi strategiaohjelman tavoitteen mukaan emokaupungin käyttömenojen kokonaistaso vuonna 2014 olla 4,6275 mrd. euroa. Tämä on 26 milj. euroa vähemmän kuin raamin mukainen kokonaismenotaso on. Muutos on seurausta siitä, että vuodelle 2014 arvioitu kustannustason nousuvauhti on alentunut keväällä arvioidusta. Tämä tarkoittaa, että raamivaiheessa menovaraukseen varattu 25 milj. euron varaus tulisi jättää käyttämättä, jotta pysytään strategiaohjelman käyttömenojen kasvulle asetetussa tavoitteessa. Arvioitu kustannustason nousun aleneminenhan tarkoittaa käyttömenojen reaalista kasvua raamin mukaisesti.

Kokonaisverotulojen ennuste vuodelle 2014 ei ole muuttunut raamissa arvioidusta tasosta. Vuoden 2013 alkupuolen kunnallisverotilitykset ovat olleet hieman ennakoituja kuukausikohtaisia tilityksiä heikommalla johtuen aiemmilta vuosilta kertyvien tilitysten hieman ennakoitua huonommasta tasosta. Lisäksi kesän aikana julkaistujen lukuisten irtisanomisuutisten ennakoidaan vaikuttavan negatiivisesti osaltaan jo vuoden 2013 kunnallisverotilityksiin loppuvuonna. Kunnallisverotulojen kasvuvauhdin ennakoidaan vuonna 2014 olevan vastaavalla tasolla kuin vuonna 2013 ja ollen siten hitaampi kuin vuonna 2012 toteutunut kunnallisverotulokasvu.

Yhteisöveron vuoden 2013 ennakoitavat ovat olleet suurin piirtein viime vuoden tasolla, mutta aiempia verovuosia koskevista ennakoitua heikommista tilityksistä johtuen vuoden 2013 alkupuolen yhteisöverotilitykset ovat kokonaisuudessaan olleet edellistä vuotta heikommalla tasolla. Yhteisöverotuloissa vuonna 2014 kasvun ennakoidaan jäävän vaatimattomaksi ja yhteisöverotulojen tilitystason arvioidaan olevan vain hieman vuoden 2012 tilitystasoa suurempi.



Myöskään valtionosuuksiin ei ole näköpiirissä merkittävää muutosta verrattuna raamissa arvioituun tasoon. Mahdollinen valtionosuuksien muutos raamin tasosta on pääosin seurausta valtiontalouden 2014–2016 kehyspäätökseen sisältyvistä toimenpiteistä, joissa verotukseen tehtävien muutosten seurauksena kuntien verotuloihin kohdistuvia menetyksiä kompensoidaan valtionosuuksien kautta. Nämä valtionosuustilityksiä nostavat veromenetyskompensaatiot ovat kuitenkin siis saamatta jääneistä verotuloista ja siten ne eivät sinänsä kasvata kaupungin tulopohjaa. Valtionosuuksien tuloarvio päivitetty elosyyskuun vaihteessa valtion kehysriihen päätösten jälkeen.

Ennallaan pysyvien verotuloarvioiden, talouden yleisen heikon kasvunäkymän ja siitä seuraavan Suomen julkisen talouden alijäämäisyyden vuoksi kaupungin vuoden 2014 talousarvion valmistelua tehdään parhaillaan tilanteessa, jossa kaupungin taloudellinen liikkumatila lähivuosina näyttää erittäin pieneltä.

Valtuuston strategiaohjelmassa asettaman taloustavoitteen saavuttaminen edellyttää tiukkaa taloudenpitoa sekä nykyisessä toiminnassa että tulevien vuosien suunnittelussa. Vuoden 2013 osalta taloustavoitteen toteuttaminen tarkoittaa sitä, että kun huomioidaan vuodelle 2013 ennakoitu väestönkasvu 1,6 % ja arvioitu kustannustason nousu 2,3 %, niin volyymin kasvun ja kustannustason nousun huomioiva menokasvutaso olisi 3,9 %. Kun tähän lisätään strategiaohjelman taloustavoitteen mukainen 1 %:n tuottavuuden parantamisen tavoite, niin menokasvu vuonna 2013 saisi olla 2,9 %. Nyt vuodelle 2013 ennustettu menokasvu virastojen esittämät ylityspaineet huomioiden on 4,1 %. Näin ollen menoylitykset lisäävät entisestään tulevien vuosien sopeutuspainetta. Kun kustannustason muutos on jäämässä aiemmin ennakoitua pienemmäksi, edellyttää tuottavuustavoitteen toteutumisen pikemminkin määrärahojen alittamista kuin ylittymistä jo kuluvan vuoden aikana.

Kustannustason muutos on heikon talustilanteen vuoksi jäämässä myös vuoden 2014 osalta arvioitua pienemmäksi. Sovitun tavoitteen osalta tämä edellyttäisi määräraharaamin tarkistamista alaspäin tuoreimpien kustannustason muutosarvioiden mukaiseksi valtuustolle tuotavassa talousarvioesityksessä.

Talousarviopäällikkö Tuula Saxholm esittelee kokouksessa talustilannetta ja talousarvion valmistelutilannetta sekä kaupunginhallituksen raamiohjeistuksen toteutumista hallintokuntien talousarvioesitysten valmistelussa.

Esittelijä

kaupunginjohtaja



19.08.2013

Kj/6

Jussi Pajunen

Lisätiedot

Ari Hietamäki, johtava suunnittelija, puhelin: 310 36567
ari.hietamaki(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Seurantaraportti 2/2013
- 2 Luonnos 10 vuoden investointisuunnitelmaksi 16.8.2013
- 3 Luonnos talonrakennushankkeiden 10-vuotissuunnitelmaksi 16.8.2013
- 4 Luonnos vuokra- ja osakekohteina toteutettavista hankkeista 16.8.2013

Tiedoksi; Muutoksenhaku: Muutoksenhakukielto, valmistelu

Virastot ja liikelaitokset