



17.08.2015

Kj/4

§ 732

Vuoden 2016 talousarvion ja taloussuunnitelman 2016 - 2018 valmistelutilanne

HEL 2015-008788 T 02 02 00

Päätös

Kaupunginhallitus päätti merkitä talousarvion 2016 ja taloussuunnitelman 2016–2018 sekä kymmenen vuoden investointisuunnitelmaehdotuksen valmistelutilanteen tiedoksi.

Esittelijä

kaupunginjohtaja
Jussi Pajunen

Lisätiedot

Mari Rajantie, erityissuunnittelija, puhelin: 310 73043
mari.rajantie(a)hel.fi

Liitteet

- 1 10 vuotinen investointiohjelmaluonnos
- 2 HKL 10 vuotinen investointiohjelmaluonnos
- 3 Terveys ja hyvinvointierot
- 4 Talouden ja toiminnan seurantaraportti 2-2015

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Päätösehdotus

Päätös on ehdotuksen mukainen.

Tiivistelmä

Hyväksyessään vuoden 2016 talousarvioehdotuksen raamin sekä talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksen 2016–2018 laatimisohteet 24.3.2015 kaupunginhallitus päätti, että talousarvion 2016 valmistelutilanne tuodaan kaupunginhallitukselle tiedoksi 17.8.2015. Kaupunginhallitukselle esitellään yleistä talouskehitystä, talousarvion ja 10-vuotis investointiohjelman valmistelutilanne sekä talousarvion toteutumisenennuste.

Tuoreimmat ennusteet väestönkasvusta (tietokeskus) ja kustannustason muutoksesta (VM) vuosille 2015 ja 2016 ovat muuttuneet merkittävästi raamivaiheesta. Muuttuneisiin ennusteisiin perustuen raamin kokonaismenoja tulisi tarkistaa alaspäin 49,4 milj. eurolla. Vuoden 2015 osalta toisen toteutumisenennusteen mukaan



strategiatavoitteesta ollaan jäämässä 80 milj. euroa. Vuoden 2015 talousarvio ylittää strategiatavoitteen 31 milj. eurolla. Strategiatavoitteen mukaisen menotason mahdollinen ylittyminen vuonna 2015 edellyttää vastaavia säästöjä strategiakauden loppuvuosina.

Esittelijän perustelut

Yleinen taloustilanne

Taloustilanteen analyysin taustana ovat valtiovarainministeriön ja Suomen Pankin kesäkuussa julkaisemat talousennusteet sekä tilastokeskuksen ja EK:n suhdannebarometrit. Ennusteet tarkentuvat syyskuussa ja uusimpia tietoja käytetään talousarviovalmistelussa.

Kansainvälisen talouden kehittyminen on viime aikoina ollut kaksijakoista. Yhdysvaltojen ja euroalueen talouden ennustetaan kasvavan, Kiinan talouden kasvu on vaimentunut ja Venäjän talous supistuu edelleen. Suomen kokonaistuotanto on sekä historiallisesti että kansainvälisesti vertaillen hidasta. Suomen talouskasvu on ennustejakson lopussa ollut jo lähes kymmenen vuotta pysähdyksissä.

Kesäkuussa VM arvioi Suomen BKT:n tämän vuoden kasvuksi 0,3 % ja Suomen Pankki 0,2 %. Vuosina 2016 ja 2017 kasvun odotetaan olevan hieman yli prosentin. Kesäkuun jälkeen ovat arviot kasvusta heikentyneet.

Vaimean kasvun taustalla on viennin hienoinen lisääntyminen. Kesäkuun ennusteissa talouskasvun osatekijänä on yksityisen kulutuksen lisääntyminen. Tilastokeskuksen mukaan kuluttajien luottamus on heinäkuussa kääntynyt laskuun. Suomen talouskasvu on elpymässä epäyhtenäisesti ja vähitellen. Talouden aktiviteettia ylläpitävät palvelut ja alkutuotanto, mutta taloutta supistavat jalostustoimialat teollisuudessa ja rakentamisessa.

Työllisyyskehitys on ollut alkuvuonna ennakoitua heikompaa. Suomen talouden heikko kasvu ei paranna kuluvan vuoden työllisyysnäkömiä. Työttömyysaste oli kesäkuussa jo 10 prosenttia. Myös työllisten määrän ennakoitaan hieman alenevan. Kuluvan vuoden ennuste työttömyysasteeksi on 9,3 prosenttia. Yhdessä maltillisen palkkaratkaisun kanssa edellämainittu heijastuu kuntiin kunnallisverotulopohjan matalana kasvuna.

Teollisuuden suuri rakennemuutos on heikentänyt viimeisten vuosien aikana huomattavasti Suomen talouden kasvupohjaa. Kustannuskehitystä ei ole kyetty sopeuttamaan alentuneelle tuotannon tasolle. Valtio, kunnat ja kotitaloudet ovat Suomessa velkaantuneet.



Jatkuvan heikon suhdannetilanteen vuoksi julkisen talouden alijäämä ylittää kolmen prosentin viitearvon suhteessa BKT:hen tänä vuonna. Toteutuessaan päätetyt sopeutustoimet ja mahdollisesti viriävä talouskasvu kohentavat julkisen talouden tilaa vuonna 2016 ja alijäämä pienenee. Julkiset menot suhteessa kokonaistuotantoon ovat ensi vuonna 58 %, mikä on yksi korkeimmista menoasteista Euroopassa. Työttömyydestä ja väestön ikääntymisestä aiheutuvat menot sekä BKT:n arvon hidaskasvu ovat nostaneet menoastetta. Myös veroaste on kohonnut ja on kansainvälisesti erittäin korkea. Velan suhde BKT:hen on niin ikään noussut tuntuvasti, vuodesta 2008 yli 25 prosenttiyksikköä, ja on jo ylittämässä 60 prosentin rajan.

Hallitusohjelman toimet tarkentuvat hallituksen ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa syyskuussa 2015. Julkisen talouden suunnitelma on hallituksen päätösasiakirja, joka kattaa koko julkisen talouden sisältäen valtiontaloutta, kuntataloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat. Kuntatalousohjelma on osa julkisen talouden suunnitelmaa.

Hallitusohjelman kuntavaikutusten yksityiskohtainen arviointi on vielä tällä hetkellä vaikeaa. Hallitusohjelmassa kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisellä tavoitellaan noin miljardin vahvistusta julkiseen talouteen.

Julkisen talouden suunnitelmaan liittyvä kuntatalousohjelma korvaa nykyisen peruspalveluohjelman ja -budjetin. Kuntatalousohjelma sisältää kuntataloudelle asetetun tasapainotavoitteen ja julkisen talouden suunnitelman edellyttämät toimet kuntatalouden tasapainottamiseksi.

Kaupungin vuoden 2015 talousarvion toteutumistilanne

Strategiaohjelman tavoitteen ("kaupungin käyttömenojen reaalikasvu on asukasmäärän kasvu -1% tuottavuustavoite") mukaan kaupungin menokasvu vuonna 2015 saisi tuoreimmalla kustannustason muutoksella ja väestönkasvulla olla 0,91 %. Tämä edellyttää noin 82 milj. euron menosopeutusta verrattuna toteutumisennusteeseen. Muuttuneessa tilanteessa jo vuoden 2015 talousarvio ylittää strategiaohjelman menokasvulle asetetun tavoitteen ja edellyttäisi talousarvion tarkistamista alaspäin 31 milj. eurolla. Strategiatavoitteen menotason ylittyminen vuonna 2015 siirtyy säästöpaineeksi seuraaville vuosille.

Vuoden 2015 toisen toteutumisennusteen mukaan strategiatavoitteen mukaiset toimintamenot ovat toteutumassa 3,3 % vuotta 2014 korkeampina. Toimintamenot ylittävät talousarvion 51 miljoonalla eurolla. Menokasvuun ovat syynä työllisyyden hoitamisen,



toimeentulotuen, erikoissairaanhoidon (HUS) ja opetusviraston osalta menojen ylityspaineet.

Vuoden 2015 talousarvio on alijäämäinen. Ennusteen mukaan kaupungin käyttötalouden tasapaino näyttää kokonaisuudessaan toteutuvan jonkin verran talousarviota parempana. Vuosikatteen ennakoitaan toteutuvan 43 milj. euroa talousarviota parempana mutta 287 milj. euroa edellistä vuotta heikompana. Kokonaistarkastelu poikkeaa strategiatavoitteen mukaisesta tarkastelusta. Vuosikatteen paraneminen johtuu talousarviota suuremmista verotuloista ja korkomenojen pienenemisestä. Koko kaupungin tasolla vuosikate ei kata poistoja kuin 66 % kun se edellisenä vuonna oli 117 %. Kaupungin ennustettu tulos on talousarviota paremmasta tilanteesta huolimatta 30 miljoonaa euroa negatiivinen.

Kaupungin strategiaohjelman tavoitteena on, että valtuustokaudella 2013–2016 rahoitetaan nykyistä merkittävästi suurempi osuus investoinneista tulorahoituksella. Vuoden 2014 tilinpäätöksessä investointien tulorahoitusprosentti oli ilman liikelaitoksia tarkastellen 55 % ja koko kaupunki huomioiden 88,5 % kun yhtiöittämisen vaikutukset huomioidaan. Tuoreimmassa ennusteessa vastaavan luvun arvioidaan ilman liikelaitoksia tarkastellen olevan 35 % ja koko kaupunki huomioiden 34 %.

Emokaupungin investointien ennakoitaan toteutuvan korkeammalla tasolla kuin viime vuonna. Liikelaitoksissa puolestaan ennustetaan investoitavan sekä viime vuotta että talousarviossa suunniteltua vähemmän. Kaupungin investointien rahoittaminen edellyttää talousarviossa arvioitua lainanottoa.

Kaupungin henkilöstömäärä lisääntyi 138 henkilöllä viime vuoden kesäkuun lopun tilanteeseen verrattuna kun huomioidaan yhtiöittämisen vaikutukset. Henkilöstömäärä on kasvanut erityisesti varhaiskasvatuksessa. Palkkoja oli maksettu kesäkuun loppuun mennessä 1,7 % enemmän kuin vastaavana ajankohtana viime vuonna kun organisaatiomuutokset huomioidaan.

Vuoden 2015 alkupuolen kunnallisverotilitykset ovat olleet talousarvion tasolla. Valtakunnallisesti kunnallisverotulojen kasvuennuste vuodelle 2015 on valtiovarainministeriön ja kuntaliiton arvioiden mukaan 2,2 % eli puoli prosenttiyksikköä Helsingissä ennakoitua kunnallisverotulokasvua enemmän. Tämä selittyy sillä, että vuodelle 2014 yhteensä 156 kuntaa nostivat kunnallisveroprosenttejaan ja siten näille kunnille kohdentuva verokertymä kasvaa keskimääräistä enemmän.



Yhteisöveron vuoden 2015 toteuman arvioidaan olevan noin 9,7 % edellisvuotta enemmän. Vuonna 2015 yhteisöveron kaikkien kuntien verokertymän ennakoitaan valtiovarainministeriön ennusteen mukaan kasvavan 4,7 % edellisvuoden tasosta. Helsingin kertymäennusteen korkeampi kasvu on seurausta pääosin siitä, että Helsingin kuntakohtainen jako-osuus nousi vuonna 2014 verrattuna vuoteen 2013 (20,40 prosentista -> 21,35 prosenttiin). Toukokuun tilitykseen sisältyi ennakoitua enemmän vuoden 2014 ennakon täydennyksiä.

Kiinteistöveron osalta ennuste vuoden 2015 kertymästä on talousarviota korkeampi ja 8,4 % vuoden 2014 kertymää enemmän. Osittain nousu johtuu kiinteistöveroprosentin nostosta, mutta pääosin verotusarvojen noususta aravavuokratalojen osalta.

Valtionosuusjärjestelmän muutos tuli voimaan 1.1.2015. Helsingin kaupungin osalta lakimuutos vaikuttaa siten, että uusien laskentakriteereiden mukaan Helsingin valtionosuudet ovat kasvaneet. Vuoden 2015 valtionosuudet ovat ennusteen mukaan 8,1 % suuremmat verrattuna edelliseen vuoteen.

Helsingin talouden liikkumavara

Tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa todetaan, että ”strategiaohjelmassa valittua tiukan menoraamin linjaa tuottavuustavoitteineen tulee noudattaa”. Strategiaohjelman tavoitteiden tulee olla lähtökohtana ja keskeisin keino näiden tavoitteiden toteuttamisessa on menojen kasvua hidastava tavoite, jossa emokaupungin käyttömenojen kasvu pidetään kustannustason nousun sekä asukasmäärän kasvun mukaisena vähennettynä vuotuisella 1 % tuottavuuden parantamisen tavoitteella. Toinen valtuuston strategiaohjelman linjaus on rahoittaa nykyistä merkittävästi suurempi osuus investoinneista tulo-rahoituksella ja kiinteän omaisuuden myyntituloilla sekä vuotuisten investointien tason rajaaminen 435 miljoonaan euroon.

Tuoreimmat ennusteet väestönkasvusta (tietokeskus) ja kustannustason muutoksesta (VM) vuosille 2015 ja 2016 ovat muuttuneet merkittävästi raamivaiheesta. Tuoreimmilla luvuilla tulisi raamia tarkastaa alaspäin 49,4 milj. euroa. Vuoden 2015 osalta toisen toteutumisenennusteen mukaan strategiatavoitteesta ollaan jäämässä jo 80 milj. euroa. Vuoden 2015 talousarvio on 31 milj. euroa liian korkea. Strategiatavoitteen mukaisen menotason mahdollinen ylittyminen vuonna 2015 edellyttää vastaavia säästöjä valtuustokauden loppuvuosina, jotta strategiaohjelman tavoite toteutuu.

Talousarvion 2016 valmisteluun vaikuttaa maan hallitusohjelman toimenpiteet. Hallitus sitoutuu osana julkisen talouden



tasapainottamista vähentämään kuntien tehtäviä ja velvoitteita yhdellä miljardilla eurolla. Hallitus ei anna vaalikaudella kunnille lainkaan uusia tehtäviä tai velvoitteita. Mikäli kuntien valtionosuuksiin tehdään säästöjä, hallitus vähentää kuntien tehtäviä samassa suhteessa. Hallitus tekee vuoden 2015 budjettiriiheen mennessä yksityiskohtaisen toimenpideohjelman poistettavista tehtävistä ja velvoitteista sekä antaa ensimmäiset konkreettiset esitykset. Toistaiseksi toimeenpanopäätöksiä kuntien tehtävien ja velvoitteiden purkamisesta ei ole tehty. Säästöjen aikaansaamisen edellytyksenä on kuntien omat sopeutustoimet. Kuntien kannalta on keskeistä, että tehtäviä ja velvoitteita aidosti vähennetään, koska niiden rahoitusta on jo leikattu. Valtionvarainministeriö järjestää 18.8.2015 tilaisuuden, jossa on tarkoitus käynnistää kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämistä koskeva työ ja esitellään toimenpideohjelman valmistelua.

Sosiaali- ja terveystalvveluita koskevia mainintoja hallitusohjelmassa on mm. vanhuspalvelujen henkilöstömitoituksen tarkistaminen, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitteluvetoitteiden vähentäminen, erikoissairaanhoidon kustannuserojen pienentäminen ja alueellisen erikoissairaanhoidon järjestämisen tehostaminen. Alueellisen erikoissairaanhoidon järjestämisen tehostamisesta arvioidaan saatavan kustannusvaikutuksia jo vuodelle 2016 n. 50 milj. valtakunnan tasolla. Muilta osin kustannussäästöjä arvioidaan vuodesta 2017 alkaen.

Varhaiskasvatuksen osalta todetaan hallitusohjelmassa mm. subjektiivisen päivähoiton rajaaminen kahdessa eri vaiheessa, lasten ja kasvattajien määrän suhteen muuttaminen 1/7:stä 1/8:aan ja esiopetuksessa olevan lapsen hoidon järjestämisen maksullisena kerhotoimintana mahdollistaminen.

Vapaan sivistystyön rahoitusjärjestelmän uudistamisesta on jo päätetty. Rahoitusjärjestelmän muutos astuu voimaan 1.1.2016, jolloin kansalaisopistot siirtyvät valtakunnallisesti yhteen yksikköhintaan ja tiheästi asuttujen kuntien alueella toimivien opistojen 15 prosentin yksikköhintalisä poistuu. Kuntiin ja kuntayhtymiin kohdistuu noin 5,7 milj. euron säästö, josta Helsingin osuus laskennallisesti on noin kymmenesosa.

On esitetty myös, että toisen asteen rahoitusjärjestelmä uudistuisi. Esityksen mukaan rahoituksen perusteena olisivat suoritteet (opiskelijatyövuodet, tutkinnot, tutkinnon osat) ja rahoituksen enimmäismäärä päätettäisiin vuosittain valtion talousarvion yhteydessä. Nykykäytännön mukaan valtionrahoitus perustuu koulutuksen järjestämisestä aiheutuneisiin todellisiin kustannuksiin.



Hallitus on päättänyt myös, että harkinnanvaraiset valtionavustukset opetusryhmien pienentämiseen ja tasa-arvo edistäviin toimenpiteisiin lakkautetaan vuodesta 2016 lukien. Helsingin kaupunki on saanut lukuvuodeksi 2015-2016 ao. avustuksia noin 6,0 milj. euroa.

Myös asiakasmaksuja on tarkoitus korottaa.

Lisäksi hallituksen ohjelman mukaan käyttöön otettava kuntatalouden rahoituskehys sovittaa vuoden 2015 alusta lähtien yhteen kuntatalouden rahoituksen sekä tehtävät ja veloitteet siten, että rahoitusasema on tasapainossa keskipitkällä aikavälillä. Kaupungin toimintamenojen kasvu taloussuunnitelmakaudella on välttämättä rajattava kaupunginvaltuuston strategiaohjelmassa linjaamalla tavalla.

Huomioita hallintokuntien talousarvioesityksistä

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

Kaupungin 10-vuotisen investointiohjelman suunnittelun lähtökohtana oli raamissa strategiaohjelman mukainen vuosittainen 435 milj. euron investointitaso. Investointiraamia tarkistetaan vuosittain kustannustason muutoksen mukaisesti. Indeksitarkistuksen jälkeen investointiraami vuodelle 2016 oli 451 milj. euroa. Raamissa lisättiin investoinneille tasokorotus 15 miljoonaa euroa ennustettua nopeamman väestönkasvun vuoksi. Tämän lisäksi kokonaisinvestointeihin sisältyy lähiörahastosta rahoitettavia hankkeita 5 milj. euroa.

Yhteenvetona voidaan todeta, että hallintokunnat ovat noudattaneet kaupunginhallituksen antamaa raamia. Vuoden 2015 toisen toteutumisenusteen perusteella toimeentulotuen kustannukset ovat jo samalla tasolla kun vuoden 2016 raami. Työllisyydenhoidon osalta ennuste on tällä hetkellä 14 miljoonaa euroa raamia suurempi. Lisäksi jotkut hallintokunnat ovat tuoneet esille aikaisempien vuosien investointipäätösten aiheuttamia vuokrankorotuspaineita. Hallintokuntien talousarvioesityksiä on kesän aikana käsitelty kaupunginkansliassa. Virastokohtaisia talousarvioneuvotteluja käydään parhaillaan.

Terveys ja hyvinvointierot

Kaupunginhallitus edellytti vuoden 2014 talousarvioehdotuksesta päättäessään, että jatkossa kaupunginhallitus saa kunkin talousarviokäsittelyn yhteydessä selvityksen, kuinka eri hallintokuntien



talousarvio vaikuttaa terveys- ja hyvinvointierojen kaventamiseen. Listan liitteenä on tarkempi selvitys.

Helsingiläisten terveydentila on valtakunnallisten mittausten mukaan parempi kuin koko maassa keskimäärin. Myös helsingiläisten oma kokemus elämänlaadustaan ja terveydentilastaan on muuta Suomea parempi. Helsingiläisten elinajanodote on kasvanut vajaan kahden vuosikymmenen aikana, mutta on edelleen hieman alempi kuin maassa keskimäärin.

Kohtuullisen hyvästä yleistilanteesta huolimatta helsingiläisten elintavoissa, sairastavuudessa ja elinajanodotteessa on selkeitä väestöryhmien välisiä eroja. Väestöryhmien väliset erot elintavoissa ja terveydessä heijastuvat Helsingin sisäisiin alueellisiin eroihin. Sairastavuus on korkeampaa alueilla, joissa korkeasti koulutettujen osuus on pienempi, työttömyysaste korkeampi ja tulot alhaisempia. Vaikka helsingiläisten terveydentila onkin keskimäärin muuta maata parempi, kaupungissa on alueita, joissa sairastavuusindeksi ylittää koko maan tason. Myös elinajanodotteessa on selkeitä alueellisia eroja.

Myös muilla toimintakykyyn vaikuttavilla resurssitekijöillä, kuten toimeentulolla tai asumisolulla on merkitystä asukkaiden terveyteen ja hyvinvointiin sekä niissä havaittaviin eroihin. Helsingiläisten yleinen tulotaso on muun maan tulotasa korkeampi, mutta lapsista suurempi osa asuu pienituloisissa perheissä ja osuus on kasvanut viime vuosina. Joka neljäs helsingiläislapsi asuu yksinhuoltajaperheessä. Kaikista helsingiläisistä asuntokunnista puolet on yksinasuvia.

Työttömien määrä on kasvanut Helsingissä voimakkaasti. Vuonna 2014 heitä oli yli 38 500, joista pitkäaikaistyöttöminä oli lähes kolmannes. Toimeentulotukea saa 11 prosenttia helsingiläisistä ja 17 prosenttia helsingiläisistä lapsista asuu toimeentulotukea saavissa perheissä. Lisäksi vieraskielisten osuus (14 %) on Helsingissä korkeampi kuin koko maassa. Alle 18-vuotiaista vieraskielisiä on 17 prosenttia.

Talousarvion 2016 liitteeksi valmisteltavan 10-vuotisen investointiohjelman valmistelutilanne

Kaupunginvaltuusto päätti strategiaohjelmassa, että osana talouden tasapainottamista ja tuottavuuden parantamista otetaan käyttöön 10-vuotinen investointiraami. Hankkeen toteuttaminen vuokrakohteena, osakekohteena, yhtiömuotoisena tai vastaavana on käyttötalousvaikutuksiltaan sama kuin investointihanke eikä siten ole ratkaisu, joka olisi talouden tavoitteen mukainen. Liitteenä olevaa investointisuunnitelmaluonnosta on valmisteltu osana talousarviovalmistelua em. strategiaohjelman lähtökohdat ja käyttötalousvaikutukset huomioon ottaen. HKL-liikelaitoksen



investoinnit ovat mukana tarkastelussa, koska investointien pääomakulut lisäävät kaupungin tulevien vuosien käyttömenoja.

Vuodelle 2016 asetettu investointiraami pohjautuu strategiaohjelman mukaiseen 435 milj. euron tasoon, johon on tehty vuodesta 2015 alkaen indeksitarkistukset. Lisäksi investointiraamiin on vuonna 2016 tehty Khn päätöksen mukaisesti 15 milj. euron tasokorotus vuosien 2013 ja 2014 ennustettua nopeamman väestönkasvun vuoksi. Investointiohjelmaluonnoksessa vuotuinen investointitaso on 468,3 milj. euroa sisältäen 5 milj. euroa raamin ulkopuolisesta lähiörahastosta rahoitettavia kohteita. Talousarvion laadintavaiheessa viimeisimpien ennusteiden mukaiset indeksikorotukset ovat raamivaiheen arvioita pienemmät, mikä on laskenut raamivaiheen kokonaisinvestointitasoa 471,2 milj. euroa yhteensä 2,9 milj. euroa.

Hallintokuntien talousarvioehdotukset vuodelle 2016 ovat pieniä poikkeuksia lukuun ottamatta asetetun raamin mukaisia. Suunnitelmavuosina 2017–2018 hallintokuntien esitykset ylittivät vuotuisen kokonaisraamin yhteensä 31 milj. euroa. Suunnitelmakauden jälkeen vuosina 2019–2025 hallintokuntien ehdotukset ylittivät vuotuisen investointiraamin yhteensä 80 milj. euroa. Ylitykset kohdistuvat 10-vuotisorjelmakaudella väestönsuojien peruskorjauksiin 11 milj. euroa, Korkeasaaren eläintarhan rakentamiseen 40 milj. euroa ja irtaimeen omaisuuden perushankintoihin 60 milj. euroa.

Investointiohjelmaluonnoksessa kiinteän omaisuuden myyntitavoite on aikaisempien vuosien tapaan pidetty 100 milj. euron vuositasolla. Kaupungin ydintoiminnan kannalta tarpeettomien rakennusten ja osakehuoneistojen myyntitavoite on asetettu edelleen 35 milj. euron vuotuisen tasoon ottamalla samalla huomioon rakennuskannan korjausvelan pienentäminen.

Investointiohjelmaluonnokseen on aikaisempien vuosien tavoin ensisijaisesti sisällytetty välttämättömät hankkeet, joilla rakennettua omaisuutta pidetään turvallisessa ja terveellisessä kunnossa. Lisäksi investoinneissa ovat etusijalla kaupungin jo aiemmin päättämiin linjauksiin ja kaupungin solmimiin sopimuksiin perustuvat hankkeet. Näitä ovat mm. ammatillisten oppilaitosten käyttöön tulevien tilojen järjestäminen, aiemmin sovitut liikenneinvestointien kohdennukset ja projektialuilla tehdyt toteuttamissopimukset. Investointien ohjelmoinnissa on lisäksi tavoitteena luoda edellytykset AM-ohjelman toteutumiselle sekä strategian rahoitukselliselle tavoitteille mm. rahoittaa nykyistä merkittävämpi suurempi osuus investoinneista kiinteän omaisuuden myyntituloilla. Suunnitelmakauden jälkeen 2020-luvulle on lisätty korvaavia uudisrakennushankkeita Laakson ja Malmin sairaaloiden yhteyteen. Ammatillisen oppilaitoksen Roihupellon



kampuksen kolmas vaihe ja kampushankkeen vuoksi alueelta poistuvien teknisten tilojen korvaavat hankkeet on lisätty ohjelmaan.

Helsingin kaupungin liikennelaitos -liikelaitoksen (HKL) johtokunnalle esittämässä 10-vuotisessa investointiohjelmassa vuoden 2016 investoinnit ovat yhteensä 209,9 milj. euroa. Suunnitelmakaudella 2016–2018 investointien yhteismäärä on 477 milj. euroa ja koko 10-vuotiskaudelle 2016–2025 yhteensä 1,21 mrd. euroa. Investoinnit rahoitetaan pääosin lainarahoituksella.

Joukkoliikenteen investointien pääomakulut (poistot ja korot) tulevat pääosin katettavaksi kaupungin verorahoituksella eli ne lisäävät kaupungin tulevien vuosien käyttömenoja. Kaupungin talousarviossa menojen kasvu kohdistuu Helsingin seudun liikenne –kuntayhtymän (HSL) maksuosuuteen 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 %. Talouden tasapainottaminen ja käyttömenoille strategiaohjelman mukaan asetettu raami edellyttää, että myös HSL:n maksuosuuden kasvu ja HKL:n infratuki on voitava kattaa kaupungin käyttömenoille asetetun raamin puitteissa.

Hallintokuntien talousarvioesityksiin sisällytetyt tilankäyttösuunnitelmat

Strategiaohjelman mukaan kaupungin omassa käytössä oleva toimitilojen kokonaispinta-ala ei saa kasvaa strategiakaudella 2013–2016. Jos poikkeustapauksissa jonkun toimialan tilamäärä kasvaa, tulisi vastaava tilamäärän kasvu vähentää muiden hallintokuntien tiloista. Tehostamisen tarkoituksena on alentaa palvelutuotannon kokonaiskustannuksia.

Talousarvio- sekä taloussuunnitelmaehdotuksiin edellytettiin laatimisoheissa sisällytettävän hallintokuntien tilaresurssisuunnitelmat, joissa hallintokunnat esittivät näkemyksensä 2016–2025 tarvitsemista uusista tiloista sekä arvion luovutettavista tiloista. Tilankäyttösuunnitelmissa vain rakennusvirasto esitti merkittävää tilamäärän vähentymistä (- 36 %), joka syntyisi hankesuunnitteluvaiheessa olevan teknisen alan virastojen yhteisen uudisrakennushankkeen mahdollistamasta tilankäytön tehostumisesta. Lisäksi myös sosiaali- ja terveystieteiden viraston (-13 %), nuorisotoimen (-9 %) sekä kaupungin museon (-6 %) tilat vähenevät suunnitelmien mukaan seuraavan 10-vuotikauden aikana. Merkittävää tilamäärän kasvua vuosina 2015–2025 esittivät opetusvirasto (4 %), Korkeasaari (22 %), varhaiskasvatusvirasto (8 %), taidemuseo (33 %) ja kaupunginkirjasto (32 %). Isoista hallintokunnista opetusviraston, sosiaali- ja



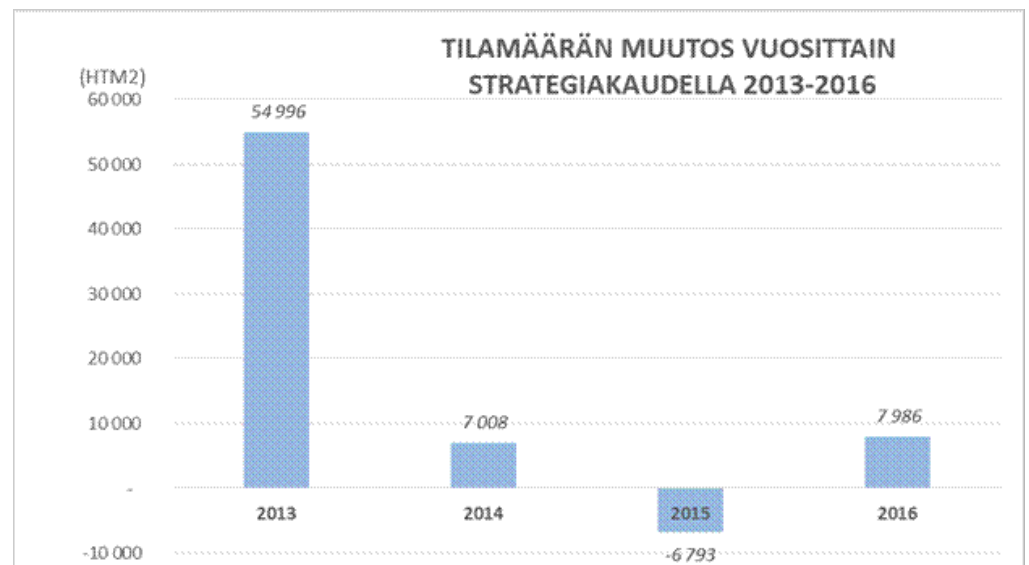
17.08.2015

Kj/4

terveysviraston ja varhaiskasvatusviraston vuokratustannukset nousisivat euromääräisesti merkittävästi peruskorjausten ja uudishankkeiden vuoksi. Lisäksi rakennushankkeista aiheutuvaa merkittävää vuokratustannusten nousua tulisi ruotsinkieliselle työväenopistolle, kirjastolle, taidemuseolle, kaupunginmuseolle sekä Korkeasaarelle.

Kokonaisuudessaan kaupungin käytössä oleva tilamäärä kasvaisi yhteensä noin 60 000 htm² (3,1 %) strategiaohjelmakaudella 2013–2016, mutta kääntyisi laskuun 12 000 htm² (-0,6 %) vuosina 2016–2025. Merkittävintä kasvu on ollut vuonna 2013, johon on vaikuttanut ennen strategiakauden alkua päätettyjen tilahankkeiden valmistuminen.

Strategiaohjelman tavoite tilamäärän osalta on mahdollista saavuttaa vain esitettyjen tilahankkeiden uudelleenarvioinnilla ja ennen kaikkea luopumalla merkittävästi suunniteltua suuremmasta määrästä tiloja vuosina 2015 ja 2016. Hallintokuntien tulisi sopeuttaa palveluverkkoaan niin, että uusien tilojen suuruudesta määrästä tilaa voidaan luopua toisaalla. Tähän voidaan päästä erityisesti nykyisten tilojen tilatehokkuuden kasvattamisella. Uudisrakennusten hankesuunnitelmien hyväksymisen yhteydessä tulee aina esittää ne toimenpiteet, joilla vastaavan suuruisiin tilavähennyksiin muualla päästään.



Hallintokuntien talousarvioesityksiin sisällytetyt henkilöstösuunnitelmat

Vuoden 2016 talousarvion laatimisohteiden mukaan virastojen ja liikelaitosten tuli sisällyttää talousarvioesityksiinsä henkilöstöresurssisuunnitelma vuosille 2016 - 2018. Suunnitelman tuli



sisältää palkkamenot ilman mahdollisesti tulevia työehtosopimusten mukaisia palkankorotuksia. Suunnitelmissa on mukana myös talousarviotiedot vuodelta 2015 ja toteumatiedot vuosilta 2013 - 2014. Henkilöstösuunnitelmia pyydettiin ensikertaa tällä tasolla, jotta pidemmällä aikavälillä voitaisiin suunnitella resurssit tarkemmin kaupunkitasoisesti. Esitykset eivät sisällä sote-ratkaisun aiheuttamia mahdollisia muutoksia.

Maaliskuussa 2015 Helsingin kaupungin palveluksessa oli 37 671 työntekijää. Helsingin Energian ja Helsingin Sataman yhtiöittäminen sekä Helsingin kaupungin Palvelut Oy:n perustaminen vähensivät kaupungin henkilöstömäärää noin 2650 työntekijällä vuoden 2014 maaliskuuhun verrattuna. Kun yhtiöittämisten henkilöstövähennykset on otettu huomioon, kaupungin palveluksessa olevan henkilöstön määrä kasvoi 0,5 % maaliskuusta 2014 maaliskuuhun 2015 ja kasvu jatkuu henkilöstöresurssisuunnitelmien mukaan 1,2 % maaliskuuhun 2016 mennessä. Palkkamenojen arvioidaan nousevan vuodesta 2014 vuoteen 2015 noin 2 % eli noin 34,5 miljoonaa euroa ja vuodesta 2015 vuoteen 2016 noin 0,5 % eli noin 8,5 miljoonaa euroa. Palkkamenot ovat vuonna 2016 yhteensä 1 800 939 708 euroa.

Verrattaessa maaliskuun henkilöstömäärää vuosina 2015 ja 2016 kuudesta suurimmasta virastosta tai liikelaitoksesta sosiaali- ja terveysviraston ja Staran henkilöstömäärä vähenee. Sosiaaliviraston henkilöstön vähenemiseen vaikuttaa mm. joidenkin tehtävien hoitamisen siirtyminen kaupungin ulkopuolelle. Vastaavalla jaksolla opetusviraston, varhaiskasvatusviraston, Palmian ja HKL:n henkilöstömäärä kasvaa. Muiden 25 keskisuuren ja pienen viraston ja liikelaitoksen suunnitelmat vuoden 2016 henkilöstömäärästä vaihtelevat noin 2 prosentin vähennyksestä noin 5 prosentin kasvuun.

Tuottavuutta parantavat toimenpiteet kuten perustehtäviin keskittyminen, toimintatapojen uudistaminen sekä toimintojen ja palvelujen sähköistäminen näyttävät vaikuttavan myönteisesti henkilöstömäärän kehittymiseen. Vuonna 2017 kaupungin henkilöstömäärä kääntyy henkilöstöresurssisuunnitelmien mukaan lievään laskuun. Henkilöstömäärä vähenee 0,2 %. Vuonna 2018 henkilöstömäärä on samalla tasolla kuin vuonna 2017.

Henkilöstöresurssisuunnitelmista on pääteltävissä, että sisäisiä palveluita tuottavilla virastoilla henkilöstösuunnittelu on kehittyneempää, koska resurssit on sopeutettava tuloihin. Muiden virastojen osalta säästöjä ei näytä syntyvän ilman, että henkilöstöresurssien tehokkaampaan käyttöön asetetaan kaupunkitasoiset tavoitteet. Suunnitelmien perusteella hallintohenkilöstön määrä ei kasva vuosina 2016 - 2018.



Suunnitelmissa näkyvät kuitenkin vain keskitettyjen hallinnollisten yksiköiden henkilöstömäärät.

Uusimmat tiedot kustannustason ja väestöennusteen muutoksista

Kaupunginhallitus päätti raamin antamisen yhteydessä, että vuoden 2016 talousarvion menojen kokonaistaso tarkistetaan talousarviovalmistelun edetessä vastaamaan tuoreimpia ennusteita kustannustason muutoksesta (peruspalvelujen hintaindeksi) ja väestönkasvusta strategiaohjelmassa sovitulla tavalla.

Arvio kustannustason muutoksesta (peruspalvelujen hintaindeksi) vuosina 2015–2017 on hidastunut edelleen sekä kevättalvella raamin valmistelun aikana käytössä olleesta ennusteesta että vuoden 2015 talousarvion yhteydessä käytössä olleesta ennusteesta. Tuoreimman kesäkuun ennusteen mukaan peruspalvelujen hintaindeksin muutoksen arvioidaan olevan kuluvana vuonna 0,6 %, vuonna 2016 arviolta 1,4 % ja vuonna 2017 arviolta 1,1%. Raamia valmisteltaessa vuoden 2015 kustannustason muutoksen ennuste oli 1,0 % ja vuodelle 2016 se oli 1,6 %. Talousarviovalmistelun edetessä käytetään tuoreimpia ennustelukuja. Seuraavat ennusteet julkaistaan syyskuussa.

Kesäkuussa 2015 valmistuneen uuden väestöennusteen mukaan kaupunki kasvaa vuonna 2015 kaikkiaan 7 498 hengellä, mikä tarkoittaa 1,2 %:n väestönkasvua. Vuoden lopun väkiluvun ennustetaan olevan 628 213 henkeä. Uusi ennuste poikkeaa siten edellisestä vuonna 2014 laaditusta väestöennusteesta, jossa vuoden 2015 kasvuksi ennustettiin 1,5% (noin 9 300 henkeä). Vuosina 2016-2018 kasvun sen sijaan ennustetaan jatkuvan prosentin tasolla edellisen ennusteen mukaisesti.

Helsingin väestö kasvoi vuosina 2012-2014 yli 8 000 hengellä vuosittain ollen keskimäärin 1,4 %. Viime vuoden kasvu jäi kuitenkin ennustettua pienemmäksi, koska seudullinen muuttotappio kasvoi oletettua nopeammin. Lisäksi toteumaan vaikutti se, että Tilastokeskus poisti vuodenvaihteen väestötilastoista väestörekisterin mukaan Helsingissä asuvia, mutta jo pitkään tietymättömissä olleita. Poistetut ovat ulkomaan kansalaisia, jotka ovat todennäköisesti muuttaneet ulkomaille jo vuosia sitten.

Uudessa väestöennusteessa Helsingin väestökasvuksi ennustetaan vuosille 2016-2019 keskimäärin 6 600 vuotuista kasvua. Tämä on 1 400 henkeä vähemmän kuin vuosien 2011-2014 keskimääräinen kasvu. Kasvun hidastuminen perustuu oletukseen, että viime vuosien poikkeuksellisen pieni seudullinen muuttotappio palautuu lähemmäs pitkän ajan keskiarvoa (-2 000) ja ulkomailta saatu muuttovoitto alkaa sekin supistua.



Päivähoitoikäisten (1-6-vuotiaiden) määrän ennustetaan kasvavan tänä vuonna 513 hengellä. Uudessa väestöennusteessa 1-6 -vuotiaita ennakoidaan olevan vuoden 2015 lopussa 364 lasta vähemmän kuin vuonna 2014 laaditussa edellisessä väestöennusteessa. Ensi vuonna määrä kasvaa 671 ja vuonna 2017 vajaalla 500 hengellä.

Peruskouluikäisten (6-14-vuotiaiden) määrän ennustetaan kasvavan tänä vuonna 1 036 ja ensi vuonna 1 566 hengellä. Ennuste on 6-11 -vuotiaiden osalta 77 lasta pienempi ja 12-14 -vuotiaiden osalta 23 lasta pienempi kuin aikaisempi ennuste. Peruskouluikäisten vuoden 2017 kasvuksi ennustetaan lähes 1 400 henkeä. Toisen asteen opiskelijoiden ikäluokan (15-17-vuotiaiden) määrän ennustetaan laskevan tänä vuonna 114 ja ensi vuonna 227 hengellä, mutta sen jälkeen ikäluokka alkaa jälleen kasvaa.

Toisen asteen opiskelijoiden ikäluokan (15-17-vuotiaiden) määrän ennustetaan laskevan tänä vuonna 114, mikä on aiempaa ennustetta 27 lasta suurempi, ja ensi vuonna 227 hengellä, mutta sen jälkeen ikäluokka alkaa jälleen kasvaa.

Yli 65-vuotiaiden määrän ennustetaan kasvavan tänä vuonna 2 545 hengellä ja kasvun ennustetaan jatkuvan lähes tämän suuruisena, ensi vuosikymmenelle. Eläkeikäisen väestön osalta uusi ennuste ei poikkea edellisestä. Sen sijaan työikäisen väestön (18-64-vuotiaiden) kasvun ennustetaan hidastuvan viime vuosien korkeasta tasosta vuodesta 2016 alkaen. Uusimman ennusteen mukaan kasvu vaihtelee noin 1200-2500 hengen välillä vuosittain ollen keskimäärin noin 2 000 henkeä (0,5 %) vuodessa.

Uusi väestöennuste on ollut hallintokuntien käytettävissä kesäkuusta alkaen ja ennakkotiedot aiemmin keväällä. 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

Tuoreimmat ennusteet väestönkasvusta (tietokeskus) ja kustannustason muutoksesta (VM) vuosille 2015 ja 2016 ovat muuttuneet merkittävästi raamivaiheesta. Tuoreimmilla luvuilla tulisi raamia tarkastaa alaspäin 49,4 milj. euroa. Vuoden 2015 osalta toisen toteutumisenennusteen mukaan strategiatavoitteesta ollaan jäämässä jo 80 milj. euroa. Vuoden 2015 talousarvio on 31 milj. euroa liian korkea. Strategiatavoitteen mukaisen menotason mahdollinen ylittyminen



17.08.2015

Kj/4

vuonna 2015 edellyttää vastaavia säästöjä valtuustokauden loppuvuosina, jotta strategiaohjelman tavoite toteutuu.

Kokonaisverotulojen ennuste vuodelle 2016 on tällä hetkellä jokseenkin samalla tasolla kun raamia valmisteltaessa maaliskuussa.

Kunnallisverotulojen kasvuvauhdin ennakoidaan vuonna 2016 olevan Helsingissä noin 2,0 %.

Vuodelle 2016 yhteisöverotilitysten arvioidaan pienenevän, kun ylimääräinen kuntien jako-osuus poistuu.

Vuoden 2016 kiinteistöverokertymän arvioidaan kasvavan 2,7 %.

Vuodelle 2016 valtionosuuksien laskennassa ei ole vielä päivitetty hallitusohjelman tehtävämuutoksia, joten tällä hetkellä talousarviota valmistellaan raamin ja vuoden 2015 tasolla.

Talouden yleisen heikon kasvunäkymän ja Suomen julkisen talouden alijäämäisyyden vuoksi kaupungin verorahoituksen kasvu uhkaa jäädä aiempaa pienemmäksi.

Rahoitusjohtaja Tuula Saxholm esittelee kokouksessa yleistä talouskehitystä, talousarvion toteutumisenennusteen, 10-vuotis investointiohjelman ja talousarvion valmistelutilannetta.

Esittelijä

kaupunginjohtaja
Jussi Pajunen

Lisätiedot

Mari Rajantie, erityissuunnittelija, puhelin: 310 73043
mari.rajantie(a)hel.fi

Liitteet

- 1 10 vuotinen investointiohjelmaluonnos
- 2 HKL 10 vuotinen investointiohjelmaluonnos
- 3 Terveys ja hyvinvointierot
- 4 Talouden ja toiminnan seurantaraportti 2-2015