



17.02.2016

Kj/13

§ 42

Vuoden 2017 talousarvioehdotuksen valmistelua koskeva lähetekeskustelu

HEL 2016-000474 T 02 02 00

Päätös

Kaupunginvaltuusto päätti kaupunginhallituksen ehdotuksen mukaisesti

1. merkitä keskustelun tiedoksi ja
2. todeta, että asiasta laadittu keskustelupöytäkirja lähetetään lauta- ja johtokunnille sekä virastoille ja liikelaitoksille käytettäväksi talousarvion laadintatyössä.

Esittelijä

Kaupunginhallitus

Lisätiedot

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

Liitteet

- 1 VM_Taloudellinen katsaus_joulukuu_2015
- 2 Talouden ja toiminnan seurantaraportti_4_2015
- 3 Strategiaohjelma 2013 - 2016 mittarien seuranta joulukuu 2015 A
- 4 Kuntatalousohjelma 2016-2019_syky 2015
- 5 Kuntien velkaelvytys jatkuu_Suurten kaupunkien talousarviot 2016
- 6 Yhtiöittämissä, kauppoja ja organisaatiouudistuksia _Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2014
- 7 Työllisyystilastoja Helsingistä ja Helsingin seudulta
- 8 Helsingin seudun suunnat 4_2015

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Päätösehdotus

Päätös on ehdotuksen mukainen.

Esittelijän perustelut

Kaupunginhallitus toteaa, että kaupungin vakiintuneen suunnittelukäytännön mukaan kaupunginvaltuusto käy vuosittain seuraavan vuoden talousarviota koskevan lähetekeskustelun.



Kaupunginhallitus toteaa lisäksi, että talousarvioehdotus vuodelle 2017 ja taloussuunnitelma vuosille 2017–2019 tulee kaupunginvaltuuston käsittelemään marraskuussa 2016.

Kaupunginhallitus toteaa edelleen, että talousarvion 2017 ja taloussuunnitelman vuosille 2017–2019 laatimisohteet on tarkoitus käsitellä kaupunginhallituksessa maaliskuussa 2016. Laatimisohteisiin sisältyvän raamin lähtökohdaksi ovat aiempina vuosina olleet kulloisenkin valtuustokauden strategian taloustavoitteet, kuluvan vuoden hyväksytyt talousarvion sekä seuraavan vuoden taloussuunnitelman mukaiset menot ja tulot sekä toiminnalliset tavoitteet. Lisäksi raamin lähtökohdaksi ovat ennusteet yleisestä taloudellisesta tilanteesta sekä kuntatalousohjelmassa (ent. peruspalveluohjelma) linjatut kuntatalouteen kohdistuvat valtion toimenpiteet.

Tilinpäätösvaiheen vuoksi tiedot vuoden 2015 talouden toteumasta pohjautuvat pääosin joulukuussa julkaistun Helsingin kaupungin talouden ja toiminnan 4/2015 seurantaraporttiin, joka on jaettu aikaisemmin.

Liitemateriaali on pohjana valtuuston käymälle lähetekeskustelulle.

Yleinen taloustilanne

Valtiovarainministeriön 18.12.2015 julkaiseman ennusteen mukaan Suomen talouskasvu vuosille 2016–2017 jää vaatimattomaksi.

Suomen talouden vaikeudet jatkuvat tämänhetkisen ennusteen mukaan ainakin seuraavien parin vuoden aikana. Kasvunäkymät ovat heikot ja julkisen talouden tilanne ei parane oleellisesti. Suomen teollisuustuotannon tason arvioidaan olevan v. 2017 noin neljänneksen alempi kuin kymmenen vuotta sitten. Nykyisenkaltaisella talouden rakenteella teollisuuden ja viennin virkoaminen on ehdoton edellytys Suomen talouden suotuisalle kehitykselle. Suomen talouskasvu jää ennustehorisontin aikana kilpailijamaitamme hitaammaksi ja työttömyysaste korkeaksi.

Tilastokeskuksen alustavien tietojen mukaan BKT aleni vuoden 2015 kolmannella vuosineljänneksellä 0,5 % edellisestä neljänneksestä. Vastaava aleneva kehitys on jatkunut tilastotietojen mukaan myös vuoden 2015 marraskuussa. Koko vuodelle 2015 VM ennusti BKT:n kasvuksi 0,2 %.

Kansainvälisen talouden kehittyminen on viime aikoina ollut kaksijaakoista. Kehittyvien talouksien kasvunäkymät ovat selvästi heikentyneet. Kiinan kasvu jää aikaisempaa alhaisemmaksi osittain myös sen takia, että muutos kohti sisämarkkinavetoista palveluyhteiskuntaa on ollut ennakoitua nopeampaa. Venäjän taloutta kurittaa tehoton tuotantoraken-



ne ja alentuneet raaka-aineiden maailmanmarkkinahinnat. Monien Suomelle tärkeiden kauppakumppaneiden taloudet sitä vastoin kasvavat varsin nopeaa vauhtia. Yhdysvaltojen ja Saksan kasvu on edelleen kohtalaisen vahvaa ja perustuu molemmissa maissa laajapohjaiseen aktiviteetin lisääntymiseen. Ruotsin talous kasvaa ennakoituakin nopeammin, mutta kasvu perustuu pitkälle kotimaiseen kysyntään ja palveluvientiin. Ruotsin vahva kasvu ei siis tule merkittävästi näkymään Suomen viennissä.

Suomen viennin rakenne on tällä hetkellä yksipuolinen ja lisäksi kustannustaso on liian korkea kilpailuilla maailmanmarkkinoilla. Heikon vientinäkömän myötä myös tuonti supistuu. Kotimaisista kysyntäeristä ainoastaan yksityisen kulutuksen ja julkisen kulutuksen ennakoitaan kasvaneen vuonna 2015. Yksityisen kulutuksen myönteistä kehitystä tukee kotitalouksien reaalityöjen kasvu, minkä seurauksena yksityinen kulutus lisääntyi vuonna 2015 noin 1,3 %. Yksityiset investoinnit laskivat 2,2 % ja ainoastaan maa- ja vesirakentamisen nähdään kasvavan. Muutaman suuren investointikohteen johdosta kone- ja laiteinvestoinneissa on nähtävissä piristymistä.

Teollisuustuotannon pitkään jatkunut alamäki jatkui edelleen ja tuotannon arvioidaan vuonna 2015 supistuneen 2,2 % edellisvuodesta. Palvelutuotannon kasvun ennakoitaan vuonna 2015 olleen 0,8 %. Työmarkkinoiden tilanne pysyy edelleen heikkona. Työttömyys nousi selvästi edellisvuodesta ja vuoden 2015 työttömyysasteen ennakoitaan olevan 9,4 %. Pitkäaikaistyöttömien määrä on kasvanut nopeasti jo noin 115 000 henkeen ja rakennetyöttömien määrä on ylittänyt 200 000 hengen rajan. Myös työllisten määrän ennustetaan hiukan alentuneen vuonna 2015. Työn tuottavuuden kehitys pysyy edelleen vaisuna.

Vuoden 2016 kasvuksi muodostuu 1,2 %. Kasvun taustalla on pitkälti yksityisten investointien suotuisa kehitys. Tehdasteollisuuden rakennusinvestoinnit lisääntyvät vuonna 2016 merkittävästi johtuen jo pääteytistä hankkeista. Kone- ja laiteinvestoinnit kääntyvät myös selvään kasvuun ja siten yksityisten investointien ennustetaan kasvavan 5,8 %. Nettoviennin vaikutus talouskasvuun säilyy vuonna 2016 negatiivisena. Teollisuustuotannon ennustetaan vihdoin kääntyvän maltilliseen 1,7 prosentin kasvuun vuonna 2016. Taloudellisen aktiviteetin virkoaminen on kuitenkin niin vaatimatonta, että työmarkkinoiden tilanne ei tule olennaisesti paranemaan. Työttömyysaste jämähtää 9,4 prosenttiin ja työmarkkinoiden yhteensopivuusongelmat ovat edelleen suuret.

Vuoden 2017 talouskasvuksi ennustetaan 1,2 %. Vaatimattoman kasvun taustalla on kokonaisuudessaan kotimainen kysyntä. Vuosien 2015–2017 kumulatiivinen kasvu jää vain 2,6 prosenttiin ja BKT:n mää-



rä edelleen noin kolme prosenttia pienemmäksi kuin edellisessä suhdannehuipussa vuoden 2007 lopulla.

Julkinen talous pysyy edelleen alijäämäisenä pitkittyneen matalasuhdanteen sekä talouden rakenteellisten ongelmien vuoksi. Toteutetut sopeutustoimet ovat rajoittaneet julkisten menojen kasvua, mutta eivät ole pysäyttäneet sitä väestön ikääntymisestä aiheutuvan kuntiin kohdistuvan menopaineen vuoksi. Heikon tulokehityksen vuoksi myös alijäämä on kasvanut. Kolmen prosentin alijäämäraja rikkoutui v. 2014 ja näin on käymässä myös vuonna 2015. Alijäämä kuitenkin kääntyy hienoisen laskuun ennustejaksolla. Julkinen velka suhteessa BKT:hen jatkaa kasvuaan ja ylittää 60 prosentin rajan.

Reaalitalouden suotuisa kehitys on välttämätön ehto julkisen talouden tilan kestäväälle paranemiselle. Ennustetun kaltainen talouskehitys ei itsessään tule merkittävästi kohentamaan julkisen talouden tilaa Suomessa.

Keskeiset talousarviovalmisteluun vaikuttavat päätetyt lainsäädäntömuutokset vuodelle 2017

Kuntatalousohjelmassa on vuodelle 2017 mainittu seuraavat keskeiset kuntien talousarviovalmisteluun vaikuttavat lainsäädäntömuutokset.

Perustoimeentulotuen laskenta ja maksatus siirretään vuoden 2017 alusta lukien kunnilta Kelan hoidettavaksi. Kuntien osuus perustoimeentulotuen kustannuksista otetaan jatkossa huomioon vähentämällä se kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. Vähennys on koko kuntatasolla vuosina 2017–2018 noin 326 milj. euroa. Uudistuksen arvioidaan vähentävän kuntien hallintomenoja, mutta toisaalta toimeentulotuen hakematta jättämisen vähenemisen kautta lisäävän kustannuksia. Nettovaikutus on hieman kuntataloutta heikentävä.

Erikoissairaanhoidossa otetaan käyttöön kannustinjärjestelmä. Sairaanhoitopiireille tai vastaaville erikoissairaanhoidon toimijoille maksetaan kannustintukea tiettyjen mittarien mukaisesti, kun ne tehostavat toimintaansa. Kannustintukeen varataan 250 milj. euroa vuodessa, ja samalla määrällä vähennetään valtionosuuksia.

Alueellisen erikoissairaanhoidon järjestämistä tehostetaan. Kunnille säädetään velvoite ohjata ympärivuorokautista päivystystä, vaativia leikkauksia ja muita toimenpiteitä sellaisille terveydenhuollon toimintayksiköille, jotka täyttävät tietyt vähimmäiskriteerit. Valtionosuuksia vähennetään vuonna 2017 noin 19,3 milj. euroa.

Vanhuspalvelujen henkilöstömitoitusta tehostetussa palveluasumisessa ja vanhainkodeissa väljennetään. Uudistuksen myötä valtionosuutta vähennetään koko kuntatasolla 6,4 milj. euroa vuonna 2017.



Lastensuojelun kehittämiseen, lapsiperheiden kotiavun lisäämiseen, omais- ja perhehoidon kehittämiseen sekä vanhusten kotihoidon lisäämiseen kohdennetaan määrärahoja valtionosuusrahoituksen kautta.

Ammatillisen koulutuksen reformin osauudistuksia toteutetaan jo vuonna 2017.

Syksyllä 2015 päätetyssä kiinteistöverolain muutoksessa korotetaan vuoden 2017 alusta alkaen vakituisten asuinrakennuksen kiinteistöveroprosenttien ala- ja ylärajoja. Yleisen kiinteistöveroprosentin vaihteluväli nousee 0,80—1,55 prosentista 0,86—1,80 prosenttiin (kyseinen veroprosentti on vuonna 2016 Helsingissä 0,80 prosenttia) ja vakituisten asuinrakennusten veroprosentti 0,37—0,80 prosentista 0,39—0,90 prosenttiin (kyseinen veroprosentti on vuonna 2016 Helsingissä 0,37 prosenttia).

Helsingin yleisen kiinteistöveroprosentin nosto lain uudelle alarajalle lisää kiinteistöverotuloja arviolta noin 12,5 milj. euroa ja vastaavasti vakituisten asuinrakennusten veroprosentin nosto lisää kiinteistöverotuloja arviolta noin 2,5 milj. euroa. Nämä arvioidut lisätulot on otettu huomioon voimassa olevan taloussuunnitelman 2016–2018 kiinteistöverotuloarviossa vuodelle 2017.

Helsingin taloustilanteen lähtökohdat

Vuonna 2015 kaupungin taloudellinen asema on muuttunut vuodesta 2014 oleellisesti Helsingin Energian ja Helsingin Sataman yhtiöittämisen seurauksena. Kaupungin palvelutuotannon toimintamenojen kasvun on oltava vuosina 2016–2018 matala, jotta strategiaohjelman mukainen investointiraami sekä joukkoliikenneinvestoinnit voidaan rahoittaa ilman kohtuutonta lisävelkaantumista.

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

Kaupungin lainakanta on kaksinkertaistunut vuoteen 2008 verrattuna ja tulevien vuosien mittavat investoinnit pitävät lähivuosinakin rahoitustarpeen investointeihin korkeana. Lainakannan kasvua on hillittävä, jotta vuosittaiset lainanhoitokustannukset eivät nouse liian korkeiksi. Investointien vaatima rahoitus on jatkuvuotena katettava entistä enemmän käyttötalouden tuloilla.

Edellä esitettyyn kaupungin rahoituspohjan haasteeseen kaupunki vastaa valtuustokaudelle 2013–2016 asetettuja strategiaohjelman taloustavoitteita toteuttaen. Strategian taloustavoitteita on noudatettu vuoden



2014 talousarviosta eteenpäin ja siten niiden toteutus jatkuu neljän vuoden strategiakauden mukaisesti vuoden 2017 talousarviossa.

Voimassa olevan taloussuunnitelman 2017–2018 lähtökohtana on strategiaohjelman 2013–2016 tavoite hidastaa kaupungin velkaantumiskäytystä rahoittamalla nykyistä merkittävästi suurempi osuus investoinneista tulorahoituksella sekä kiinteän omaisuuden myyntituloilla.

Tätä tavoitetta edistävät linjaukset ovat seuraavat:

- Pidetään emokaupungin käyttömenojen reaalikasvu asukasmäärän kasvun mukaisena vähennettynä vuotuisella 1 % tuottavuuden parantamisen tavoitteella valtuustokaudella 2013–2016
- Kiinteän omaisuuden myyntitavoite on 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.
- Vuotuisten investointien taso rajataan investointiraamin mukaisesti 463,3 miljoonaan euroon (investointiraamiin sisältyy vuosittaiset indeksitarkistukset 13,3 milj. euroa sekä kaupunginhallituksen raamin 2016 käsittelyssä päättämä tasokorotus 15 milj. euroa).

Vuonna 2015 kaupungilla oli käytettävissä investointimäärärahoja yhteensä 651 milj. euroa (alkuperäinen talousarvio 2015 oli 447 milj. euroa sekä ylitysoikeus 204 milj. euroa), josta alustavan arvion mukaan käytettiin 504 milj. euroa (ennuste 4/2015). Kaupungin investoinnit tukevat osaltaan asuntorakentamisen edellytysten paranemista, mutta investointimäärärahojen käyttö on vain yksi tekijä asuntorakentamisen ta-
sossa. Ennakkotietojen perusteella Helsingissä on vuonna 2015 aloitettu rakentamaan noin 6 000 asuntoa ja valmistunut noin 4 000 asuntoa. Lisäksi on myönnetty rakennuslupia noin 5 700 asunnon rakentamiseksi. Em. vuotuisilla investoinneilla on voitu vastata kaupungin AM-ohjelmassa asetettuihin asuntotuotannon tavoitteisiin, joiden mukaisesti tavoitteena on 5 500 asuntoa sekä valmistuneiden että alkaneiden asuntojen osalta.

Tuoreimman joulukuun ennusteen mukaan peruspalvelujen hintaindeksin muutoksen arvioidaan olevan 1,2 % vuonna 2016 ja 1,1 % vuonna 2017.

Kesällä 2015 valmistuneen väestöennusteen ja vuodenvaihteen 2015/2016 ennakkotiedon mukaan kaupunki kasvaa vuonna 2015 kaikkiaan noin 7 500 hengellä, mikä tarkoittaa 1,2 %:n väestönkasvua. Vuoden lopun väkiluku oli ennakkotiedon mukaan 628 213 henkeä eli



kesällä 2015 tehdyn väestöennusteen tasolla. Vuosina 2016–2018 kasvun ennustetaan jatkuvan prosenttien tasolla.

Taloussuunnitelman 2016–2018 valmistelussa on pyritty ottamaan huomioon maan hallitusohjelman toimenpiteet. Eräänä keskeisenä toimenpiteenä hallitus sitoutuu osana julkisen talouden tasapainottamista vähentämään kuntien tehtäviä ja velvoitteita yhdellä miljardilla eurolla. Lisäksi hallitus ei anna vaalikaudella kunnille lainkaan uusia tehtäviä tai velvoitteita. Mikäli kuntien valtionosuuksiin tehdään säästöjä, hallitus vähentää kuntien tehtäviä samassa suhteessa. Hallitus sitoutui tekemään vuoden 2015 loppuun mennessä yksityiskohtaisen toimenpideohjelman poistettavista tehtävistä ja velvoitteista sekä antamaan konkreettiset esitykset. Toistaiseksi toimeenpanopäätöksiä kuntien tehtävien ja velvoitteiden purkamisesta ei ole kuitenkaan esitetty.

Säästöjen aikaansaamisen edellytyksenä ovat kuntien omat sopeutus-toimet. Kuntien kannalta on keskeistä, että tehtäviä ja velvoitteita aidosti vähennetään, koska niiden rahoitusta on jo leikattu ja leikataan tulevi-
na vuosina.

Strategiaohjelman taloustavoitteen mukainen menokasvu vuodelle 2017 on 1,1 % (ja vuodelle 2018 on 1,7 %). Vuosia 2017–2018 koskevassa taloussuunnitelmassa on varauduttu vastaavan suuruiseen menokasvuun varaamalla kaupunginjohtajan toimialan menoihin keskitetty varaus kustannustason nousun huomioimiseksi. Määrärahavarausten suuntaamisesta päätetään näiden vuosien raamivalmistelun yhteydessä.

Strategiatavoitteen mukainen toimintamenokasvun taso vuosina 2016–2018 parantaa kaupungin rahoituksellista tasapainoa jonkin verran, mutta taloussuunnitelmakaudella investointeja joudutaan edelleen rahoittamaan merkittäväällä lisälainanotolla.

Valtuuston strategiaohjelmassa asettaman taloustavoitteen saavuttaminen edellyttää siten tiukkaa taloudenpitoa sekä nykyisessä toiminnassa että tulevien vuosien suunnittelussa.

Kaupunginhallitus toteaa, että kaupunginvaltuustossa nyt käytävä lähetekeskustelu on osa valmistelua. Tämän johdosta ei päätöksentekoa – lukuun ottamatta pöydällepanoa tai palautusta – tulisi kaupunginvaltuustossa sallia.

Kuntalain muutosten ja mahdollisen Helsingin johtamisjärjestelmän uudistamisen vaikutukset talouden ohjaukseen vuonna 2017

Toukokuussa 2015 voimaan tulleen kuntalain muutoksen myötä uusi valtuustokausi alkaa 1.6.2017. Tähän liittyen on siten huomioitava, että



17.02.2016

Kj/13

talousarviovuoden 2017 talouden toteutumista käsittelee kaksi eri valtuustoa. Valtuustokauden vaihtumisen ajankohdan muutos ei kuitenkaan vaikuta talousarvion 2017 valmisteluun.

Kaupunginhallituksen johtamisen jaoston ehdottamaan johtamisjärjestelmän uudistukseen sisältyy uudenlainen toimialarakenne. Nykyisellään kaupungin talousarvion rakenne noudattelee pääosiltaan virastorakennetta ja määrärahat toiminnoille on kohdennettu pääosin virastoitain. Mahdollisessa toimialarakenteessa myös talousarvion rakenne muuttuu ja määrärahat toiminnoille kohdennetaan uudella tavalla.

Uudistuksen eräs keskeinen vaikutus kaupungin talouden ohjaukseen on se, että esitetyn mukaisesti toimialarakenteeseen siirryttäisiin uuden valtuuston aloittaessa kesken talousarviovuotta. Vuoden 2017 ensimmäiset viisi kuukautta olisi voimassa nykyinen organisaatio ja sen mukainen talousarvio. Kesäkuun 2017 alusta vuoden loppuun olisi voimassa uusi organisaatio ja uusi talousarviorakenne.

Vuoden 2017 talousarvio tulee valmisteltavaksi ja päätettäväksi nykyisen organisaation mukaan. Keväällä 2016 lauta- ja johtokunnat esittävät talousarvionsa normaalisti vuodelle 2017 ja talousarviosta päätetään marraskuussa 2016 koko vuodelle 2017. Mikäli kaupunginvaltuusto päättää toimialarakenteen käyttöönotosta, tultaisiin kevään 2017 aikana kaupunginvaltuustossa päättämään talousarvion muutoksista uuden organisaation mukaiseksi. Kevään 2017 aikana valmisteltaisiin kaupunginvaltuustolle ehdotus teknisiksi talousarviomuutoksiksi, joissa määrärahat siirretään uuteen 1.6. aloittavaan organisaatioon.

Esittelijä

Kaupunginhallitus

Lisätiedot

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

Liitteet

- 1 VM_Taloudellinen katsaus_joulukuu_2015
- 2 Talouden ja toiminnan seurantaraportti_4_2015
- 3 Strategiaohjelma 2013 - 2016 mittarien seuranta joulukuu 2015 A
- 4 Kuntatalousohjelma 2016-2019_syksy 2015
- 5 Kuntien velkaelvytys jatkuu_Suurten kaupunkien talousarviot 2016
- 6 Yhtiöittämisistä, kauppvoja ja organisaatiouudistuksia_Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2014
- 7 Työllisyystilastoja Helsingistä ja Helsingin seudulta
- 8 Helsingin seudun suunnat 4_2015

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Postiosoite
PL 10
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

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

Puhelin
+358 9 310 1641
Faksi
+358 9 655 783

Y-tunnus
0201256-6

Tilinro
FI0680001200062637
Alv.nro
FI02012566



17.02.2016

Kj/13

Tiedoksi

Virastot ja liikelaitokset

Päätöshistoria

Kaupunginhallitus 01.02.2016 § 88

HEL 2016-000474 T 02 02 00

Päätös

Kaupunginhallitus esitti kaupunginvaltuustolle seuraavaa:

Kaupunginvaltuusto päättää

1 käydä asiasta lähetekeskustelun,

2 merkitä keskustelun tiedoksi ja

3 todeta, että asiasta laadittu keskustelupöytäkirja lähetetään lauta- ja johtokunnille sekä virastoille ja liikelaitoksille käytettäväksi talousarvion laadintatyössä.

Esittelijä

vs. kaupunginjohtaja
Pekka Sauri

Lisätiedot

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