



22.08.2016

Kj/3

§ 707

Vuoden 2017 talousarvion ja taloussuunnitelman 2017 - 2019 valmistelutilanne

HEL 2016-008904 T 02 02 00

Päätös

Kaupunginhallitus päätti merkitä talousarvion 2017 ja taloussuunnitelman 2017 - 2019 sekä kymmenen vuoden investointisuunnitelmaehdotuksen valmistelutilanteen tiedoksi.

Esittelijä

kaupunginjohtaja
Jussi Pajunen

Lisätiedot

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

Liitteet

- 1 Seurantaraportti_2_2016
- 2 Innovaatorahasto_lahiorahasto_selvitys
- 3 HKL_kymmenvuotisinvestointiohjelma
- 4 investointiliitteet

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Päätösehdotus

Päätös on ehdotuksen mukainen.

Esittelijän perustelut

Hyväksyessään vuoden 2017 talousarvioehdotuksen raamin sekä talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksen 2017–2019 laatimisohteet 4.4.2016 kaupunginhallitus päätti, että talousarvion 2017 valmistelutilanne tuodaan kaupunginhallitukselle tiedoksi 22.8.2016. Kaupunginhallitukselle annetaan arvio talouden tilanteen yleisestä kehityksestä, kaupungin talouden ja toiminnan seurantaraportti 2/2016 sekä selvitys kaupunginhallituksen raamiohjeistuksen toteutumisesta hallintokuntien valmistelussa. Kaupunginhallitukselle esitellään vuosien 2017-2026 investointiohjelman valmistelutilanne sekä arvio kilpailukykysojimuksen vaikutuksista kaupungin talouteen.

Yleinen taloustilanne

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

F10680001200062637

Alv.nro

F102012566



Taloustilanteen analyysin taustana ovat valtiovarainministeriön kesäkuussa julkaisema talousennuste sekä tilastokeskuksen tuoreimmat tiedot kokonaistuotannon kehityksestä. Ennusteet tarkentuvat syyskuussa ja uusimpia tietoja käytetään talousarviovalmistelussa.

Bruttokansantuote kasvoi 0,2 prosenttia vuonna 2015 tilastokeskuksen heinäkuussa julkaistujen tarkistettujen ennakkotietojen mukaan. Touku-kuussa työpäiväkorjattu kokonaistuotanto oli 0,3 prosenttia alemmalla tasolla kuin vuotta aiemmin.

Vientisektorin vaikeudet ovat edelleen jatkuneet. Huolimatta talouden hienoisesta piristymisestä Suomen talouden heikko kehitys jatkuu seuraavien parin vuoden aikana. Kasvunäkymät ovat heikot ja julkisen talouden tilanne ei tule oleellisesti paranemaan.

Ennusteen mukaan Suomen talous kasvaa kuluvana vuonna 1,4 % edelliseen vuoteen verrattuna. Vuoden 2017 kasvuksi muodostuu 1 % ja vuoden 2018 kasvuksi 1,3 %. Kuluvan vuoden kasvun veturina on kotimainen kysyntä. Vuonna 2017 julkinen kulutus tulee supistumaan johtuen julkisen sektorin palkkamenojen alenemisesta kilpailukykysojimuksen mukaisesti. Maailmantalouden ja –kaupan kasvunäkymät ovat heikentyneet. Kokonaisuudessaan maailmankaupan kasvu tulee olemaan vaisua seuraavien kahden vuoden aikana.

Työttömyyden kasvu on ainakin hetkellisesti pysähtynyt. Tänä vuonna nopeutuva talouden kasvu ei vielä suuremmin vähennä työttömien määrää, sillä osa piilotyöttömistä aktivoitunee työnhakuun avointen työpaikkojen lisääntymisen myötä. Ennuste koko kuluvan vuoden työttömyysasteelle on 9,2 %.

Helsingin seudun tuotanto kasvoi kuluvan vuoden ensimmäisellä neljänneksellä ennakoarvion mukaan 1,3 prosenttia eli hieman enemmän kuin viime vuoden lopulla. Helsingin seudun tuotanto on kasvanut viimeiset puoli vuotta suunnilleen samaa tahtia kuin koko maassa. Helsingin seudun toimialoista kehitys oli vahvaa erityisesti palvelualoilla, myös rakentamisen kasvu jatkui.

Kuntatalousohjelma 2017 - 2020 (kevät 2016)

Hallituskauden päätökset sisältävä kuntatalousohjelma julkaistiin 28.9.2015. Vuoden 2015 elokuun budjettiriihessä hallitus sopi ensimmäisestä julkisen talouden suunnitelmastaan, joka toimii myös vuosien 2016—2019 kehyksenä ja Suomen vakausohjelmana. Julkisen talouden suunnitelmassa hallitus asetti rahoitusasema- eli tasapainotavoitteet niin valtionaloudelle, kuntataloudelle kuin sosiaaliturvarahastoille. Kuntatalouden osalta hallitus linjasi, että kuntatalouden kansantalouden tilinpidon mukainen alijäämä (nettoluotonanto) saa olla korkeintaan



0,5 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon vuonna 2019. Kunnallisen kirjanpidon termeille käännettynä tämä merkitsee tavoitetta toiminnan ja investointien rahavirran tasapainottamiseen nykyisestä tasosta merkittävästi vuoteen 2019 mennessä. Käytännössä on kyse kuntien velkaantumisen hallinnasta. Kun kunnat eivät toimintamenojensa katteeksi juurikaan ota velkaa, niin asetettu rahoitusasematavoite merkitsee investointien omarahoitusosuuden vähittäistä nostamistarvetta kuntatalousohjelman mukaan. Tähän on syytä kunnissa ja kuntayhtymissä lähivuosina varautua.

Hallitus pyrkii tasapainottamaan julkista taloutta ja osana sitä kuntataloutta useilla toimenpiteillä, jotka ajoittuvat sekä alkaneelle vaalikaudelle että sitä pitemmälle aikavälille. Hallituksen tavoitteena on karsia kuntien kustannuksia kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähentämällä 1 mrd. eurolla vuoden 2019 tasossa. Tavoitteen toteuttamiseksi on valmisteltu kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseen tähtäävä toimenpideohjelma. Toimenpideohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden säästöpotentiaaliksi kunnille on tässä vaiheessa arvioitu noin 400 milj. euroa (helmikuun 2016 tilanne). Toimenpideohjelmaan sisältyvät lakimuutokset on tarkoitus saattaa voimaan vuosien 2016–2018 aikana. Toistaiseksi ohjelmaan sisältyviä toimenpiteitä ei ole sisällytetty julkisen talouden suunnitelmaan.

Sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuun siirtämisellä kunnilta maakunnille tavoitellaan pitkällä tähtäimellä merkittäviä julkisen talouden säästöjä, jotka toteutunevat vasta seuraavasta vaalikaudesta lähtien.

Kevään 2016 julkisen talouden suunnitelmassa menorajoitteessa on otettu uusina toimina huomioon toisen asteen ammatillisen koulutuksen uudistus (-190 milj. euroa), perusopetukseen valmistavan opetuksen yksikköhinnan alentaminen sekä ammatillisen koulutuksen opiskelijapaikkojen lisäys. Menorajoitteessa ei oteta huomioon kärkihankkeiden rahoitusta, koska ne eivät ole pysyviä lisäyksiä. Tehtyjen muutosten jälkeen kuntatalouden menorajoite on vuoden 2019 tasolla -770 milj. euroa, ja sitä on kiristetty 230 milj. eurolla syksyllä 2015 päätettyyn menorajoitteeseen verrattuna. Menorajoitetta suhteutetaan keväällä 2015 laaditun teknisen julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevaan tilannearvioon.

Sen lisäksi, mitä hallitusohjelmassa on päätetty kuntien tehtävistä ja velvoitteista, kunnille ei anneta uusia, kuntataloutta pysyvästi heikentäviä lakisääteisiä tehtäviä tai velvoitteita tai niiden laajennuksia. Jos kuntien ja kuntayhtymien toimintamenoja pysyvästi lisäävistä tehtävistä tai velvoitteista poikkeuksellisesti kuitenkin säädetään julkisen talouden kokonaisedun vuoksi, kuntatalouden rahoitusaseman heikentyminen



estetään lisäämällä valtionapuja, karsimalla samassa yhteydessä kuntasektorin muita tehtäviä ja velvoitteita tai mahdollistamalla maksutulosten korotukset. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti uusiin tai laajeneviin tehtäviin ja velvoitteisiin osoitetaan 100-prosenttinen valtionosuus.

Kunnilla on laaja itsehallinto, eikä valtio voi pelkästään omilla toimillaan taata kuntatalouden tasapainottumista. Näin ollen myös kunnilla on suuri vastuu kuntatalouden tasapainottamisesta muun muassa rakenteellisia uudistuksia toteuttamalla ja tuottavuutta nostamalla. Valtio ei voi ohjata kuntatalouden investointeja eikä sitä kautta hillitä kuntatalouden velkaantumista. Investointien priorisoinnilla, oikealla ajoituksella ja laadukkaalla toteutuksella on suuri merkitys kuntatalouden sopeutuksessa. Hallitusohjelman tavoitteet liittyen työn verotuksen keventämiseen ja kokonaisverotuksen tasoon tulee myös ottaa huomioon sopeutuskeinoja valittaessa.

Vuoden 2017 talousarvion valmistelun pohjaksi annettu raami

Vuoden 2017 talousarvion raamin lähtökohtana oli valtuustokauden 2013–2016 strategiaohjelman mukainen talouden tasapainoa ja tuottavuuden parantamista koskeva tavoite:

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

Jotta strategiaohjelman tavoitteet voitaisiin saavuttaa muuttuneessa toimintaympäristössä liikelaitosten yhtiöittämisen vaikutukset ja rakennepoliittisen ohjelman täytäntöönpano huomioon ottaen, laadittiin vuoden 2017 talousarvioehdotuksen raami siten, että kaupungin yhteenlasketut toimintamenot kasvavat raamissa 1,13 % vuoden 2016 talousarvion tasosta (ilman nettobudjetoituja yksiköitä tarkastellen).

Raamin ja siihen liittyvän toimintamenojen kasvutason keskeisenä tavoitteena oli strategiaohjelman mukaisesti velkaantumiskehityksen hidastaminen. Raamissa 2017 ja taloussuunnitelmavuosina 2017–2019 kaupungin velkaantuminen hidastuu ja investointien rahoittaminen tulorahoituksella ja kiinteän omaisuuden myyntituloilla toteutuu strategiatavoitteen mukaisesti.

Kaupungin 10-vuotisen investointiohjelman suunnittelun lähtökohtana oli raamissa strategiaohjelman mukainen vuosittainen 435 milj. euron investointitaso. Vuoden 2016 raamiin lisättiin investoinneille tasokoro-



tus 15 miljoonaa euroa ennustettua nopeamman väestönkasvun vuoksi. Investointiraamia tarkistetaan vuosittain kustannustason muutoksen mukaisesti. Indeksitarkistuksen jälkeen investointiraami vuodelle 2017 oli 466 milj. euroa. Tämän lisäksi kokonaisinvestointeihin sisältyy lähiörahastosta rahoitettavia hankkeita 5 milj. euroa.

Kaupungin vuoden 2016 talousarvion toteutumistilanne

Vuonna 2015 strategiatavoitteen mukaiset toimintamenot kasvoivat 2,9 prosenttia kun tavoitteen mukaan kulujen kasvun olisi tullut jäädä 0,9 prosenttiin. Kaupungin toimintakate toteutui talousarvion mukaisesti, ja verotulot sekä valtionosuudet kasvoivat talousarviossa ennakoitua enemmän. Korkomenot toteutuivat talousarviota pienempinä. Siten vuosikate toteutui 114 miljoonaa euroa talousarviota parempana. Kaupungin lainakanta kasvoi vuonna 2015 vain 3,4 miljoonaa euroa.

Vuoden 2016 talousarvion toisen toteutumisennusteen mukaan kaupungin tuloslaskelma tulee toteutumaan merkittävästi talousarviossa ennakoitua parempana. Kaupungin vuosikate on ennusteessa 386 milj. euroa kun se talousarviossa on 269 milj. euroa. Toimintakatteen ennakoidaan toteutuvan jokseenkin talousarvion mukaisena. Vero- ja valtionosuustuloja ennakoidaan kertyvän 105 milj. euroa talousarviota enemmän.

Vuonna 2016 vuosikate toteutuu ennusteen mukaan edellistä vuotta parempana (260 milj. euroa vuonna 2015).

Toimintamenoissa ennustetaan ylitystä sosiaali- ja terveystaloudissa (9,2 milj. euroa) ja opetustoimessa (9,9 milj. euroa). HUS:n osalta vuoden 2015 ylijäämäpalautuksen (20,9 milj. euroa) tuloutus tasapainottaa sen toiminnan aiheuttamia menoylityksiä.

Ennusteen mukaan strategiatavoitteen mukaiset toimintamenot toteutuvat 1,64 % eli 65,8 milj. euroa vuoden 2015 toteumaa korkeampana.

Strategiakauden menokasvutavoite ylittyy ennusteessa 42,1 milj. eurolla. Menokasvu on strategiakaudella ollut tavoitetta nopeampaa ja lisäksi kustannustason nousu on hidastunut talousarvion valmisteluvaiheessa ennakoidusta. Jo vuoden 2016 talousarvio ylittää strategian kustannustason nousuun ja väestönkasvuun sidotun menokasvutavoitteen 14,7 milj. eurolla. Kaupungin vuosikate kattaa poistot ennusteen mukaan (vuonna 2015 vastaava luku oli 69 %).

Talousarvion investointien määrärahat (ilman liikelaitoksia) ovat 468 milj. euroa. Talousarviovuodelle edelliseltä vuodelta käyttämättä jääneiden määrärahojen perusteella myönnettyjen sekä muiden yhteensä 145 milj. euron ylitysoikeuksien jälkeen käytettävissä oleva määräraha



on yhteensä noin 614 milj. euroa. Tänä vuonna arvioidaan investointeihin (ilman liikelaitoksia) käytettävän 507 milj. euroa eli 83 % käytettävissä olevista määrärahoista. Viime vuonna vastaava toteuma oli 388 milj. euroa. Liikelaitosinvestointeihin on talousarvioon varattu 212 milj. euroa, joista ennusteen mukaan käytetään 185 milj. euroa eli 87 %. Kaupungin investointimenoihin on yhteensä käytettävissä 826 milj. euroa, joista arvioidaan käytettävän 692 milj. euroa eli 84 %. Viime vuonna vastaava toteuma oli 537 milj. euroa. Vaikka vuosikate ennusteen mukaan kattaa poistot, jää vuosikate selvästi investointitasosta. Tämä tulorahoituksen sekä korkean investointitason erotus joudutaan kattamaan lainakannan lisäyksellä (ennusteessa 119 milj. euroa).

Kiinteän omaisuuden talousarvion myyntitavoite on 100 milj. euroa. Ennusteen mukaan myyntejä kirjataan 277 milj. euroa. Tavoitteen ylittyminen johtuu erityisesti kahden pitkään valmistelussa olleen kiinteistökaupan, Kalasataman keskuksen tornitonttien sekä Pasilan keskustakorttelin, realisoitumisesta samalle vuodelle. Maanmyyntituloista osa toteutuu vuoden 2016 osalta vain kirjanpidollisina. Isoimmista tonttikaupoissa myyntitulot tuloutuvat kaupungille vaihteittain useamman vuoden kuluessa, mutta myyntitulot kirjataan kaupungin satunnaisiksi tuloiksi kauppojen toteutumivuonna. Talousarviossa on lisäksi tavoitteena saada kaupungin ydintoiminnan kannalta tarpeettomien kiinteistöjen ja osakkeiden myynnistä 35 milj. euroa. Myynneistä arvioidaan saatavan 59 milj. euroa, joka kirjautuu vuodelle 2016, mutta tuloutus jakautuu usealle vuodelle. Metropolian kiinteistöjen myynnistä kiinteistön myyntiin ja rakennusten myyntiin kirjautuva yhteensä 81 milj. euron tulo sijoitetaan pääosin tulevana vuosina kaupungin omistamaan Kiinteistö Oy Myllypuron kampukseen.

Kesäkuun lopun tilanteessa kaupungin työntekijöiden määrä lisääntyi 40 henkilöllä viime vuoden vastaavaan tilanteeseen verrattuna. Kesäkuun 2016 loppuun mennessä virastojen ja liikelaitosten palkkoja (ilman työllistettyjen palkkoja) on maksettu 671 miljoonaa euroa, mikä on noussut noin 1,5 % edellisestä vuodesta kesäkuun lopun tilanteesta.

Toimintaympäristön muutokset raamin antamisen jälkeen

Kilpailukyky sopimuksen vaikutukset

Hyväksyessään vuoden 2017 talousarvion raamin Khs päätti 4.4.2016, että vuoden 2017 talousarvion menojen kokonaistaso tarkistetaan talousarviovalmistelun edetessä vastaamaan tuoreimpia ennusteita kustannustason muutoksesta (peruspalvelujen hintaindeksi) ja väestönkasvusta strategiaohjelmassa sovitulla tavalla ja talousarviovalmistelun edetessä tullaan ottamaan huomioon kilpailukyky sopimuksen vaikutukset määrärahojen mitoituksessa



Kilpailukyky sopimus leikkaa kuntatyönantajan palkan sivukuluja ja lomarahoja, jolloin henkilöstömenot alenevat ilman, että tällä on vaikutusta varsinaiseen toimintaan. Vaikutukset henkilöstömenoihin tarkentuvat talousarviovalmistelun edetessä ja ne tullaan talousarviovaiheessa ottamaan huomioon hyväksytyjä virasto- ja laitospohjaisia raameja vähentävinä erinä.

Sopimuksen keskeisenä tavoitteena on lisätä talouskasvua, parantaa työllisyyttä ja sopeuttaa julkista taloutta. Pitkällä aikavälillä talouskasvusta ja työllisyyden paranemisesta hyötyy myös kuntatalous.

Sopimukseen sisältyy useita toimia, joilla kevennetään kuntatyönantajan yksikkötyökustannuksia. Tällaisia toimia ovat mm. työajan pidentäminen keskimäärin 24 tunnilla vuodessa vuosittaista ansiotasoa muuttamatta, lomarahojen leikkaus 30 prosentilla 2017–2019 sekä sosiaalivakuutusmaksujen painopisteen siirtäminen työnantajilta työntekijöille.

Työajan vastikkeettoman pidentämisen johdosta kuntatyönantajan työvoimakustannusten arvioidaan laskevan 1,32 prosenttia. Lisäksi sosiaalivakuutusmaksujen maksuperusteet kevenevät näillä näkymin vuoteen 2020 mennessä yhteensä noin 3 prosenttiyksiköllä. Kuntatyönantajan työvoimakustannuksia helpottaa myös se, että seuraavalla sopimuskaudella eli vuoden 2017 palkkoihin ei tule sopimuskorotuksia.

Palkansaajien sosiaalimaksujen korotusten arvioidaan vähentävän palkansaajien verotettavaa tuloa siten, että kunnallisverotuloja kertyy valtakunnallisesti 330 miljoonaa euroa vähemmän. Samassa yhteydessä alennetaan yritysten maksamia maksuja, joka vähentää yritysten kustannuksia. Tämän oletetaan lisäävän vastaavasti yritysten verotettavaa tuloa ja siten myös kuntien saamaa yhteisöveron tuottoa noin 70 milj. euron suuruisena. Lisäksi kunnallisveron tuottoa alentaa -130 milj. euroa aiempaa matalampi arvio palkkasumman kasvusta, joka on seurausta Kilpailukyky sopimukseen liittyvistä toimenpiteistä eli palkkojen nollakorotuksista, julkisen sektorin lomarahojen leikkauksista sekä työajan vastikkeettomasta pidentämisestä.

Edellä mainittujen toimenpiteiden lisäksi hallitus on linjannut tekevänsä Kilpailukyky sopimuksen syntymisen seurauksena veronkevennyksiä kompensoidakseen veronmaksajille maksujen korotuksista aiheutuvia menetyksiä. Näiden veronkevennysten on ennusteessa arvioitu vähentävän kunnallisveron tuottoa valtakunnallisesti noin 130 milj. eurolla vuonna 2017, joka kompensoidaan valtionosuusjärjestelmässä.

Kilpailukyky sopimuksen Helsingin kaupungin henkilöstömenojen kustannustasoa pienentävät vaikutukset kaupungin talouteen ilman liikelaitoksia on arvioitu vuoden 2017 suunnitelmalukujen pohjalta olevan noin 70 miljoonaa euroa. Edellä esitetyt kilpailukyky sopimuksen vaikutukset



22.08.2016

Kj/3

vaikuttavat kaupungin verotuloihin siten, että verotulojen arvioidaan vähenevän jokseenkin henkilöstömenojen alenemaa vastaavalla määrällä.

Huomioita hallintokuntien talousarvioesityksistä

Yhteenvedona voidaan todeta, että hallintokunnat ovat noudattaneet kaupunginhallituksen antamaa raamia lukuun ottamatta kaupunkisuunnittelulautakuntaa ja kiinteistölautakuntaa. Kaupunkisuunnittelulautakunnan talousarvioesitys ylitti käyttötalouden raamin 650 000 eurolla ja kiinteistölautakunnan investointiehdotus vuodelle 2017 talonrakennuksen investointiraamin 10 miljoonalla eurolla. Hallintokuntien talousarvioesityksiä on kesän aikana käsitelty kaupunginkansliassa. Virastokohtaisia talousarvioneuvotteluja käydään parhaillaan.

Talousarvion liitteeksi valmisteltavan 10-vuotisen investointiohjelman valmistelutilanne

Kaupunginvaltuusto päätti strategiaohjelmassa, että osana talouden tasapainottamista ja tuottavuuden parantamista otetaan käyttöön 10-vuotinen investointiraami. Liitteenä olevaa investointisuunnitelmaluonnosta on valmisteltu osana talousarviovalmistelua em. strategiaohjelman lähtökohdat ja käyttötalousvaikutukset huomioon ottaen. HKL-liiketoiminnan investoinnit ovat mukana tarkastelussa, koska investointien pääomakulut lisäävät kaupungin tulevien vuosien käyttömenoja.

Vuodelle 2017 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 miljoonan euron tasokorotus vuosien 2013 ja 2014 ennustettua nopeamman väestönkasvun vuoksi.

Investointiohjelmaluonnoksessa vuotuinen investointitaso on 461 milj. euroa. Tämän lisäksi kokonaisinvestointeihin sisältyy 5 milj. euroa raamin ulkopuolisesta lähiörahastosta rahoitettavia kohteita. Talousarvion laadintavaiheessa käytössä olevien viimeisimpien ennusteiden mukaiset indeksikorotukset ovat raamivaiheen arvioita pienemmät, mikä on laskenut raamivaiheen 471,0 miljoonan euron kokonaisinvestointitasoa yhteensä 5,4 milj. euroa.

Hallintokuntien talousarvioehdotukset investointien osalta vuodelle 2017 olivat talonrakennusta lukuun ottamatta raamin mukaisia. Kiinteistölautakunnan ehdotus tilakeskuksen talonrakennushankkeille ylitti raamin 10,0 miljoonalla eurolla. Suunnitelmavuosina 2018–2019 hallintokuntien ehdotukset ylittivät raamin mukaisen vuotuisen investointien kokonaistason yhteensä 58 miljoonaa euroa. Esitykset eivät sisällä kaupunginhallituksen tiedoksi merkitsemää opetuksen digitalisaatio-oh-



jelmaa, jonka investointitarpeeksi on arvioitu 31 milj. euroa vuosina 2017–2019. Suunnitelmakauden jälkeen vuosina 2020–2026 hallintokuntien ehdotukset ylittivät raamin mukaisen vuotuisen investointitason yhteensä runsaat 100 miljoonaa euroa. Ylitykset kohdistuvat 10-vuotisohjelmakaudella pääasiassa talonrakennukseen ja irtaimen omaisuuteen.

Investointiohjelmaluonnoksessa kiinteän omaisuuden myyntitavoite on aikaisempien vuosien tapaan pidetty 100 milj. euron vuositasolla. Kaupungin ydintoiminnan kannalta tarpeettomien rakennusten ja osakehuoneistojen myyntitavoite on asetettu rahoituksellisesti edelleen 35 milj. euron vuotuisen tasoon.

Investointiohjelmaluonnokseen on aikaisempien vuosien tavoin ensisijaisesti sisällytetty välttämättömät hankkeet, joilla rakennettua omaisuutta pidetään turvallisessa ja terveellisessä kunnossa. Uudisrakentamisen investoinneissa etusijalla on toteuttaa uutta AM-ohjelmaa, jossa asuntotuotannon vuotuinen määrätavoite on 6 000 asuntoa vuonna 2017 ja jonka tavoitteena on luoda edellytykset nostaa asuntotuotannon määrä 7 000 asuntoon vuoteen 2019 mennessä. Lisäksi investoinneissa ovat etusijalla kaupungin jo aiemmin päättämiin linjauksiin ja kaupungin solmimiin sopimuksiin perustuvat hankkeet. Näitä ovat mm. suuret liikennehankkeet kuten Raide-Jokeri, Kruunusillat tarkennettuine kustannusarvioineen, liikenneinvestointien kohdennukset ja projektialueilla tehdyt toteuttamissopimukset sekä ammatillisten oppilaitosten käyttöön tulevien tilojen järjestäminen. Opetuksen digitalisaatio-ohjelman käynnistämiseen on erikseen myönnetty 4 milj. euroa vuonna 2016. Samalla hankkeen rahoituksesta todettiin, että tulevien vuosien investointimäärärahatarpeet arvioidaan vuosi kerrallaan ja huomioidaan irtaimen omaisuuden määrärahojen suunnittelussa osana talousarviosuunnittelua. Opetuksen digitalisaatio-ohjelma on otettu investointirahamin puitteissa huomioon lisäämällä 10 milj. euroa opetusviraston irtaimen omaisuuden investointeihin vuonna 2017 ja vuosille 2018–2019 yhteensä 13 milj. euroa. Mikäli käynnistysvaiheessa olevan hankkeen tarpeet ovat tätä suuremmat, priorisoidaan määrärahaa muusta opetusviraston irtaimen omaisuuden määrärahoista. Suunnitelmakaudella alkavaksi hankkeeksi on lisätty mm. Suvilahden kaasukellojen toiminnallinen muutos Elmu ry:n ja nuorisoasiainkeskuksen yhteisiksi toimitiloiksi. Suunnitelmakauden jälkeen 2020- luvulle on lisätty mm. Keski-Pasilan peruskoulun ja lasten päiväkodin uudisrakennushankkeet, Vallilan kampuksen perusparannus sekä useita peruskoulujen perusparannuksia.

Helsingin kaupungin liikennelaitos -liikelaitoksen (HKL) johtokunnalle esittämässä 10-vuotisessa investointiohjelmassa vuoden 2017 investoinnit ovat yhteensä 169,1 milj. euroa. Suunnitelmakaudella 2017–



2019 investointien yhteismäärä on 542 milj. euroa ja koko 10-vuotiskaudelle 2017–2026 yhteensä 1,2 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. Tällöin kasvavaan väestömäärään suhteutettuna tilankäyttö tehostuisi. Lähtökohtaisesti mikään hallintokunta ei siis saa kasvattaa tilamääräänsä. Jos poikkeustapauksissa jonkun hallintokunnan tilamäärän kasvu katsotaan välttämättömäksi, tulisi vastaava tilamäärän kasvu vähentää muiden hallintokuntien tiloista, jotta strategiaohjelman tavoite saavutetaan. Tilamäärän kasvattaminen hankintatavasta riippumatta nostaa myös hallintokuntien käyttötalouden kustannuksia pysyvästi. Tehostamisen tarkoituksena on alentaa palvelutuotannon kokonaiskustannuksia.

Talousarvio- sekä taloussuunnitelmaehdotuksiin edellytettiin laatimissohjeissa sisällytettävän hallintokuntien tilaresurssisuunnitelmat, joissa hallintokunnat esittivät näkemyksensä 2017–2026 tarvitsemista uusista tiloista sekä arvion luovutettavista tiloista.

Tilankäyttösuunnitelmissa tilankäytön merkittävää tehostamista esittivät rakennusvalvontavirasto (-21 %), kiinteistövirasto (-19 %), rakentamispalvelu (-12 %) ja asuntotuotantotoimisto (-10 %). Lisäksi myös sosiaali- ja terveysviraston (-5 %), nuorisotoimen (-8 %) sekä suomenkielisen työväenopiston (-3 %) tilat vähenevät suunnitelmien mukaan seuraavan 10-vuotiskauden aikana.

Merkittävää tilamäärän kasvua vuosina 2017–2026 esittivät opetusvirasto (6 %), korkeasaari (19 %), varhaiskasvatusvirasto (7 %), liikuntavirasto (7 %) pelastuslaitos (7%) ja kaupunginkirjasto (33 %). Isoista hallintokunnista opetusviraston, sosiaali- ja terveysviraston ja varhais-



22.08.2016

Kj/3

kasvatusviraston vuokratustannukset nousivat euromääräisesti merkittävästi peruskorjausten ja uudishankkeiden vuoksi. Lisäksi rakennushankkeista aiheutuvaa merkittävää vuokratustannusten nousua esittivät rakentamispalvelu, pelastuslaitos ruotsinkielinen työväenopisto, kirjasto, taidemuseo, kaupunginmuseo sekä korkeasaari.

Kokonaisuudessaan kaupungin käytössä oleva tilamäärä kasvasi yhteensä noin 42 000 htm² (2,0 %) strategiaohjelmakaudella 2013–2016.



Hallintokuntien talousarvioesityksiin sisällytetyt henkilöstösuunnitelmat

Vuoden 2017 talousarvion laatimissuunnitelman mukaan virastojen ja liikelaitosten tuli sisällyttää talousarvioesityksiinsä henkilöstöresurssisuunnitelma vuosille 2017 - 2019. Suunnitelman tuli sisältää palkkamenot ilman mahdollisesti tulevia työehtosopimusten mukaisia palkankorotuksia. Suunnitelmissa on mukana myös talousarviotiedot vuodelta 2016 ja toteumatiedot vuosilta 2014 - 2015.

Maaliskuussa 2016 kaupungin henkilöstömäärä oli 37 984 työntekijää, joista vakinaisia työntekijöitä oli 30 196 ja määräaikaista työntekijöitä oli 7 788. Yhteensä henkilöstömäärä lisääntyi 0,7 % vuoden 2015 maaliskuusta. Vakainainen henkilöstö väheni -0,3 % ja määräaikainen henkilöstö lisääntyi 4,6 %. Henkilötyövuosikertymä viiden ensimmäisen kuukauden aikana vuonna 2016 oli 0,7 % suurempi kuin vastaavana ajanjaksona vuonna 2015.



Koko vuoden 2016 määrärahojen käyttöä tarkastelevien tulosbudjettien perusteella henkilöstömenot eivät kaupunkitasolla kasva verrattuna vuoden 2015 toteutuneisiin henkilöstömenoihin. Tulosbudjeteissa 14 hallintokuntaa kuitenkin ilmoittaa henkilöstömenojen kasvuksi yli 2 %. Suurimmiksi kasvun ennakoivat asuntotuotantotoimisto (17 %), HKL (11 %) ja rakennusvirasto (9 %). Seitsemän hallintokuntaa ennakoi henkilöstömenojen vähenevän vuonna 2016. Opetusvirasto ennakoi henkilöstömenojen kasvua 1 % ja varhaiskasvatusvirasto 2,8 %. Sosiaali- ja terveystieteiden tulosbudjetissa henkilöstömenoissa on - 2,4 % vähennys verrattuna vuoden 2015 toteutuneisiin henkilöstömenoihin. Kaupunkitasolla vuoden 2015 toteutuneet henkilöstömenot olivat 0,4 % ennakoituja henkilöstömenoja suuremmat.

Vuodelle 2017 hallintokunnat ovat talousarvioesityksissään esittäneet yhteensä 1,7 % eli runsaan 30 miljoonan euron kasvua henkilöstömenoihin vuoden 2016 tulosbudjettiin verrattuna. Vuosina 2018 - 2019 hallintokunnat pääsääntöisesti ennakoivat henkilöstömenojen pysyvän vuoden 2017 tasolla.

Uusimmat tiedot kustannustason ja väestöennusteen muutoksista

Kaupunginhallitus päätti raamin antamisen yhteydessä, että vuoden 2017 talousarvion menojen kokonaistaso tarkistetaan talousarviovalmistelun edetessä vastaamaan tuoreimpia ennusteita kustannustason muutoksesta (peruspalvelujen hintaindeksi) ja väestönkasvusta strategiaohjelmassa sovitulla tavalla. Arvio kustannustason muutoksesta (peruspalvelujen hintaindeksi) vuosina 2016–2018 on hidastunut edelleen sekä kevättalvella raamin valmistelun aikana käytössä olleesta ennusteesta että vuoden 2016 talousarvion yhteydessä käytössä olleesta ennusteesta. Tuoreimman kesäkuun ennusteen mukaan peruspalvelujen hintaindeksin muutoksen arvioidaan olevan kuluvana vuonna 1,0 %, vuonna 2017 arviolta -0,3 % ja vuonna 2018 arviolta 0,7%. Vuodelle 2017 ennakoitu indeksin selvä aleneminen on seurausta kilpailukykysovimuksen vaikutuksista kuntien henkilöstömenoja alentavasti. Raamia valmisteltaessa vuoden 2016 kustannustason muutoksen ennuste oli 1,2 % ja vuodelle 2017 se oli 1,1 %. Talousarviovalmistelun edetessä käytetään tuoreimpia ennustelukuvia. Seuraavat ennusteet julkaistaan syyskuussa.

Kesäkuussa 2016 valmistuneen uuden väestöennusteen mukaan kaupunki kasvaa vuonna 2016 kaikkiaan 7 624 hengellä, mikä tarkoittaa 1,2 %:n väestönkasvua. Vuoden lopun väkiluvun ennustetaan olevan 635 832 henkeä. Uusi ennuste poikkeaa edellisestä vuonna 2015 laaditusta väestöennusteesta, jossa vuoden 2016 kasvuksi ennustettiin 1 % (noin 6 500 henkeä). Vuosina 2017-2020 kasvun ennustetaan jatkuvan yhtä suurena kuin edellisessä ennusteessa. Ensi vuoden (vuosi 2017)



väestönkasvuksi ennustetaan 6 255 henkeä (1,0 %), vuoden 2018 kasvuksi 6 358 henkeä (1,0 %) ja vuoden 2019 kasvuksi 6 440 henkeä (1,0 %).

Helsingin väestö kasvoi vuonna 2015 yhtä paljon kuin edellisenä vuonna, vaikka seudullinen muuttotappio on alkanut jälleen kasvaa. Lisäksi väestötietoihin vaikutti se, että Tilastokeskus poisti vuodenvaihteen väestötilastoista väestörekisterin mukaan Helsingissä asuvia, mutta jo pitkään tietymättömissä olleita. Poistetut ovat pääosin ulkomaan kansalaisia, jotka ovat todennäköisesti muuttaneet ulkomaille jo vuosia sitten.

Uudessa väestöennusteessa Helsingin väestökasvuksi ennustetaan vuosille 2017-2020 keskimäärin 6 400 vuotuista kasvua. Tämä on 1 800 henkeä vähemmän kuin vuosien 2012-2015 keskimääräinen kasvu. Kasvun hidastuminen perustuu oletukseen, että viime vuosien poikkeuksellisen pieni seudullinen muuttotappio palautuu lähemmäs pitkän ajan keskiarvoa (-2 000) ja ulkomailta saatu muuttovoitto on sekin supistunut. Lisäksi VRK saanee jatkossa väestörekisterin vastaamaan paremmin todellista väestötilannetta.

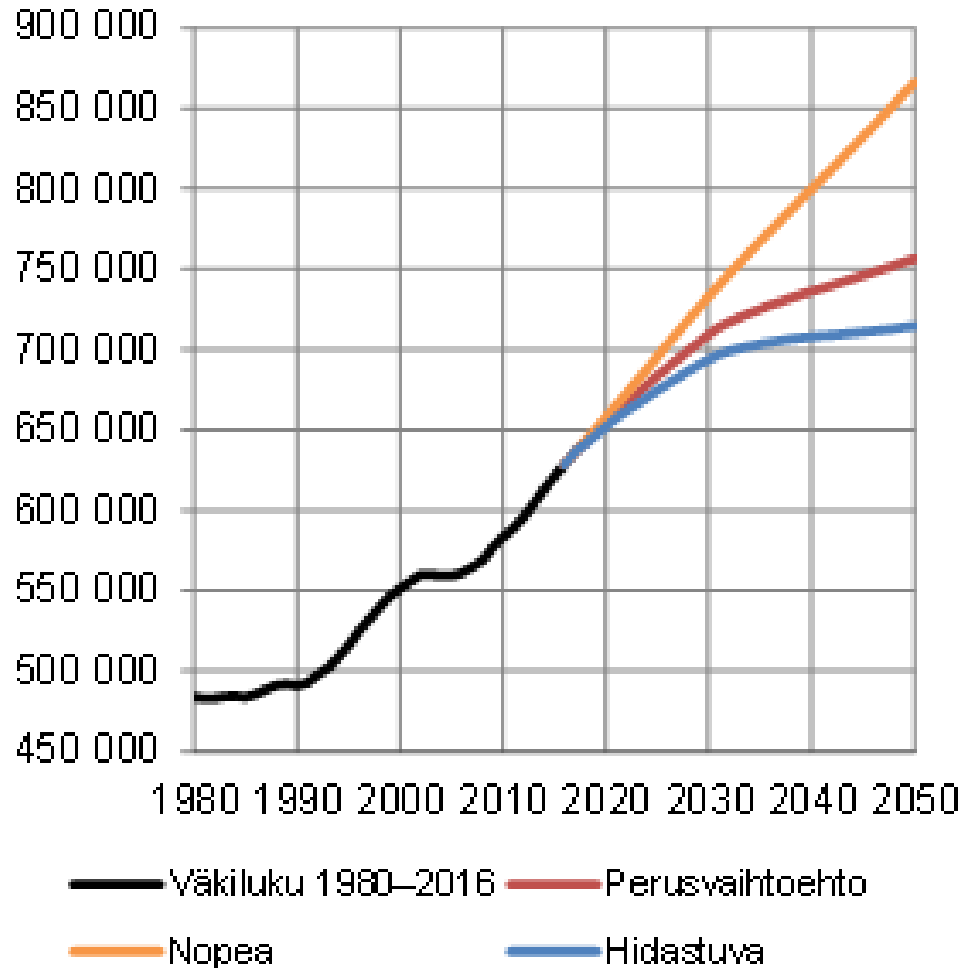
Päivähoitoikäisten (1-6-vuotiaiden) määrän ennustetaan kasvavan tänä vuonna 611, ensi vuonna 421 ja vuonna 2018 noin 670 hengellä. Peruskouluikäisten (6-14-vuotiaiden) määrän ennustetaan kasvavan tänä vuonna 1 600 ja ensi vuonna 1 363 hengellä. Vuoden 2018 kasvuksi ennustetaan edelleen 1 343 henkeä. Toisen asteen opiskelijoiden ikäluokan (15–17-vuotiaiden) määrän ennustetaan laskevan tänä vuonna 150 ja ensi vuonna 106 hengellä, mutta sen jälkeen ikäluokka alkaa jälleen kasvaa. Yli 65-vuotiaiden määrän ennustetaan kasvavan tänä vuonna yli 2 100 hengellä ja kasvun ennustetaan jatkuvan lähes tämän suuruisena, ensi vuosikymmenelle. Sen sijaan työikäisen väestön (18-64-vuotiaiden) kasvun ennustetaan hidastuvan viime vuosien korkeasta tasosta (3 500 henkeä) vuodesta 2017 alkaen. Uusimman ennusteen mukaan kasvu on 2017-2020 keskimäärin noin 2 000 henkeä (0,5 %) vuodessa.

Uudessa väestöennusteessa 1-6 -vuotiaita ennakoidaan olevan vuoden 2016 lopussa 150 lasta enemmän kuin vuonna 2015 laaditussa edellisessä väestöennusteessa. 6-14 -vuotiaiden määrän ennustetaan olevan 138 lasta suurempi ja 15-17 -vuotiaiden määrään 190 suurempi. Eläkeikäisen väestön osalta uusi ennuste ei juuri poikkea edellisestä.

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 kehitykses-



tä, arvio asuntotuotantoon käytettävissä olevasta kaavavarannosta sekä kymmenen tulevan vuoden asuntorakentamisennuste.



Johtopäätökset

Strategiaohjelman käyttömenojen kasvutavoite on:

- emokaupungin käyttömenojen reaalisuus kasvun mukaisena vähennettynä vuotuisella 1 % tuottavuuden parantamisen tavoitteella

Tuoreimmilla kustannustason nousun ja väestönkasvun ennusteilla tulisi strategiaohjelman tavoitteen mukaisten menojen taso vuonna 2017 olla 3,875 mrd. euroa. Tämä on 59,6 milj. euroa pienempi kuin raamin mukainen menotaso. Muutos on seurausta siitä, että arvioitu kustannustason nousuvauhti on alentunut raamivaiheessa arvioidusta. Peruspalveluiden hintaindeksin kasvuennusteen aleneminen vuodelle 2017 on seurausta kilpailukykysovimuksen toimenpiteistä.



22.08.2016

Kj/3

Vuonna 2016 verotuloja arvioidaan kertyvän yhteensä 3 153 milj. euroa eli kokonaisverotulojen arvioidaan toteutuvan 90 milj. euroa talousarviota korkeampina ja 55 milj. euroa edellistä ennustetta enemmän. Vuoteen 2015 nähden verotuloja arvioidaan kertyvän 85 milj. euroa eli 2,8 % enemmän.

Vuoden 2017 kokonaisverotulojen osalta arvio on hyvin lähellä raamissa 2017 arvioitua 3 123 milj. euroa. Vuonna 2016 näkyvä verotilitysten paraneminen talousarviosta erityisesti yhteisöverojen osalta nostaa arviota verotilityksistä myös vuodelle 2017, mutta vastaavasti verotuloennustetta heikentävät muutokset liittyvät kilpailukyky sopimuksen aiheuttamiin veropohjaa pienentäviin muutoksiin.

Valtionosuuksien osalta arvio valtionosuuspohjasta vuodelle 2017 ei ole muuttunut merkittävästi raamissa arvioidusta tasosta. Valtionosuuksienkin osalta suurimmat epävarmuudet liittyvät kilpailukyky sopimuksen aiheuttamiin veropohjaa pienentäviin muutoksiin ja niiden kompensoimiseen valtionosuuksien kautta. Tiedot kuntien verotulomenetysten kompensoimisesta valtionosuuksien kautta tarkentuvat syyskuun puolivälissä kun lopullinen kuntatalousohjelma 2017-2020 julkistetaan osana valtion talousarviota.

Innovaatorahasto ja lähiörahasto

Innovaatorahastoa ja lähiörahastoa koskevat selvitykset ovat listan liitteenä.

Talousarviossa 2016 ja taloussuunnitelmassa 2016–2018 innovaatorahaston käyttöön on varattu vuosittain 4 miljoonaa euroa. Nykyistä pääomaa olisi jäljellä 4 miljoonan vuosittaisella käytöllä vuoden 2018 loppussa noin 1,5 miljoonaa euroa. Seuraava valtuustokausi käynnistyy vuonna 2017 ja päättyy vuonna 2021. Valtuustokaudelle 2017–2021 valmistellaan uusi strategiaohjelma, jossa on mahdollista linjata kaupungin tulevaa innovaatiotoimintaa ja samassa esittää näkemyksiä innovaatorahaston tulevaisuudesta. Edellä esitettyihin näkökulmiin viitaten, ehdotetaan, että talousarviossa 2017 ja taloussuunnitelmassa 2018–2019 innovaatorahaston käyttöön osoitetaan varoja niin, että nykyisellä rahaston pääomalla rahastosta voidaan myöntää rahoitusta uusille hankkeille vielä vuodelle 2021. Strategiaohjelman valmistelun yhteydessä tarkastellaan innovaatiotoimintaa ja esitetään mahdollisia vaihtoehtoja innovaatorahaston tulevaisuudesta. Strategiaohjelman hyväksymisen yhteydessä ratkaistaan innovaatorahaston tulevaisuus. Mikäli rahasto lakkautetaan, rahastossa olevat varat voidaan tulouttaa käyttötalouteen tai siirtää toisen rahaston pääomaksi kaupunginvaltuuston päätöksellä



22.08.2016

Kj/3

Lähiörahaston vuosittaiseen käyttöön on varattu talousarviossa viisi miljoonaa euroa. Nykyinen pääoma riittää edellä mainitulla vuosittaisella käytöllä reiluksi vuosikymmeneksi. Esikaupunkialueiden kehittäminen ja toimintamallit sen toteuttamiseksi tulevat arvioitavaksi valtuustostrategian valmistelun yhteydessä. Siinä yhteydessä voidaan arvioida lähiörahaston tarkoituksenmukaisuus ja kehittämismahdollisuudet. Yhtenä mahdollisuutena voi olla rahaston varojen käyttö jatkossa esimerkiksi osallistuvan budjetoinnin malleihin. Mikäli nykyistä lähiörahastoa halutaan kehittää, on mahdollista, että varat siirrettään kaupunginhallituksen käytettäväksi ja toimialalautakunnat ja muut määritellyt tahot voivat hakea varoja hankkeisiinsa näistä varoista. Jos rahastosta päätetään kokonaan luopua, rahaston varat tuloutetaan käyttötalouteen ja ne kirjautuvat kyseisen vuoden tuloiksi ja niitä ei ole myöhempinä vuosina mahdollista käyttää. Edellä mainittuihin näkökulmiin viitaten ehdotetaan, että lähiörahastosta järjestetään haku vuodelle 2017 ja strategiavalmistelun yhteydessä esitetään vaihtoehtoja lähiörahaston tulevaisuudesta. Strategiaohjelman hyväksymisen yhteydessä päätetään lähiörahaston tulevasta käytöstä tai lakkauttamisesta.

Vs. Rahoitusjohtaja Matti Malinen esittelee kokouksessa yleistä talouskehitystä, talousarvion valmistelutilannetta, 10-vuotis investointiohjelman ja muita kaupunginhallituksen laatimishojjeiden hyväksymisen yhteydessä edellyttämiä selvityksiä.

Esittelijä

kaupunginjohtaja
Jussi Pajunen

Lisätiedot

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

Liitteet

- 1 Seurantaraportti_2_2016
- 2 Innovaatorahasto_lahiorahasto_selvitys
- 3 HKL_kymmenvuotisinvestointiohjelma
- 4 investointiliitteet

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano