



## § 651

### Vuoden 2018 talousarvioehdotuksen raami ja taloussuunnitelmaehdotuksen 2018 - 2020 laatimisohteet

HEL 2017-003134 T 02 02 00

#### Päätös

Kaupunginhallitus päätti hyväksyä liitteen mukaisesti vuoden 2018 talousarvioehdotuksen raamin ja vuosien 2018 - 2020 taloussuunnitelmaehdotuksen laatimisohteet ja lähettää ne lauta- ja johtokunnille otettavaksi huomioon talousarvioehdotusten valmistelussa.

Samalla kaupunginhallitus päätti, että vuoden 2018 talousarviomäärärahojen taso tarkistetaan vastaamaan tuoreimpia ennusteita kustannustason muutoksesta (peruspalveluain hintaindeksi) ja väestönkasvusta kaupunkistrategiassa sovitulla tavalla talousarviovalmistelun edetessä.

Lisäksi kaupunginhallitus toteaa, että kyse on vaalikauden vaihtumisen ja keskeneräisen strategiaproessin takia tässä vaiheessa ns. teknistä raamista, ja että kaupunkistrategiassa hyväksyttävät linjaukset ohjaavat osaltaan tämän raamipäätöksen sijasta vuoden 2018 talousarvion laadintaa.

#### Käsittely

Vastaehdotus:  
Jan Vapaavuori:

Kaupunginhallitus toteaa lisäksi, että kyse on vaalikauden vaihtumisen ja keskeneräisen strategiaproessin takia tässä vaiheessa ns. teknistä raamista, ja että kaupunkistrategiassa hyväksyttävät linjaukset ohjaavat osaltaan tämän raamipäätöksen sijasta vuoden 2018 talousarvion laadintaa.

Kannattaja: Otso Kivekäs

Kaupunginhallitus hyväksyi yksimielisesti Jan Vapaavuoren vastaehdotuksen mukaan muutetun esityksen.

Esittelijä

kansliapäällikkö  
Sami Sarvilinna

Lisätiedot

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



## Liitteet

1 Laatimisohteet\_12062017\_lop

## Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

## Päätösehdotus

Kaupunginhallitus päättää hyväksyä liitteen mukaisesti vuoden 2018 talousarvioehdotuksen raamin ja vuosien 2018 - 2020 taloussuunnitelmaehdotuksen laatimisohteet ja lähettää ne lauta- ja johtokunnille otettavaksi huomioon talousarvioehdotusten valmistelussa.

Samalla kaupunginhallitus päättää, että vuoden 2018 talousarviomäärärahojen taso tarkistetaan vastaamaan tuoreimpia ennusteita kustannustason muutoksesta (peruspalveluain hintaindeksi) ja väestönkasvusta kaupunkistrategiassa sovitulla tavalla talousarviovalmistelun edetessä.

## Esittelijän perustelut

Kuntalain mukaan valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio. Hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös kolmea tai useampaa vuotta koskeva taloussuunnitelma. Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi.

Kaupungin hallintosäännön mukaan kaupunginhallitus päättää vuosittain talousarvion laatimisohteista sekä talousarvion noudattamisohteista. Talousarvion laatimisohteissa annetaan toimialoille ja liikelaitoksille ohteet talousarvion ja –suunnitelman laatimiseksi. Laatimisohteiden käsittelyn yhteydessä kaupunginhallitus voi hyväksyä talousarvion valmistelutyötä ohjavia kannanottoja. Hallintosäännön mukaan investointitarkastelu laaditaan kymmeneksi vuodeksi.

Vuoden 2018 talousarvion menojen kokonaistaso tarkistetaan talousarviovalmistelun edetessä kaupunkistrategiassa sovitulla tavalla.

## Yleinen taloustilanne

Analyysi taloustilanteesta sekä julkisen talouden tilasta perustuu Valtiovarainministeriön 28.4.2017 julkaisemiin taloudelliseen katsaukseen ja julkisen talouden suunnitelmaan sekä Valtiovarainministeriön helmikuun 2017 julkaisuun Suomen julkisen talouden näkymistä ja haasteista.



Lähivuosina maailmantalouden kasvu voimistuneen jatkuen reilun 3 prosentin vauhdilla. Maailmankaupan kasvukin vahvistuu, mutta se koheenee vain hieman nopeammin kuin bruttokansantuote.

Euroalueen talous on kasvanut yhtäjaksoisesti jo neljä vuotta. Poikkeuksellisen kevyet rahoitusolot ja maailmantalouden kasvu tukevat euroalueen suotuisaa kehitystä lähivuosina. Yksityinen kulutus on toiminut toistaiseksi kasvun moottorina ja yksityisen sektorin velkaantuneisuuden purkaminen on edennyt. Euroalueella työttömyysaste on alentunut hieman alle 10 prosenttiin ja julkinen vaje on supistunut. Tuotannolliset investoinnit ovat kuitenkin lisääntyneet vaimeasti ja inflaatio on kiihtynyt noin 2 prosenttiin johtuen lähinnä öljyn hinnan noususta. Toisaalta keskipitkällä aikavälillä inflaation nopeutumisesta on vain vähän merkkejä. Euroopan kasvunäkymiä varjostavat Iso-Britannian EU-vetäytymisneuvotteluihin liittyvä epävarmuus. EU22-alueen (euroalue, Iso-Britannia, Ruotsi ja Tanska) kasvun odotetaan jatkuvan kahden prosentin vauhtia.

Suomessa talousnäkymät ovat vahvistuneet, mutta talouskasvun ennustetaan pysyvän euroalueen keskiarvoa hitaampana. Suomi hyötyy keveästä rahapolitiikasta ja muiden euromaiden sekä maailmantalouden talouskasvun vahvistuessa myös Suomen vienti alkaa voimistua. Suomen vienti on ollut vaikeuksissa jo pitkään ja vientimarkkinoiden menetys on ollut huomattava, mutta piristymistä on kuitenkin odotettavissa lähivuosina. Vuonna 2008 Suomen tavaraviennistä 18 prosenttia oli korkean teknologian tuotteita, kun vuonna 2015 osuus oli enää seitsemän prosenttia. Viennin maarakenne on myös muuttunut: tärkein vientimaa on Saksa ja viennin osuus sinne on lisääntynyt. Venäjä on pudonnut viidenneksi suurimmaksi ja Yhdysvallat on kolmanneksi tärkein vientimaa. Eräänä syynä Suomen viennin poikkeuksellisen suureen supistumiseen on ollut heikko kustannuskilpailukyky. Tämän vuoden alusta voimaan tulleen kilpailukykysovimuksen ennustetaan parantavan kustannuskilpailukykyä tuntuvasti.

Suomen talouskasvu jatkuu finanssikriisiä edeltäneisiin aikoihin verrattuna maltillisena, mutta kasvun rakenne on muuttumassa monipuolisemmaksi. Yksityinen kulutus sekä investoinnit tukevat edelleen talouskasvua. Lähivuosina kulutus kasvaneen lähes samaa vauhtia kuin käytettävissä olevat tulot. Kotitalouksien velkaantuminen käytettävissä oleviin tuloihin nähden jatkaa kasvuaan. Suomessa ja myös pääkaupunkiseudulla kuluttajien luottamus lähitulevaisuuden talouskehitykseen on perinteisesti huomattavasti vahvempaa kuin EU-alueella.

Pidemmällä aikavälillä Suomen talouden palveluvaltaistuminen hidastaa tuottavuuden kasvua ja työikäisen väestön supistuminen heikentää



näkymiä. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan bruttokansantuote kasvaa vuonna 2017 1,2 prosenttia ja yhden prosentin vuonna 2018.

Helsingin seudulla tuotanto kasvoi viime vuonna ennakkoarvion mukaan lähes kolme prosenttia eli selvästi nopeammin kuin koko maassa, jossa lisäys oli valtiovarainministeriön mukaan 1,4 prosenttia. Liiketoiminnan kasvu jatkui palvelualoilla, erityisesti liike-elämän palveluissa, rahoituksessa, majoitus- ja ravitsemisalalla sekä kotitalouksien palveluissa. Myös informaatio- ja viestintäalan nousu vahvistui. Jalostusaloista rakentamisen kasvu jatkui erittäin vahvana, mutta teollisuudessa ja kuljetustoiminnassa kehitys oli heikkoa.

Hallituksen tavoitteet julkisen talouden tilan kohenemisestä ja työllisyyssasteen noususta eivät ole täyttymässä. Suomen julkisen talouden tila on ollut heikko jo lähes vuosikymmenen. Teollisuuden rakennemuutos ja väestön ikääntyminen ovat heikentäneet julkista taloutta. Suhdanteilanteen normalisoituminen ei riitä parantamaan julkisen talouden tilaa olennaisesti, sillä väestön ikääntyminen jatkuu ja rakenteellinen työttömyys on korkea. Myös ensi vuosikymmenellä on varauduttava vaatimattomaan talouskasvuun.

Keskeiset hallituksen asettamat tavoitteet eivät täyty. Tavoitteesta, jonka mukaan lisävelkaa ei oteta vuoden 2021 jälkeen, ollaan vielä kaukana. Julkinen velka suhteessa BKT:seen kääntynee kuitenkin tavoitellusti lievään laskuun vuosikymmenen lopussa, mutta velkasuhde uhkaa kääntyä uudelleen kasvuun 2020-luvulla. Työllisyysaste on jäämässä kaksi prosenttiyksikköä tavoiteltua 72 prosenttia alhaisemmaksi vuonna 2019.

Toteutuakseen tavoite julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyydestä edellyttää suunniteltujen toimien määrätietoista toimeenpanoa. Pitkällä aikavälillä julkisen talouden tulojen ja menojen välinen epätasapaino eli kestävyysvaje on runsaat 3 % suhteessa BKT:hen eli noin seitsemän miljardia euroa. Epätasapaino johtuu julkisen talouden heikosta lähtötilanteesta ja väestön ikääntymisen aiheuttamista tulevaisuuden menopaineista. Odotuksia nopeampi talouskasvu ei ratkaise kestävyysvajetta, vaan tarvitaan toimia työllisyyssasteen nostamiseksi ja julkisen palvelutuotannon tehostamiseksi.

## Helsingin kaupungin taloudellinen tilanne strategiakauden 2017-2021 alussa

Kaupungin tilikauden tulos vuonna 2016 oli 470,2 miljoonaa euroa. Vuoden 2015 tulos oli 18,6 miljoonaa euroa ja vuoden 2014 vertailukelpoinen tulos oli 188,5 miljoonaa euroa. Vuosi 2014 oli viimeinen toimintavuosi ennen energia- ja satamatoimintojen siirtymistä kaupungin organisaatiosta omiksi yhtiöiksi.



Vuosi 2016 oli kaupungin taloudessa odotettua myönteisempi. Kaupungin toimintakate toteutui talousarviota parempana ja verotulot kasvoivat ennakoitua enemmän. Siten vuosikate toteutui 300 miljoonaa talousarviota parempana. Tilikauden tulosta kasvatti lisäksi merkittävästi poikkeuksellisen suuret maanmyyntitulot.

Vuonna 2016 kaupungin tulo-rahoitus riitti poikkeuksellisen korkeiden maanmyyntitulojen ansiosta kattamaan investointitason. Vuonna 2016 toiminnan ja investointien rahavirta muodostui noin 159 miljoonaa euroa positiiviseksi.

Strategiakaudelle 2013 - 2016 asetettiin tavoitteeksi kaupungin velkaantumiskehityksen hidastaminen rahoittamalla aikaisempaa merkittävästi suurempi osuus investoinneista tulo-rahoituksella ja kiinteän omaisuuden myyntituloilla.

Kaupungin kokonaismenotaso alitti talousarvion, ja menot toteutuivat eräistä kertaluontoisista kirjauksista johtuen jopa hieman edellistä vuotta pienempinä. Vertailukelpoisesti tarkasteltuna menokasvu jäi matalaksi eli vain noin 0,5 prosenttiin.

Kaupungin vuosien 2013–2016 strategian tavoitteena oli pitää emokaupungin käyttömenojen reaali-kasvu asukasmäärän kasvun mukaisena vähennettynä vuotuisella yhden prosentin tuottavuuden nousutavoitteella.

Strategiaan kirjattu käyttömenojen kasvun tavoite on osoittautunut toimivaksi keinoksi ohjata kaupungin menokasvua. Tavoite on strategiakaudella 2013–2016 hillinnyt olennaisesti menojen kasvua, ja sillä on ollut keskeinen merkitys kaupungin talouden tasapainottamisessa.

Vuonna 2016 investointimäärärahojen käyttö lisääntyi aikaisempiin vuosiin verrattuna, koska vuonna 2014 alkanut rakentamisen korkeasuhdanne on jatkunut ja aikaisempina vuosina muista kuin rahoituksellisista syistä käynnistymättä jääneet esirakentamisen, talonrakentamisen ja katurakentamisen hankkeet ovat edenneet.

Strategiakaudella on tasapainoisen talouden tavoitteen mukaisesti pyritty rahoittamaan aiempaa merkittävästi suurempi osuus investoinneista tulo-rahoituksella ja kiinteän omaisuuden myyntituloilla.

Investointimenojen ohjaamisessa on osoittautunut toimivaksi investointiraami sekä 10-vuotinen investointiohjelma.

Sote- ja maakuntauudistus vaikuttaa kuntatalouteen

Sote- ja maakuntauudistuksella on tarkoitus muodostaa uusi kansanvaltaisuuden perustuva hallintotaso, maakuntahallinto. Reformin myö-



tä noin puolet kuntien tehtävistä ja henkilökunnasta ollaan siirtämässä muodostettaviin maakuntiin. Kuntien budjeteissa tämä näkyy menojen ja tulojen merkittävänä vähenemisenä. Kuntien verotuloja siirretään valtiolle siten, että kunnallisveroprosenttiin tehdään tasasuuruinen 12,47 prosenttiyksikön leikkaus vuodesta 2019 alkaen ja kuntien yhteisöverosuutta leikataan koko kuntataloudesta noin 500 miljoonalla.

Hyvän verotulopohjan kunnilla kiinteä veroprosentin alennus tarkoittaa siirtyviä palveluntuotannon menoja suurempaa verotulojen menetystä, jota kompensoidaan valtiosuudella. Tästä syystä uudistus vähentää kuntien välisiä eroja rahoituksen rakenteen osalta.

Uudistuksen myötä sote- sekä palo- ja pelastustoimen menot siirtyvät maakunnille. Koska siirtyvät menot ja verotulot eivät yksittäisen kunnan osalta ole sidoksissa toisiinsa, keikauttaisi sote-uudistus sellaisenaan monen kunnan talouden tasapainon. Kuntien talouden tasapainottamiseksi uudistukseen on sisällytetty kaksi valtiosuuteen sisältyvää tassauselementtiä: pysyvä muutosrajoitin sekä vuosille 2019–2023 siirtymätasaus.

Siirtymätasausmenettely ja siihen vaikuttava vuosien 2017-2018 sotemenojen taso sisältää kunnille kannusteen tasapainottaa talouttaan sote-kustannusten kasvua hidastamalla uudistuksen voimaantumisen mennessä. Tämä on keskeinen lähtökohta tarkasteltaessa myös kaupungin vuoden 2018 talousarvion raamia.

Keskeinen ongelma sote- ja maakuntauudistuksen rahoitusmallissa liittyy peruskuntien investointien rahoittamiskykyyn tulevaisuudessa. Rahoitusmallissa kuntien rahoituksellista tasapainoa on arvioitu tulorahoituksen riittävydellä poistoihin. Helsingin ja muiden suurten ja kasvavien kaupunkien vuosittainen investointitarve on kasvava jolloin investointitaso on merkittävästi poistotasoa korkeampi. Maakunta- ja sote-uudistuksen rahoitusmallissa kuntien rahoituksellista tasapainoa tulisi tarkastella tulorahoituksen riittävydellä investointeihin.

## Raami 2018

Kaupungin vuoden 2018 talousarvioraamin ja taloussuunnitelman 2018 - 2020 lähtökohtana on toimintamenojen kasvua ohjaava tuottavuustavoite sekä investointitaso, joka kyetään rahoittamaan tulorahoituksella.

Kuntien ja myös Helsingin kaupungin rahoituspohja muuttuu perusteellisesti maakuntauudistuksen myötä. Muutoksen lopullisiin vaikutuksiin kaupungin talouteen liittyy vielä huomattavaa epävarmuutta, joten kaupungin lainakannan kasvattamista on perusteltua tässä tilanteessa hillitä. Näin varaudutaan myös kaupungin kasvun edellyttämien investointien rahoittamiseen 2020-luvulla.



Raamissa 2018 kaupungin toimintamenojen kasvu on mitoitettu asukasmäärän kasvuun ja kustannustason nousuun vähennettynä vuotuisella 1 % tuottavuuden parantamisen tavoitteella.

1.6.2017 toteutunut toimialamalliin siirtyminen tehostaa kaupungin palvelutuotannon järjestämismahdollisuuksia ja siten luo hyvät edellytykset tuottavuuden parantamiselle.

Tuoreimmilla kustannustason nousun ja väestönkasvun ennusteilla toimintamenot (TA-kohtien määrärahat sisäiset erät huomioiden ja ilman liikelaitoksia sekä rahastoja tarkastellen) ovat 0,95 % vuoden 2017 talousarvion vastaavia menoja suuremmat.

Arvio toimintamenojen kasvutavoitteeseen vaikuttavasta kustannustason muutoksesta (peruspalvelujen hintaindeksi) vuosina 2017–2020 on hidastunut vuoden 2017 talousarvion yhteydessä käytössä olleesta ennusteesta. Tuoreimman huhtikuun ennusteen mukaan peruspalvelujen hintaindeksin muutoksen arvioidaan olevan -1,7 % vuonna 2017, 0,7 % vuonna 2018, 0,7 % vuonna 2019 ja 3,10 % vuonna 2020.

Vuoden 2017 osalta tuorein ennuste kustannustason muutokseksi on prosentin alempi kuin talousarviovaiheen ennuste, mikä tarkoittaa että vuoden 2017 toimintamenojen toteuman tulisi jäädä noin 40 miljoonaa euroa alle talousarvion.

Kesäkuussa 2017 valmistuneen väestöennusteen mukaan kaupunki kasvaa vuonna 2017 kaikkiaan 7 922 hengellä, mikä tarkoittaa 1,25 %:n väestönkasvua. Vuoden lopun väkiluvun ennustetaan olevan 643 103 henkeä. Vuosina 2018–2020 kasvun ennustetaan toteutuvan hieman alle 1,2 %:n tasolla eli hieman nopeutuen edellisen ennusteen tasosta.

Raamin 2018 mukaisten määrärahojen vertailua aikaisempien vuosien määrärahoihin vaikeuttaa se, että uudet toimialat aloittivat toimintansa 1.6.2017. Muutoksen myötä toimialojen talousarviokohdille myönnettään määrärahat ajanjaksolle 1.6.2017–31.12.2017. Näin ollen useimmille uusille talousarviokohdille ei ole vuodelle 2017 myönnetty määrärahoja koko kalenterivuodelle. Tästä syystä liitteenä olevassa laatimisohteessa raamitaulukoissa on vuoden 2017 määrärahojen osalta käytetty laskennallista vertailulukua.

Toimialojen tulee varautua toiminnassaan kulloinkin voimassa oleviin virka- ja työehtosopimukseen raamin puitteissa. Kaupunginhallituksen käyttövaroihin ei ole varattu keskitettyjä palkkamäärärahoja.

Verotuloarviot perustuvat valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton veroennusteisiin. Kokonaisverorahoituksen (verotulot ja valtionosuudet) enna-



koidaan vuodelle 2018 kasvavan noin 2,7 % vuoden 2017 ennustetusta tasosta.

Kunnallisverotulojen ennakoidaan vuodelle 2018 kasvavan noin 3,0 % vuoden 2017 ennustetusta tasosta ja vastaavasti yhteisöveron 7,0 % vuoden 2017 ennustetusta tasosta. Kiinteistöveron osalta ennakoidaan hieman yli 3 % kasvua perustuen verotusarvojen kasvuun.

Koko kuntakentän tasolla verotulojen ennustetaan kasvavan vuonna 2018 noin 2,8 %. Hallituksen huhtikuun kehysriihessä ei kuitenkaan tehty vuoden 2018 verotukseen liittyviä linjauksia, vaan ne jätettiin tehtäväksi syksyn budjettiriihessä.

Valtionosuuksia ennakoidaan 2018 kertyvän 200 miljoonaa euroa eli 20 miljoonaa euroa vähemmän kuin 2017. Merkittävimmät muutokset kuntien vuoden 2018 valtionosuusrahoituksessa johtuvat kilpailukykysojelmuksesta (koko kuntakentän tasolla 121 milj. euroa, -22 €/asukas) ja kustannustenjaon tarkistuksesta (koko kuntakentän tasolla -73 milj. euroa, vaikutus kuntakohtainen laskennallisten kustannusten suhteessa).

Raamissa kaupungin 10-vuotisen investointiohjelman vuotuinen kokonaisinvestointitaso on 670 miljoonaa euroa sisältäen liikenneliikelaitoksen sekä muiden liikelaitosten investoinnit. Investointitaso perustuu kaupungin tulorahoituksen arvioituun tasoon taloussuunnitelmakaudella sekä vuoden 2016 tilinpäätöksen ja vuoden 2017 talousarvion investointitasoihin.

Investointiohjelmassa on huomioitu jo tehtyjen toteutussopimusten ja veloitteiden täyttämisen edellyttämät investoinnit. Lisäksi valmistelua ohjaavat mm. AM-ohjelman hyväksymispäätös (Kvsto 22.6.2016 § 189) ja sen yhteydessä asetettu uusi 6000 asunnon vuotuinen rakentamistavoite sekä tavoite luoda edellytykset asuntotuotannon määrän nostamiselle 7000 asuntoon vuoteen 2019 mennessä ja talousarvion 2017 hyväksymispäätöksen (Khs 7.11.2016 § 962) yhteydessä edellytetyt toimenpiteet kaupungin kiinteistökannan korjausvelan hallitsemiseksi.

Em. päätökset luovat paineita asuntotuotannon edellytysinvestointeihin (esirakentamiseen, katurakentamiseen ja palveluverkon kehittämiseen tarvittavat investoinnit) ja rakennusten korjauksiin sekä ns. korvaaviin uudishankkeisiin varattujen määrärahojen kasvattamiselle. Muiden investointien osalta tulee priorisoida ns. välttämättömät investoinnit (kaupungin solmimat sopimukset, lakisääteiset palvelut, jne.).

Lisäksi investointien ohjelmoinnin lähtökohtina on rakennetun omaisuuden käyttökelpoisuuden, turvallisuuden ja terveellisyyden varmistaminen ja rakennusten korjausvelan hallinta, kaupungin kasvun edellytysten varmistaminen panostamalla asuntotuotantotavoitteen ja elinkei-





12.06.2017

noelämän edellyttämiin investointeihin ja palveluverkon kehittämiseen sekä kestäviin liikkumismuotoihin siirtymisen tukeminen varmistamalla päätettyjen joukkoliikenneinvestointien toteutumisen edellytykset

Vuoden 2018 raamin tulos- ja rahoituslaskelman ohessa on esitetty tulos- ja rahoituslaskelma-arviot myös vuosille 2019 ja 2020 (ilman mahdollisen sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksia menoihin ja tuloihin).

Vuoden 2018 talousarvion menojen kokonaistaso tarkistetaan talousarviovalmistelun edetessä vastaamaan tuoreimpia ennusteita kustannustason muutoksesta (peruspalvelujen hintaindeksi) ja väestönkasvusta. Lisäksi talousarviovalmistelun edetessä tullaan ottamaan huomioon valtion kuntatalousohjelman sekä valtion vuoden 2018 talousarvioehdotuksen vaikutukset määrärahojen mitoituksessa.

Asiaa on käsitelty yhteistoiminnassa henkilöstön ja työnantajan kanssa.

**Esittelijä**

kansliapäällikkö  
Sami Sarvilinna

**Lisätiedot**

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

**Liitteet**

1 Laatimisohjeet\_12062017\_lop

**Muutoksenhaku**

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano