



## 2

### Vuoden 2020 talousarvion ja vuosien 2020–2022 taloussuunnitelman raami ja laatimisohteet

HEL 2019-003761 T 02 02 00

#### Päätösehdotus

Kaupunginhallitus päättää hyväksyä talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksen 2020–2022 laatimisohteet ja niihin sisältyvät kaupunkitasoisen käyttötalouden kokonaisraamin toimintamenoille, investointiraamin talousarviokohdittain sekä alustavan investointiohjelman 2020–2029. Lisäksi kaupunginhallitus päättää lähettää laatimisohteet lauta- ja johtokunnille noudatettaviksi talousarvioehdotusten valmistelussa.

Samalla kaupunginhallitus päättää, että vuoden 2020 käyttötalouden toimintamenojen kokonaistaso tarkistetaan vastaamaan tuoreimpia ennusteita väestönkasvusta ja kustannustason muutoksesta (peruspalvelujen hintaindeksi) kaupunkistrategiassa sovitulla tavalla talousarviovalmistelun edetessä.

Hyväksyessään talousarvioehdotuksen vuoden 2020 kokonaisraamin kaupunginhallitus kehottaa lauta- ja johtokuntaa valmistelemaan talousarvioehdotuksensa seuraavin periaattein:

- vuoden 2020 talousarvion lähtökohtana on kaupunkistrategiasta johdettu kaupunkitasoinen käyttötalouden kokonaisraami, jota ei voida ylittää
- lauta- ja johtokuntien talousarvioehdotuksille ei osoiteta toimialakohtaista raamia, mutta talousarvioehdotusten yhteensovitus tehdään kaupunkitasoisen kokonaisraamin puitteissa.
- talousarvioehdotuksien tulee perustua strategian taloustavoitteisiin sekä laskelmiin väestönkasvun ja toimintaympäristön muutoksien vaikutuksista asiakas- ja suoritelmäriin strategiatavoitteen mukaisesti erityisesti palveluissa joiden kustannuksiin väestönkasvu suurimmin vaikuttaa
- talousarvioehdotuksissa tulee huomioida kaupunkistrategian 0,5 % tuottavuustavoite

Lisäksi kaupunginhallitus kehottaa lauta- ja johtokuntaa sisällyttämään talousarvioehdotuksiin:

- kaupunkistrategian toteuttamisen toimenpiteet vuosina 2020–2022

#### Postiosoite

PL 1  
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



- asiakas- ja suoritelmäärien kehitys eriteltynä väestönkasvuun ja muihin tekijöihin vuosina 2018–2022
- palveluiden yksikkökustannukset 2018 ja niiden kehitys 2019–2022 sekä niihin perustuva tuottavuuskehitys

### Esittelijän perustelut

Kaupungin vuoden 2020 talousarvion raami ja taloussuunnitelma 2020–2022 perustuu kaupunkistrategian taloustavoitteisiin ja 28.11.2018 hyväksyttyyn vuoden 2019 talousarvioon sekä ohjeellisenä hyväksyttyyn taloussuunnitelmaan 2020–2021. Käyttömenojen kaupunkitasoinen kokonaisraami on johdettu strategian laskukaavalla, joka ottaa huomioon väestönkasvun ja kustannustason muutoksen sekä 0,5 prosentin tuottavuustavoitteen. Väestönkasvu perustuu kaupungin laatiin väestöennusteeseen ja kustannustason nousu peruspalvelujen hintaindeksiin.

Tuoreimpiin väestönkasvun ja kustannustason ennusteisiin perustuen strategiatavoitteen mukaiset käyttötalouden menot voivat vuonna 2020 kasvaa 3,47 % verrattuna vuoden 2019 talousarvioon. Vuodelle 2020 ehdotettu kaupunkitasoinen käyttötalouden raami on vuoden 2019 talousarvio lisättynä 3,47 prosentilla. Vuoden 2019 talousarvion yhteydessä ohjeellisenä hyväksytyssä taloussuunnitelmassa sen hetkisillä ennusteilla väestönkasvusta ja indeksin muutoksesta arvioitu kasvu vuodesta 2019 vuoteen 2020 on 3,28 %, joka on siten jokseenkin nyt ehdotetun raamin mukainen. Tämän vuoksi lauta- ja johtokuntien talousarvioehdotusten lähtökohtana on syytä pitää vuoden 2019 talousarvion yhteydessä ohjeellisenä hyväksyttyä taloussuunnitelmaa vuosille 2020–2021.

Tuoreimpien väestönkasvuarvioiden mukaan kaupunkistrategian tavoitteen laskennassa käytettävä väestönkasvuprosentti vuodelle 2019 on 0,74 prosenttia (2019 talousarviossa 1,19 prosenttia), vuodelle 2020 on 0,97 prosenttia (2020 taloussuunnitelmassa 1,18 prosenttia), vuodelle 2021 on 1,07 (2020 taloussuunnitelmassa 1,18) ja vuodelle 2022 on 1,07 prosenttia.

Valtiovarainministeriön ennusteen 4.4.2019 mukaan toimintamenojen kustannustason muutoksen määrittävä peruspalvelujen hintaindeksi olisi 2,40 % vuonna 2019, 3,00 % vuonna 2020 sekä 2,70 % vuosina 2021 ja 2022. Edelliseen ennusteeseen verrattuna vuoden 2019 peruspalvelujen hintaindeksi on noussut 2,10 prosentista 2,40 prosenttiin sekä vuoden 2020 indeksi noussut 2,60 prosentista 3,00 prosenttiin.

Kaupunkitasoisen käyttötalouden kokonaisraamin määrittää väestönkasvuun, kustannustason nousuun ja tuottavuuden parantamiseen perustuva laskelma. Lauta- ja johtokuntien talousarvioehdotusten lähtö-



kohtina ovat kaupunkistrategian taloustavoitteet sekä ohjeellisena hyväksytty taloussuunnitelma 2020–2021. Kaupunkistrategian mukaisesti toimintamenojen kasvua kohdennetaan erityisesti peruspalveluihin, joissa väestönkasvu suorimmin lisää kustannuksia. Lauta- ja johtokuntien tulee perustaa talousarvioehdotuksensa laskelmiin, joista ilmenee väestönkasvun ja toimintaympäristön muutosten vaikutukset asiakas- ja suoritemääriin strategiatavoitteen mukaisesti erityisesti palveluissa joihin väestönkasvu suorimmin vaikuttaa. Laskelmista tulee ilmetä myös kustannustason muutoksien vaikutus. Laskelmissa tulee huomioida kaupunkistrategian 0,5 % tuottavuustavoite. Toimialojen laskelmien perusteella mahdollistetaan kaupunkistrategian mukainen toimintamenojen kohdentaminen. Lauta- ja johtokuntien tulee talousarvioehdotuksissaan kiinnittää huomiota tulojen kerryttämiseen suhteessa menojen kasvuun.

Lisäksi lauta- ja johtokuntien tulee huomioida, että kaupunkistrategian mukaisesti Helsinki tavoittelee yksikkökustannuksissa muiden suurten kaupunkien keskiarvoa palveluissa, joissa yksikkökustannukset ovat muita suuria kaupunkia korkeammat. Talousarvioehdotuksiin tulee sisällyttää palveluiden yksikkökustannukset tilinpäätöksen 2018 mukaisena sekä niiden kehitys 2019–2022 sekä niihin perustuen tuottavuuskehitys.

Kaupunginhallitus hyväksyi 12.3.2018 kaupunkistrategian kaupunkitason mittarit ja 18.3.2019 kehitettävät mittarit osaksi kaupunkistrategian kaupunkitason mittareita. Kaupunginhallitus kehotti toimialoja, virastoja ja liikelaitoksia ottamaan kaupunkistrategian mittarit huomioon strategiakauden talousarvioiden tavoitteissa, toimenpiteissä ja toiminnan mittauksessa sekä huolehtimaan mittareiden toteuttamisesta. Toimialojen ja talousarvion mittareiden tulee osoittaa, kuinka toimiala edistää tai tukee kaupunkitason mittareiden tavoitetason toteutumista. Strategiamittarit kuvaavat strategiatavoitteissa onnistumista ja niiden tulisi ohjata myös resurssien suuntaamista.

Talousarvioehdotuksista tulee ilmetä kaupunkistrategian toteuttamisen toimenpiteet toimialalla sekä kaupunkiyhteisten hankkeiden ja toimialojen yhteissuunnittelun teemojen toteuttamisen toimenpiteet 2020–2022.

Vuoden 2020 talousarvion menojen kokonaistaso tarkistetaan talousarviovalmistelun edetessä vastaamaan tuoreimpia ennusteita kustannustason muutoksesta (peruspalvelujen hintaindeksi) ja väestönkasvusta. Lisäksi talousarviovalmistelun edetessä tullaan ottamaan huomioon hallitusohjelman, valtion kuntatalousohjelman sekä valtion vuoden 2020 talousarvioehdotuksen vaikutukset määrärahojen mitoituksessa.



Verotuloarviot perustuvat valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton veroennusteisiin. Kokonaisverorahoituksen (verotulot ja valtionosuudet) ennakoidaan vuodelle 2020 kasvavan noin 3,0 % vuoden 2019 ennustetusta tasosta. Verrattuna vuoden 2018 verorahoituksen (verotulot ja valtionosuudet) toteumaan ennakoidaan kahden vuoden (2018–2020) kasvuksi 7,8 %.

Kunnallisverotulojen ennakoidaan vuonna 2020 kasvavan noin 3,4 % vuoden 2019 ennustetusta tasosta ja vastaavasti yhteisöveron ennustetaan toteutuvan vuoden 2019 tasolla. Kiinteistöveron osalta ennakoidaan 1,8 % kasvua perustuen verotusarvojen kasvuun. Hallituksen huhtikuun kehysriihessä päätettiin teknisestä kehuksesta eikä tehty linjauksia koskien esimerkiksi vuoden 2020 verotusta, vaan kaikki linjaukset jätettiin tehtäväksi hallitusohjelmassa ja syksyn budjettiriihessä.

Valtionosuuksia ennakoidaan vuonna 2020 kertyvän 222 miljoonaa euroa eli 20 miljoonaa euroa vuotta 2019 ja noin 25 miljoonaa euroa vuotta 2018 vähemmän. Varsinainen peruspalveluiden valtionosuus kasvaa tämänhetkisten päätösten ja olemassa olevan lainsäädännön mukaan (Kuntatalousohjelma 2020, kevät) koko maan tasolla 12 % eli noin miljardi euroa verrattuna edelliseen vuoteen. Kuntien peruspalveluiden valtionosuuden kasvu johtuu kilpailukykyopimuksen päättymisestä (mm. lomarahojen leikkaukseen liittyvän valtionosuuden vähennyksen päättyminen vuoteen 2020), määräraikaisten indeksijäädytysten päättymisestä, valtion ja kuntien välisestä kustannustenjaon tarkistuksesta sekä verotulomenetysten kompensatioiden kasvusta. Tämänhetkisten valtion päätösten mukaan Helsingin saama peruspalveluiden valtionosuus kasvaa vuodelle 2020 merkittävästi, mutta tilitysten kasvua pienentää olennaisesti Helsingin maksaman valtionosuuksiin sisältyvän verotulopohjan tasauksen kasvu.

Helsingin valtionosuuksiin sisältyvä verotulopohjan taseus on vuoden 2020 osalta ennakkotietojen mukaan -373 miljoonaa euroa. Vuonna 2019 vastaava luku on -340,6 miljoonaa euroa. Vielä vuonna 2017 verotulopohjan taseus oli 289 miljoonaa euroa, joten kasvu viime vuosina on ollut todella merkittävää, jopa yli 100 euroa/asukas. Verotulotasauksen merkittävä nousu muutaman viime vuoden aikana on seurausta Helsingin hyvästä verotulokasvusta, erityisesti edeltävien vuosien hyvästä yhteisöverotulokasvusta. Helsingin maan keskimääräistä paremmasta verotulokehityksestä laskennallisesti hieman yli 37 % (Helsingin taseusvähennysprosentti valtionosuusjärjestelmässä) siirtyy verotulotasauksa saavien kuntien valtionosuuksia lisääväksi tekijäksi.

Kuntien vuonna 2020 saamiin valtionosuuksien liittyen ja koko kuntatalouden kestävä tasapainon kannalta on erittäin tärkeää, että valtio ei



kohdista uusia leikkaavia päätöksiä kuntien peruspalveluiden valtionosuuteen vuodelle 2020.

Kunta-alan työehtosopimusten osalta nykyinen sopimuskausi päättyy vuoden 2020 maaliskuun lopussa. Eri alojen työehtosopimusneuvottelut alkavat ensi syksynä mm. vientiteollisuuden aloilla. Neuvottelut ovat yleensä toimineet suuntaa antavina muille sektoreille. Kuntien vuoden 2020 talousarviovalmistelun kannalta päätökset nykyisen sopimuskauden jälkeisten sopimusten sisällöstä (ml. palkkaratkaisut) tulevat luultavasti myöhään. Vuodelle 2019 sijoittuvat korotukset ovat 1.1.2019 järjestelyvaraerä 1,2 % palkkasummasta ja 1.4.2019 yleiskorotus 1,0 %. Lisäksi kilpailukyky sopimuksen lomarahaleikkaukset päättyvät ja lomarahat nousevat normaalille tasolle vuonna 2020 (noin 30 % nousu) nostaten kuntien palkkakuluja vuonna 2020.

Investointien kokonaistaso mitoitetaan tulos- ja rahoituslaskelmiin pohjautuen strategian taloustavoitteen mukaisesti siten, ettei lainakanta asukasta kohti kasva. Investointiraamissa kaupungin 10-vuotisen investointiohjelman vuotuinen kokonaisinvestointitaso on keskimäärin noin 758 miljoonaa euroa sisältäen liikenneliikelaikituksen sekä muiden liikelaikosten investoinnit.

Investointiraamissa kokonaisinvestointitaso on 988 miljoonaa euroa vuonna 2020 ja 864 miljoonaa euroa vuonna 2021. Vuosien 2020–2021 keskimääräistä tasoa korkeammat investointitasot johtuvat eräistä kaupungin kautta maksettavista rahoitusosuuksista, jotka näkyvät vastaavina tuloina kohdassa rahoitusosuudet investointimenoihin. Vuoden 2020 investointituloihin ja -menoihin on arvioitu Kiinteistö Oy Kalasataman Kympin osakkeiden myyntitulot ja myyntitulojen sijoittaminen ko. kiinteistöosaakeyhtiöön noin 130 miljoonan euron suuruisena.

Raamin mukainen kaupungin vuosien 2020–2022 investointitaso olisi merkittävästi korkeampi verrattuna vuosien 2017 ja 2018 toteutuneeseen investointitasoon nähden. Vuosina 2017 ja 2018 investointien toteuma on jäänyt selvästi käytettävissä olevia määrärahoja alhaisemmaksi. Investointien ohjelmoinnissa keskeisenä periaatteena tulee olla vaikuttavuus ja oikea-aikaisuus.

Vuoden 2020 raamin tulos- ja rahoituslaskelman ohessa on esitetty tulos- ja rahoituslaskelma-arviot myös vuosille 2021 ja 2022.

Toimialojen tulee vuoden 2020 talousarvioehdotuksen laadinnan yhteydessä kehittää ja kokeilla malleja tunnistaa ja huomioida talousarvion vaikutukset lapsiin (Khs 30.8.2017 §308). Lisäksi talousarvion vaikutusarviointia tulee tehdä esimerkiksi sukupuolivaikutusten, terveys- ja hyvinvointivaikutusten, sosiaalisten vaikutusten, yritysvaikutusten ja ympäristövaikutusten näkökulmasta.



Asia on käsitelty yhteistoiminnassa henkilöstön ja työnantajan kanssa.

Esittelijä

pormestari  
Jan Vapaavuori

Lisätiedot

Riikka Henriksson, erityissuunnittelija, puhelin: 310 25543  
riikka.henriksson(a)hel.fi  
Ari Hietamäki, taloussuunnittelupäällikkö, puhelin: 310 36567  
ari.hietamaki(a)hel.fi  
Matti Malinen, talousarviopäällikkö, puhelin: 310 36277  
matti.malinen(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Vuoden 2020 talousarvioehdotuksen raami sekä talousarvio\_ ja talous-  
suunnitelmaehdotuksen 2020\_2022 laatimisohteet
- 2 Kaupunkitason strategiamittareiden toteuma 2019 1. kvartaali

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Tiedoksi

Kaupunginkanslia  
Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala  
Kaupunkiympäristön toimiala  
Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala  
Sosiaali- ja terveystoimiala  
Tarkastuslautakunta  
Liikenneliikelaitos  
Palvelukeskusliikelaitos  
Pelastuslaitos  
Rakentamispalveluliikelaitos  
Taloushallintopalveluliikelaitos  
Työterveysliikelaitos