

Föredragning och beslutsförslag (på finska) Sfm 28.11.2011 § 216				
Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	1
Kaupunginhallitus	558	21.11.2011	7	
Kaupunginvaltuusto		28.11.2011	6	

11728-2011 (041)

Ehdotus vuoden 2012 talousarvioksi ja vuosien 2012 - 2015 taloussuunnitelmaksi (Kj)

Tiivistelmä:

Kuntalain 65 §:n mukaan kunnanvaltuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi vuodeksi talousarvio. Sen hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (suunnittelukausi). Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarvioon otetaan toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Kaupunginhallitus käsitteli ehdotusta kaupungin vuoden 2012 talousarvioksi ja vuosien 2012 - 2015 taloussuunnitelmaksi 24.10.2011 § 479, 31.10.2011 § 502 ja täydensi ehdotusta 7.11.2011 § 516.

Kh § 558

Kaupunginjohtaja Aleksi Randell, talousjohtaja Jukka Laiho ja talousarviopäällikkö Heikki Silpola 18.11.2011:

Johdanto

Kaupunginjohtajan esitys vuoden 2012 talousarvioksi ja vuosien 2012 - 2015 taloussuunnitelmaksi julkaistiin 20.10.2011. Kaupunginhallitus käsitteli kaupunginjohtajan talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotusta 24.10.2011 § 479. Kaupunginhallitus päätti esityksestä kaupunginvaltuustolle 31.10.2011 § 502 ja täydensi esitystä 7.11.2012 § 516.

Vuoden 2012 talousarvion laadintaprosessi poikkesi huomattavasti aikaisempien vuosien talousarvioiden laadinnasta. Valmisteluprosessia on kehitetty monella eri tapaa aikaisempiin vuosiin nähden. Kevään 2011 aikana järjestettiin virastojen ja laitosten "kuulemiskierros" toiminnan kehittämistarpeista. Samalla virastoilta ja laitoksilta pyydettiin näkemystä siitä, miten kehittämistoimet vaikuttavat määrärahatarpeeseen ja henkilöstön määrän kehitykseen. Erityisesti hallintokuntia kehoitettiin laatimaan tai tarkistamaan tätä varten omat toimintasuunnitelmansa.

Uuden talousarvion ja taloussuunnitelman valmisteluun vaikutti myös merkittävästi talouden ja toiminnan tietojärjestelmän uudistamisprojekti (Alfa). Talousarvion määrärahojen ja tuloarvioiden budjetoinnissa käytettiin ensimmäistä kertaa uuden tietojärjestelmän SAP-BPC –sovellusta. Talousarviorakenne muuttuu vuoden 2012 alusta alkaen, kun neljä aikaisemmin liikelaitoksena toiminutta yksikköä aloittaa kolmena uutena Turku-konserniin kuuluvana yhtiönä.

Kaupunginvaltuusto päätti 26.9.2011 § 177 hyväksyä Turun Kunnallistekniikkaliikelaitoksen ja Turun Viherialiikelaitoksen yhtiöittämissuunnitelman ja perustaa sekä hyväksyä perustamisasiakirjat ja esitetyn linjauksen Turun Seudun Kuntatekniikka Oy:n perustamiseksi. Kaupunginvaltuusto päätti 14.11.2011 § 200 ja § 201 hyväksyä liitteenä olevat perustamisasiakirjat ja rahoituslinjauk-

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	2
Kaupunginhallitus	558	21.11.2011	7	
Kaupunginvaltuusto		28.11.2011	6	

set Turun Seudun Kiinteistöpalvelut Oy:n ja Turun Seudun rakennustekniikka Oy:n osalta. Talousarvioehdotus ei sisällä edellä esitettyjen uusien yhtiöiden osalta toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita eikä tunnuslukuja. Nämä tiedot valmistuvat näiden yhtiöiden osalta vasta myöhemmin yhtiömuotoisen toiminnan päästessä käyntiin. Yhtiöiden eläke- ja varhaiseläkemaksut jäävät kaupunginhallituksen toimitelimen menoiksi. Tätä rasieta vastaan yhtiöiltä edellytetään sopimusta, jolla yhtiöt korvaavat keskushallinnolle ko. menoeran. Järjestely on käytännön toteutukseltaan erilainen kuin yhtiöitä suunniteltaessa ennakoitiin.

Taloussuunnitelmakaudella muutettaneen muitakin liikelaitoksia yhtiöiksi. Nämä muutokset tulevat heijastumaan monella eri tapaa kaupungin tuloslaskelmaan ja rahoituslaskelmaa. Näitä muutoksia ei vielä ole voitu sisällyttää yksityiskohtaisesti tuloslaskelmaan ja rahoituslaskelmaan taloussuunnitelma-
vuosille, koska asiat ovat monin kohdin vasta suunnitteluvaiheessa.

Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan Turun kaupungin väestö tulee kasvamaan lähivuosina hyvin maltillisesti. Ennusteen mukaan vuonna 2020 väestöä olisi 179 600 henkeä. Vähäinen väestön kasvu ei sinällään aiheuta kaupungin palvelutuotannolle erityisiä ongelmia. Sen sijaan palvelutuotannon suunnittelussa on otettava huomioon eri ikäryhmien sisällä tapahtuvat muutokset. Merkittäväntä on yli 85-vuotiaiden vanhusten määrän nopea kasvu.

Talouden kehittyminen

Maailmantalouden nopein kasvuvaihe on ohitettu. Kesän aikana lisääntynyt epävarmuus on heikentänyt tulevaisuuden näkymiä niin kansainvälisessä taloudessa kuin kotimaassakin. Tänä vuonna Suomen talouden arvioidaan vielä kasvavan kohtuullisesti kotimaisen kysynnän tukemana. Ensi vuonna talouskasvu hidastuu tai pysähtyy kokonaan. Syynä kasvun hidastumiseen on toisaalta vientikysynnän heikkous ja toisaalta lisääntyneen epävarmuuden johdosta alentunut investointihalukkuus. Alhaisen taloudellisen aktiviteetin seurauksena työttömyyden lasku saattaa päättyä. Kuluttajahintojen nousu pysyy yli kolmessa prosentissa tänä ja ensi vuonna.

Talouden kasvu, välillisen verotuksen kiristäminen sekä elvytystoimenpiteiden päättäminen kohentavat julkisen talouden rahoitusasemaa tänä vuonna. Julkinen talous pysyy kuitenkin alijäämäisenä valtiontalouden suuren alijäämän vuoksi. Hallituksen päättämät sopeutustoimet kohentavat valtion rahoitusasemaa ensi vuonna. Valtion alijäämä pysyy kuitenkin yli 3 prosentissa suhteessa BKT:hen. Kuntien valtionosuuksiin kohdistuvat säästötoimenpiteet kiristävät kuntien taloutta. Koska valtion ja kuntien rahoitusasema pysyy alijäämäisenä, julkisyhteisöjen velkaantuminen jatkuu.

Kokonaistaloudelliset ennusteet ja oletukset vuosille 2010 - 2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
BKT, määrän muutos	3,6	3,5	1,8	2,3	2,0	1,6
BKT, hinnan muutos	0,4	2,7	2,7	1,9	2,2	2,2
BKTL, arvo, milj. euroa	183 390	193 300	201 620	210 050	218 380	226 240
Kuluttajahintaindeksi, muutos-%	1,2	3,5	3,3	2,1	2,0	2,0
Ansiotasoindeksi, muutos-%	2,6	2,6	3,2	3,4	3,7	3,7

Kaupunginhallitus
Kaupunginvaltuusto

558

21.11.2011

7

28.11.2011

6

Rakennuskustannusindeksi, muutos-% Kotimarkkinoiden perushintaindeksi, muutos-%	1,1	3,7	3,3	3,1	3,0	3,0
Työttömyysaste, %	8,4	7,9	7,6	7,4	7,0	6,9
Palkkasumma, muutos-%	2,2	5,0	3,8	4,0	3,8	3,6

Työllisyysnäkymät

Turun työttömyysaste oli vuoden 2011 syyskuussa 12,1 % (12,0 % syyskuussa 2010). Vuoden 2010 marraskuussa työttömyysaste putosi edellisvuoden arvon alle. Lasku on sittemmin jatkunut, mutta melko hitaasti. Turun työllisyysnäkymien odotetaan muuttuvan myöhemmin suunnittelukaudella hieman paremmiksi sillä telakkateollisuus on saanut uusia tilauksia ja ensi vuonna aloitetaan uuden risteilijäaluksen rakentaminen

Henkilöstö

Henkilötyövuosina mitattu työvoiman käyttö oli vuonna 2010 koko henkilöstön osalta 12.824,1 henkilötyövuotta. Valtuustoryhmien välisen sopimuksen mukaan kaupungin teettämät henkilötyövuodet on saatava vähenemään tasapainotustoimenpiteiden ja muun tuottavuuden kasvun seurauksena sekä eläköitymisen kautta vähintään 200 henkilötyövuotta/vuosi. Vuonna 2012 henkilöstöä siirtyy perustettaviin uusiin yhtiöihin yhteensä noin 1150 vakinaista henkilöä.

Käyttötalous

Turun kaupunginhallitus hyväksyi 20.6.2011 § 317 hallintokunnille annettavat ohjeluvut vuoden 2012 talousarvio valmistelua varten. Hallintokuntien tuli antaa omat ehdotuksensa talousarvioksi ja taloussuunnitelmaksi syyskuun 16. päivään mennessä. Hallintokuntien esitykset käyttötalouden osalta olivat noin 9,9 milj. euroa yli ohjennettoluvun.

Kaupunginhallituksen talousarvioesityksessä käyttötalouden tulojen ja menojen erotus eli toimintakate on 950,6 milj. euroa. Kasvua vuoden 2011 muutettuun talousarvioon on 5,6 %. Toimintakatteen kasvu suunnitelmavuodelle 2013 on 2,5 %, vuodelle 2014 2,0 % ja vuodelle 2015 2,2 %. Vuosille 2013 – 2015 on hallintokunnille liikelaitoksia lukuun ottamatta merkitty pääosin 2 %:n kasvu nettomenoon.

Merkittävin menoerä toimintakatteen kasvua ajatellen on palkat ja palkkojen sivukulut. Talousarvion laatimishojeissa ennakoitiin palkankorotuksiin tarvittavan 2,5 %. Työmarkkinoiden keskusjärjestöt tekivät 13.10.2011 raamisopimuksen Suomen kilpailukyvyyn ja työllisyyden turvaamiseksi. Työmarkkinoiden keskusjärjestöt esittävät, että alakohtaiset työ- ja virkaehtosopimukset sovitetaan pääsääntöisesti 25 kuukauden ajaksi siten, että ensimmäinen sopimuskorotus 13 kuukauden jakson osalta olisi 2,4 prosenttia, ja tätä seuraavan 12 kuukauden jakson sopimuskorotus on 1,9 prosenttia. Mikäli tämä raamisopimus toteutuu, sopimukseen sitoutuneiden alojen palkansaajille maksetaan lisäksi 150 euron kertaerä vuoden 2012 ensimmäisen palkanmaksun yhteydessä.

Kaupunginhallitus
Kaupunginvaltuusto

558

21.11.2011

7

28.11.2011

6

Verotulot ja valtionosuudet

Verotulot ovat kaupungin tärkein tulonlähde ja niillä arvioidaan ennusteen mukaan katettavan tämän vuoden palveluiden ja hallinnon nettomenoista noin 61 prosenttia. Verotuloista kunnallisvero on merkittävin ja viimeisimmän ennusteen mukaan vuoden 2011 kertymäksi arvioidaan n. 525,8 milj. euroa ja osuus kokonaisveroista olisi noin 82 prosenttia. Yhteisöveroa kertyisi n. 76,4 milj. euroa ja osuus kokonaisveroista olisi noin 12 prosenttia. Kiinteistövero arvioidaan kertyvän n. 41 milj. euroa ja sen osuus kokonaisveroista olisi noin 6 prosenttia.

Kaupunginhallituksen ehdotuksessa kaupungin veroperusteita ei vuonna 2012 muuteta. Verotuloarviot talousarviovuodelle ja suunnitelmakaudelle perustuvat kuntaliitolta saatuun kuntakohtaiseen ennustekehikkoon.

Verotulot, milj. €	TP 2010	Enn. 2011	TAE 2012	TS 2013	TS 2014	TS 2015
Kunnallisvero	516,8	525,8	532,8	547,7	564,7	575,4
Yhteisövero	53,7	76,4	71,4	71,0	63,2	64,4
Kiinteistövero	40,3	41,0	41,5	42,0	42,5	43,0
Yhteensä	610,9	643,2	645,8	660,7	670,4	682,9

Muutos-%	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Kunnallisvero	4,0	1,7	1,3	2,8	3,1	1,9
Yhteisövero	19,5	42,2	-6,5	-0,6	-11,0	1,9
Kiinteistövero	24,3	1,8	1,2	1,2	1,2	1,2
Yhteensä	6,3	5,3	0,4	2,3	1,5	1,9

Kunnallisveron kertymistä arvioitaessa on otettu huomioon työllisyystilanteen kehittyminen hivenen parempaan suuntaan telakkateollisuuden piristymisen vuoksi. Telakkateollisuuden hiljeneminen vaikutti monien alihankintayritysten yhteisöveron maksukykyyn. Vuonna 2012 tullaan muuttamaan yhteisöveron jako-osuutta 5 prosenttiyksikköä kuntien kannalta huonompaan suuntaan. Lisäksi yhteisöverokantaan tehdään 1,5 prosenttiyksikön alennus 24,5 prosenttiin.

Verolainsäädäntöön tehdään monia muutoksia, jotka aiheuttavat kunnille verotulomenetyksiä. Verotulomenetykset ovat alustavan laskelman mukaan Turulle 9,1 milj. euroa. Nämä tultaneen korvaamaan kunnille peruspalvelujen valtionosuutta korottamalla. Verotuloennusteessa vuoden 2012 kunnallisveron kasvu on arvioitu vain 1,3 prosentiksi taloustilanteen ja verolainsäädännön muutosten johdosta.

Arvio Turun vuoden 2012 valtionosuuksista pohjautuu vuoden 2012 peruspalvelubudjettitarkasteluun sekä valtion vuoden 2012 talousarvioesitykseen. Vuosien 2013 - 2015 valtionosuusarviot perustuvat valtionvarainministeriön 5.10.2011 julkaisemiin valtiontalouden tarkistettuihin kehyksiin vuosille 2012-2015.

	TP 2010	Enn. 2011	TAE 2012	TS 2013	TS 2014	TS 2015
Valtionosuudet, milj. €	313,0	323,3	335,5	342,5	349,0	356,7

Kaupunginhallitus
Kaupunginvaltuusto

558

21.11.2011

7

28.11.2011

6

Kasvu-%	6,8	3,3	3,8	2,1	1,9	2,2
---------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Vuoden 2012 valtionosuuksien on talousarvioesityksessä arvioitu nousevan 3,8 % vuoden 2011 tasosta. Kokonaismääräksi tulee noin 335,5 milj. euroa. Valtionosuuden kuntakohtainen määrä ei ole vielä tässä vaiheessa lopullinen, sillä tarvittavaan laskenta-aineistoon tulee vielä myöhemmin monia tarkennuksia erityisesti opetusministeriön hallinnonalaan liittyen. Valtionosuuksien kasvun takana ovat verotulojen kompensatiot ja yksikköhintojen indeksi korotukset sekä kustannustenjaon tarkistus. Tulevina vuosina ei ole odotettavissa kovin merkittäviä valtionosuuksien kasvuja.

Investoinnit

Keväällä ei annettu investointien osalta yksityiskohtaisia ohjelukuja, mutta kaupunginhallitus linjasi, että kaupungintasolla tulee saavuttaa 20 milj. euron alenema tehtyihin esityksiin nähden. Syksyllä hallintokunnat esittivät investointeja yhteensä 141 milj. euroa bruttomenona. Annetut esitykset ylittivät huomattavasti aikaisempien vuosien investointitason. Kaupunginhallituksen esityksessä investointeja on jouduttu tarkistamaan talouden tasapainottamiseksi ja velanoton lisääntymisen hillitsemiseksi. Investointeja on kaupunginhallituksen esityksessä bruttomenona 122,7 milj. euroa ja nettomenona 100,8 milj. euroa.

Talouden tasapainon saavuttaminen

Hallintokuntien talousarvioesitysten jälkeen koottiin tuloslaskelma ja rahoituslaskelma, johon oli huomioitu viimeisimmät verotuloennusteet ja lisäksi kaupunginhallituksen omaan toimielimeen kohdistuvat määrärahat. Tämän koonnin mukaan tuloslaskelma oli 18,6 milj. euroa alijäämäinen. Kaupungin nettolainanottoon kohdistui yli 90 milj. euron lisäpaine.

Palvelutuotannon ylläpitämiseksi nykyisessä laajuudessaan tulee talousohjelman toteuttamisen lisäksi löytää keinoja kaupungin tulorahoituksen lisäämiseksi ja tuloslaskelman alijäämän kattamiseksi. Tämä tarkoittaa lyhyellä aikavälillä maksujen korottamista, omaisuuden myyntiä ja henkilöstö- ja muihin menoihin kohdistuvia säästötoimenpiteitä. Nykyinen palvelutaso on voitu ylläpitää viime vuosina, koska talouskasvu on mahdollistanut verotulojen kasvun ja myös valtionosuuksia on voitu korottaa. Tällä hetkellä näyttää siltä että tilanne on kääntymässä ratkaisevasti huonompaan suuntaan. Verotulojen kasvu on heikkenemässä, eikä valtionosuuksissa ole näköpiirissä entisen laista kasvua.

Henkilöstö- ja muihin menoihin kohdistuvat säästöt (mm. vuosittainen lomauttaminen) eivät periaatetasolla ole kestävä ratkaisu alijäämäisen talouden ongelmien ratkaisuun. Vuosien 2013 - 2015 talouden tasapainottamiskeinona näitäkin toimenpiteitä saatetaan joutua käyttämään, mikäli talustilanne käy erityisen vaikeaksi. Talkoovapaan pitämistä ja niiden myöntämistä suositetaan mahdollisuuksien mukaan ja eläköityminen tulee käyttää mahdollisuutena henkilöstömenojen vähentämiseen läpi koko kaupungin organisaation.

Kaupunginhallituksen talousarvioehdotuksessa vuoden 2012 toimintakatteeksi muodostuu 950,6 milj. euroa. Kasvu vuoden 2011 talousarvioon nähden tulee noin 5,6 % (kasvu ei ole vertailukelpoinen, koska vuoden 2012 luvuista

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	6
Kaupunginhallitus	558	21.11.2011	7	
Kaupunginvaltuusto		28.11.2011	6	

puuttuvat yhtiötettävät liikelaitokset). Palveluiden ja hallinnon nettomenojen kasvu on 3,4 % ja liikelaitosten nettotulon lasku -13,5 %. Tilikauden ylijäämä on 1,0 milj. euroa vuosikatteen ollessa 46,9 milj. euroa positiivinen. Vuosikate vastaa 78,4 % poistoista ja 46,6 % vuoden 2012 nettoinvestoinneista. Suunnitelmavuosien osalta tulos on alijäämäinen. Tuloslaskelman tilannetta tulee muuttamaan sataman ja vesilaitoksen yhtiöittäminen selkeästi parempaan suuntaan, mutta samalla rahoituslaskelman antolainat tulevat lisääntymään eikä yhtiöittämisellä ole merkittävää vaikutusta rahoitusaseman kehittymiseen.

Vuoden 2012 talousarviossa on investointimäärärahoja 122,7 milj. euroa ja investointituloja 22 milj. euroa. Investointituloja kertyy erityisesti kiinteistöliikelaitosten pysyvien vastaavien hyödykkeiden luovutustuloista. Vuosina 2013 - 2015 investointien nettomeno on noin 110 - 100 milj. euroa vuodessa.

Kaupungin korollisen velan arvioidaan olevan vuoden 2012 alussa n. 401,5 milj. euroa, joista pitkäaikaisia lainoja n. 331 milj. euroa, henkilöstökassatalletuksia n. 50 milj. euroa ja yhtiöiden talletuksia n. 20 milj. euroa. Nettovelka, kun otetaan huomioon antolainat ja kassan tilanne vuoden 2012 alussa on 76 milj. Vuoden 2012 aikana nettovelka kasvaa 121 milj. euroon.

Lainakannan muutokset ovat vuonna 2012 60 milj. euroa, vuonna 2013 60 milj. euroa, vuonna 2014 60 milj. euroa ja vuonna 2015 75 milj. euroa. Näin ollen pitkäaikainen velka tulee kasvamaan merkittävästi seuraavan neljän vuoden aikana. Koko taloussuunnitelmakaudella vuosien 2012 - 2015 aikana kaupungin rahoitusaseman odotetaan heikkenevän voimakkaasti.

Yhteenvetona on todettava, että vuoden 2012 talousarvion valmistelu tapahtuu aikana, jolloin talouden näkymät ovat hyvin epävarmat ja talouden kasvun oletetaan olevan joka tapauksessa melko hidasta. Kaupunginjohtajan talousarviota rakennettaessa on kuitenkin pyritty siihen, että lyhytaikaisella säästämisellä ei viedä pohjaa pitkän aikavälin rakennemuutoksilta, tuottavuuden kasvulta ja kaupungin elinvoimaisuudelta.

Liite 1 Kaupunginhallituksen ehdotus vuoden 2012 talousarvioksi ja vuosien 2012 - 2015 taloussuunnitelmaksi (jaettu valtuutetuille 17.11.2011)

Oheismateriaali 1 Kaupunginhallituksen talousarvioehdotuksen perusteluosa (jaettu valtuutetuille 17.11.2011)

Materiaali on luettavissa linkistä www.turku.fi/Talousarvio

Kaupunginhallituksen ehdotus

Kaupunginvaltuusto päättää, että liitteenä oleva ehdotus vuoden 2012 talousarvioksi ja vuosien 2012 - 2015 taloussuunnitelmaksi hyväksytään.

Päätös Ehdotus hyväksyttiin.

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	7
Kaupunginhallitus	558	21.11.2011	7	
Kaupunginvaltuusto		28.11.2011	6	

usarvioksi ja vuosien 2012 - 2015 taloussuunnitel-
maksi (jaettu valtuutetuille 17.11.2011)

Oheismateriaali 1 Kaupunginhallituksen talousarvioehdotuksen pe-
rusteluosa (jaettu valtuutetuille 17.11.2011)

Materiaali on luettavissa linkistä www.turku.fi/Talousarvio

Kaupunginhallituksen ehdotus

Kaupunginvaltuusto päättää, että liitteenä oleva ehdotus vuoden 2012 talous-
arvioksi ja vuosien 2012 - 2015 taloussuunnitelmaksi hyväksytään.