



Joukkoliikenneryhmä

31.8.2007

SELVITYS PÄÄKAUPUNKISEUDUN JOUKKOLIIKENTEEEN JÄRJESTÄMISESTÄ

1. Toimeksianto

Kaupunginjohtajien kokouksen (13.6.2006) ja PKS-neuvottelukunnan koordinaatio-ryhmän (19.6.2006) työryhmälle määrittelemä toimeksianto oli seuraava:

Tavoitteeksi on asetettu, että joukkoliikenne järjestetään seudullisesti toimivaksi ja taloudellisesti tehokkaaksi kokonaisuudeksi, joka käsittää seutuliikenteen sekä kaupunkien sisäisen liikenteen kattaen kaikki liikennöintimuodot.

Työryhmä tekee joukkoliikenteen nykyisen erityislainsäädännöllä järjestettyyn seudulliseen organisointimalliin perustuvan järjestelmän kokonaisarvioinnin.

Toimeksianto käsittää sekä liikennepalvelujen suunnittelun, tilauksen, operoinnin että liikennevälineiden omistusmallin arvioinnin sekä esitykset tuleviksi linjauksiksi.

Joukkoliikenneorganisaation kokonaisarvioinnissa tarkastellaan myös vaihtoehtoa, jossa kokonaisvastuu joukkoliikenteen järjestämisestä olisi kuntien yhdessä omistamalla yhtiöllä. Kokonaisarviointiin sisältyy myös varikkojen ja kaluston organisointivaihtoehdot.

Työryhmä ottaa myös huomioon YTV:ssä tapahtuvan tariffijärjestelmän kehitystyön.

Arviointi toteutetaan siten, että sen pohjalta käynnistetään joukkoliikennejärjestelmän uudelleen järjestelyt vuoden 2007 loppuun mennessä.

Työryhmän kokoonpano on ollut seuraava:

Jäsenet:

Pekka Sauri	apulaiskaupunginjohtaja, Helsinki, puheenjohtaja
Tapio Korhonen	rahoitusjohtaja, Helsinki
Olavi Louko	toimialajohtaja, Espoo
Reijo Tuori	rahoitusjohtaja, Espoo
Martti Lipponen	apulaiskaupunginjohtaja, Vantaa
Urpo Vainio	kaupungininsinööri, Vantaa, varapuheenjohtaja
Torsten Widén	kaupunginjohtaja, Kauniainen
Marianna Harju	yhdyskuntatoimen johtaja, Kauniainen

Asiantuntijat:

Matti Lahdenranta
Hannu Penttilä

toimitusjohtaja, HKL
yhteistyöjohtaja, YTV

Sihteeristö:

Seppo Olli
Olli Isotalo
Hannu Laakso
Ville Lehmuskoski
Niilo Järviuoma

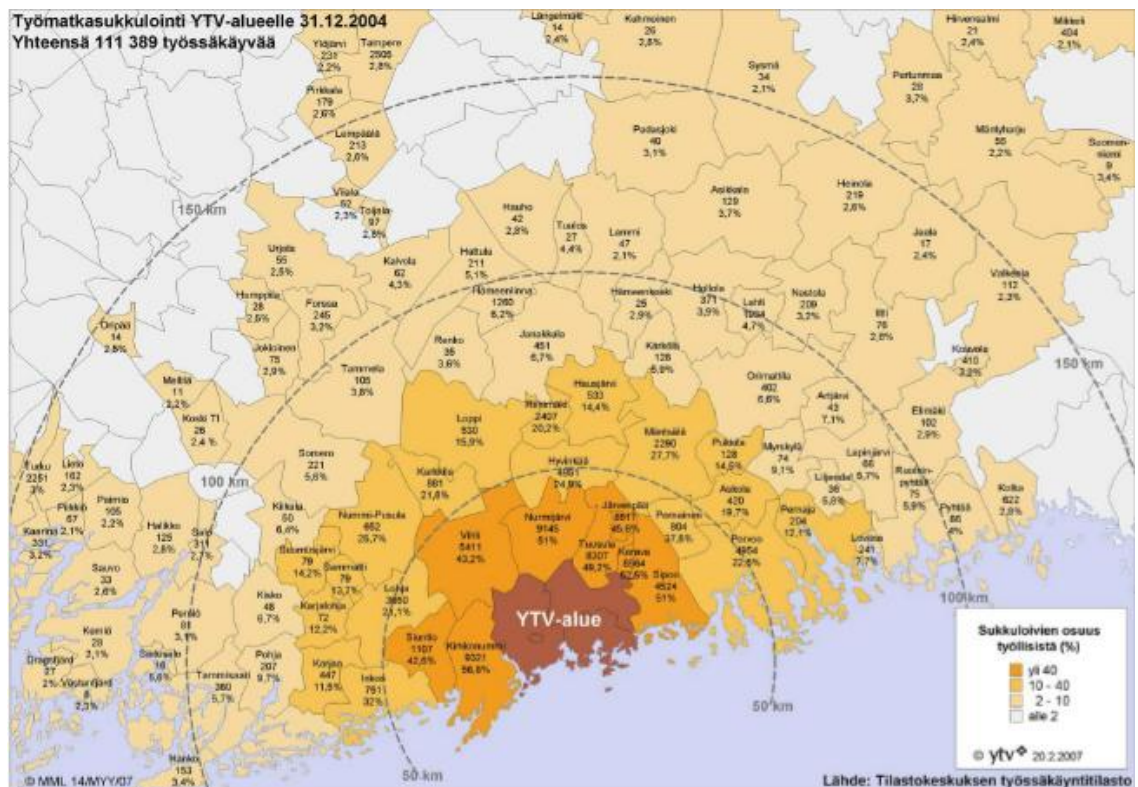
kaupunginkamreeri, Helsinki
kehittämisjohtaja, Espoo
liikennesuunnittelupäällikkö, Vantaa
suunnittelujohtaja, HKL
liikennejohtaja, YTV

Työryhmä on kokoontunut 18 kertaa. Työryhmä on kuullut selvitystyön aikana KUUMA- ja Neloset-kuntaryhmien sekä liikenne- ja viestintäministeriön edustajia. Näiden tahojen esittämistä näkemyksistä koottu yhteenveto sisältyy liitteenä olevaan selvitykseen.

2. Nykytila

2.1. Joukkoliikenne pääkaupunkiseudulla

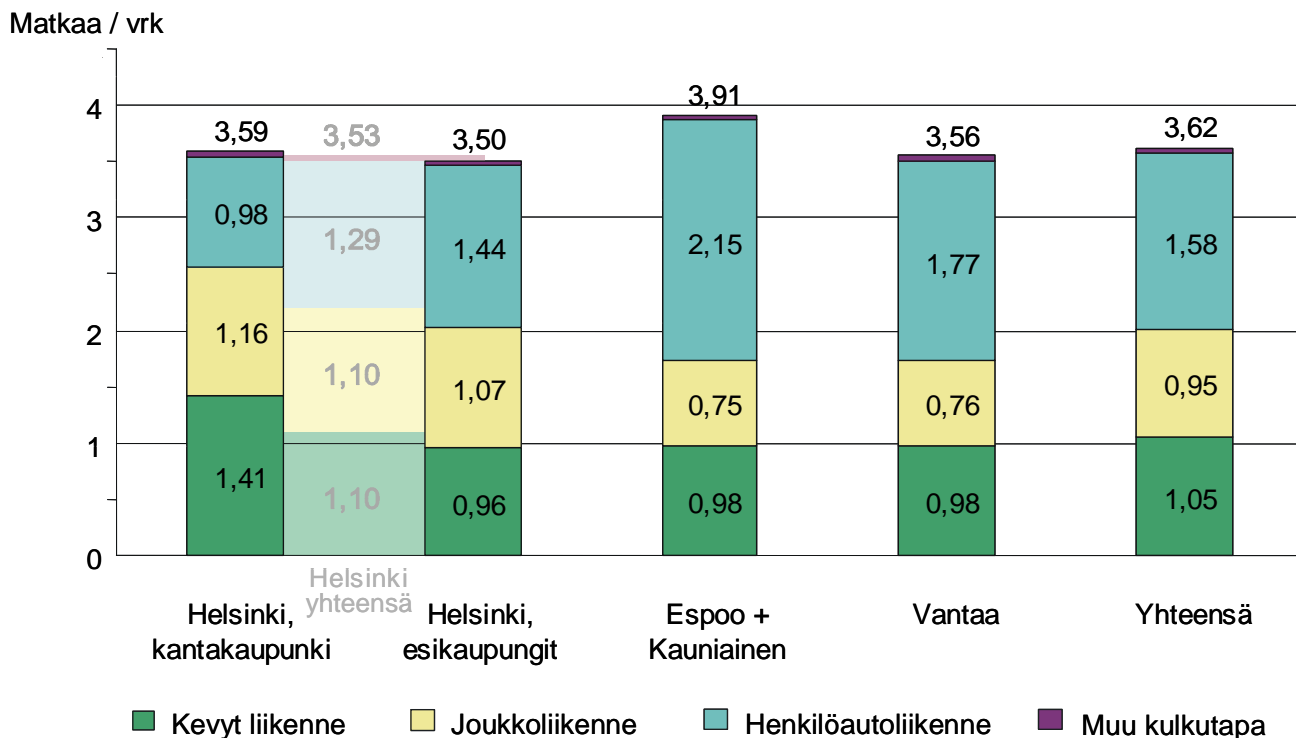
Pääkaupunkiseudun työssäkäyntialue laajenee jatkuvasti (kuva 1). Tällä hetkellä enintään 50 kilometrin säteellä Helsingin keskustasta asuvista työssäkävijöistä vähintään 40 % käy töissä pääkaupunkiseudulla. Tämä alue ulottuu vyöhykkeelle Siuntio-Vihti-Nurmijärvi-Järvenpää-Sipoo. Yli 10 % osuus pääkaupunkiseudulla työssäkäyvistä kattaa vyöhykkeen, joka ulottuu noin 75 km:n etäisyydelle Helsingin keskustasta.



Kuva 1. Pääkaupunkiseudulle sukkuoivat 31.12.2004

Kuntien sisäinen liikenne muodostuu linja-autoliikenteen lisäksi pienkalustoliikenteestä sekä Helsingissä lisäksi raitiovaunuliikenteestä, metroluikenteestä ja Suomenlinnan lauttaliikenteestä. Seutuliikenne muodostuu seudullisesta linja-autoliikenteestä ja pääkaupunkiseudun rautatieliikenteestä sekä osasta seudun ulkopuolelta pääkaupunkiseudulle ulottuvasta linja-autoliikenteestä (U-liikenne).

Joukkoliikennematkojen määrä henkilöä kohti on asuinpaikan mukaan suurin Helsingin kantakaupungissa (kuva 2). Espoossa ja Vantaalla asuvien joukkoliikennematkojen määrä on yhtä suuri; noin kolmanneksen pienempi kuin keskimäärin Helsingissä. Merkillepantavin ero kuntien välillä on henkilöautolla tehtävien matkojen määrässä. Henkilöautomatkoja tehdään asukasta kohti Espoossa ja Kauniiaisissa huomattavasti enemmän kuin Vantaalla ja erityisesti Helsingissä.

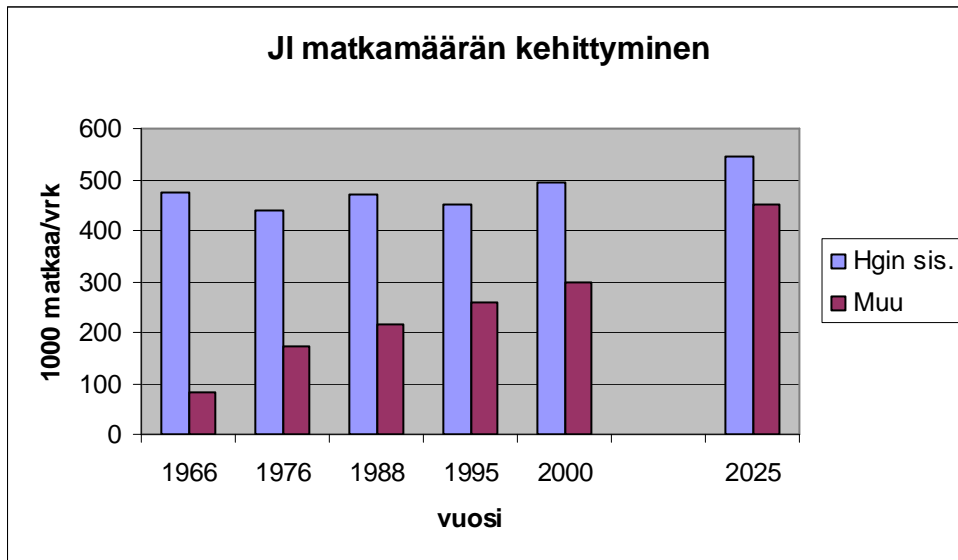


Kuva 2. Matkat henkilöä kohti kulkutavoittain ja asuinalueittain vuonna 2000

Kehyskunnissa joukkoliikennematkojen määrä henkilöä kohti on oleellisesti pienempi kuin pääkaupunkiseudulla.

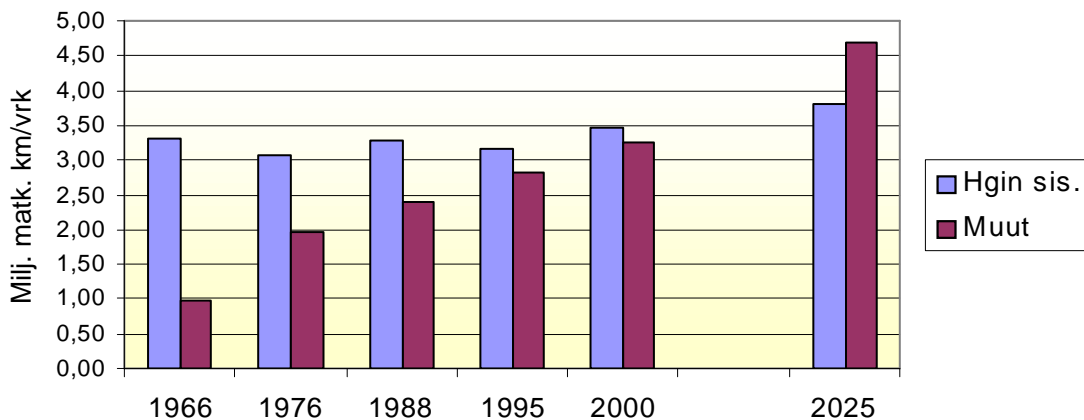
Helsingin sisäisen liikenteen matkamäärät ovat pysyneet lähes samalla tasolla 1960-luvulta lähtien. Seutuliikenteen sekä Espoon ja Vantaan sisäisen liikenteen määrä on samana aikana moninkertaistunut kaupunkirakenteen laajetessa YTV-alueen sisällä ja YTV-alueen ulkopuolelle.

Ennusteiden mukaan Helsingin sisäisten joukkoliikennematkojen määrä on kahdenkymmenen vuoden kuluttua vielä 15-20 % suurempi kuin pääkaupunkiseudun muiden joukkoliikennematkojen lukumäärä. Joukkoliikenteen matkustajakilometrisuoritteessa muun kuin Helsingin sisäisen liikenteen suorite kasvaa 20 vuodessa yhtä suureksi kuin Helsingin sisäisen liikenteen suorite.



Kuva 3. Joukkoliikenteen matkamäärän kehittyminen pääkaupunkiseudulla ja ennuste 2025

Arvio joukkoliikenteen suoritteen kehittymisestä pääkaupunkiseudulla



Kuva 4. Joukkoliikenteen matkustajakilometrisuoritteen kehittyminen pääkaupunkiseudulla ja ennuste 2025

Yhtenäinen seudullinen taksa- ja lippujärjestelmä on ollut käytössä vuodesta 1986. Samasta ajankohdasta lähtien YTV on vastannut seutuliikenteen suunnittelu- ja ti-laajatoiminnoista.

YTV on vastannut 1.1.2005 alkaen sopimus pohjaisesti Espoon/Kauniaisten ja Vantaan sisäisten liikenteiden suunnittelu- ja tilaajatoiminnoista

Tilaaajaorganisaatioittain nykyinen bussiliikenteen palvelujen suunnittelu- ja hankintamenettely on seuraava:

- YTV/seutuliikenne sekä Espoon/Kauniaisten ja Vantaan sisäinen liikenne: Suunnittelee ja kilpailuttaa seutuliikenteen (YTV-lain perusteella) sekä Espoon/Kauniaisten ja Vantaan sisäiset linjat (1.1.2005 voimaan tulleen sopimuksen mukaisesti)
- Helsinki: Suunnittelee ja kilpailuttaa itse sisäisen liikenteen.

YTV ostaa sopimusperusteisesti lähiliikenteen palvelut VR:ltä. HKL hoitaa omana tuotantonaan metro- ja raitiovaunuliikenteen.

YTV ja HKL hankkivat liikennepalvelut liikenneoperaattoreilta, joille maksettava korvaus riippuu bussi-, metro- ja raitiovaunuliikenteessä seuraavista tekijöistä:

- Ajoneuvokilometrit
- Ajotunnit
- Kalustomäärä

Kullakin tekijällä on joko kilpailutettu tai neuvoteltu yksikköhinta ja suoritelmäärä riippuu liikenteen määrästä. YTV:n ostamassa junaliikenteessä korvausmalli poikkeaa hieman edellisestä: Korvaus määritellään neljässä eri sopimuksessa:

- Operointisopimus
- Muut palvelut sopimus
- Kunnossapitosopimus
- Kalustosopimus

Operointisopimuksen korvaus perustuu suoritteisiin (junakilometrit ja junatunnit), minkä lisäksi se sisältää kiinteän osuuden. Myös muissa sopimuksissa on pyritty suoriteperusteisiin korvauksiin. Lisäksi pidempimatkaisten junien osalta ja U-linjoilla maksetaan käyttäjämääriin perustuva korvaus.

Kansainvälisen vertailun (BEST 2006) perusteella pääkaupunkiseudun joukkoliikenne on asiakastyytyvyyden näkökulmasta Euroopan parasta.

2.2. Volyymivertailua

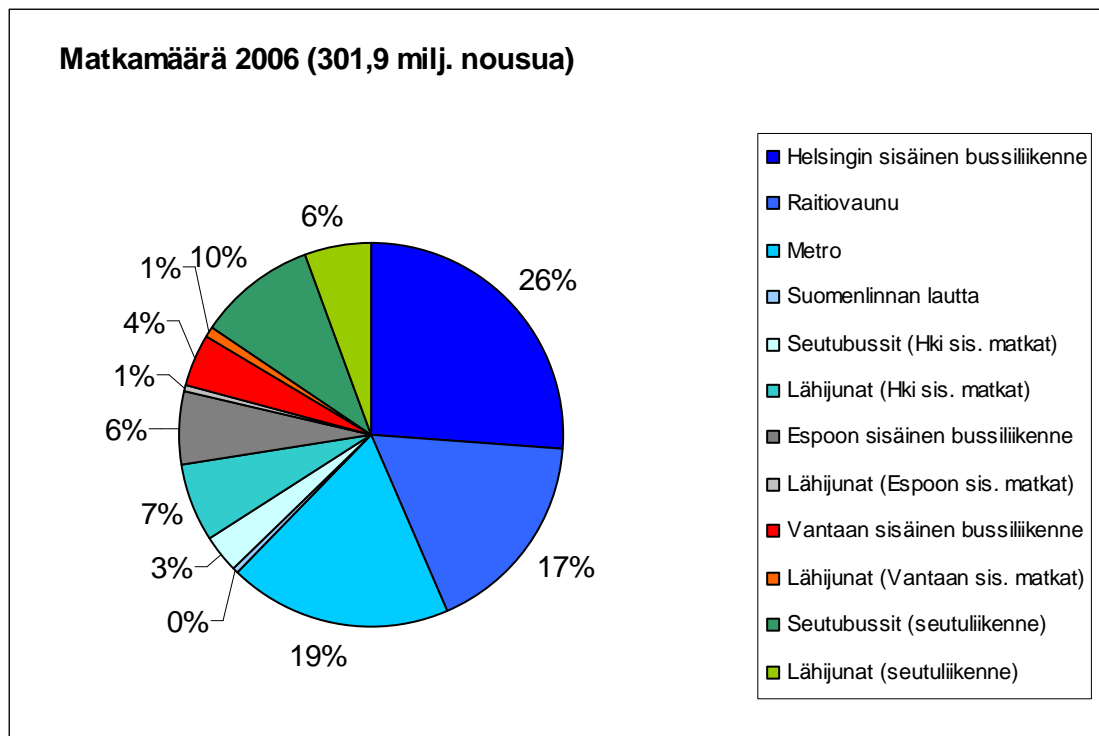
Joukkoliikenteen menot, lipputulot ja alijäämä vuonna 2006, milj. euroa (ilman ALV)

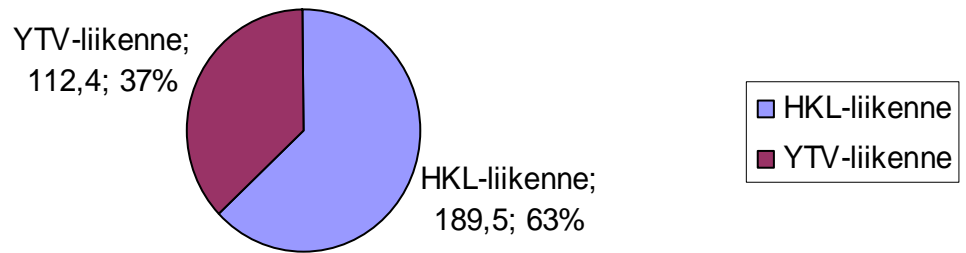
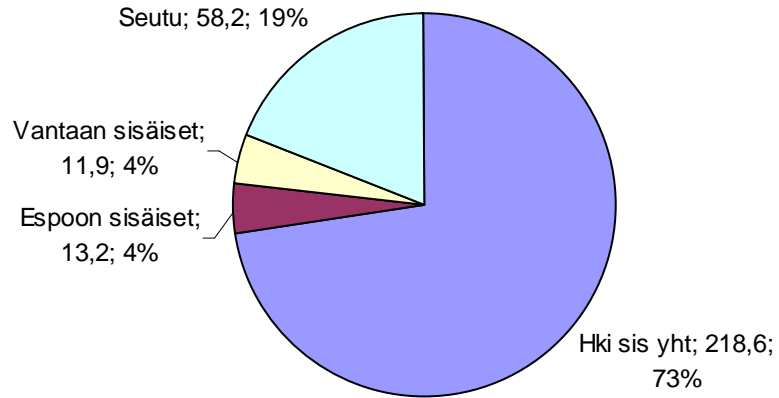
	Menot	Lipputulot	Alijäämä
Kuntien sisäinen liikenne	238,053	126,686	111,367
- Helsinki	198,623	107,023	91,600
- Espoo ja Kauniainen	22,222	11,221	11,000
- Vantaa	17,209	8,442	8,767
Seutuliikenne	137,109	80,273	56,836
Sisäinen ja seutuliikenne yhteensä	375,162	206,959	168,203

Matkamäärät

Pääkaupunkiseudun joukkoliikenteessä tehtiin vuonna 2006 yhteensä 301,9 miljoonaa nousua, josta HKL:n järjestämässä liikenteessä tehtiin 189,5 miljoonaa nousua. Seutubusseissa tehtiin lisäksi 9,2 miljoonaa Helsingin sisäistä nousua ja lähijunissa 19,9 miljoonaa Helsingin sisäistä nousua.

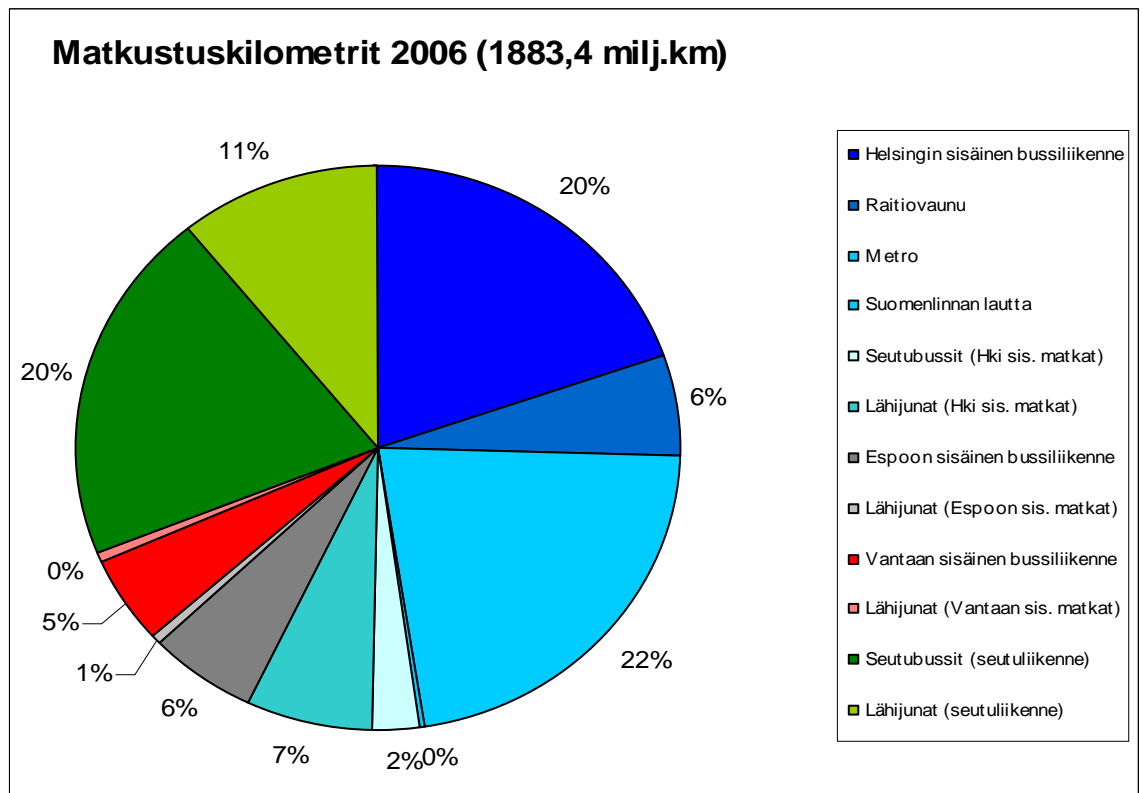
HKL:n järjestämän liikenteen osuus koko seudun matkoista oli 63 % ja Helsingin sisäisten matkojen osuus koko seudun matkoista oli 72 %. Vastaavasti Helsingin sisäisten matkojen osuus koko Suomen joukkoliikennematkoista oli noin 39 %.



Matkamäärät 2006 (milj. nousua)**Matkamäärät 2006 (milj. nousua)**

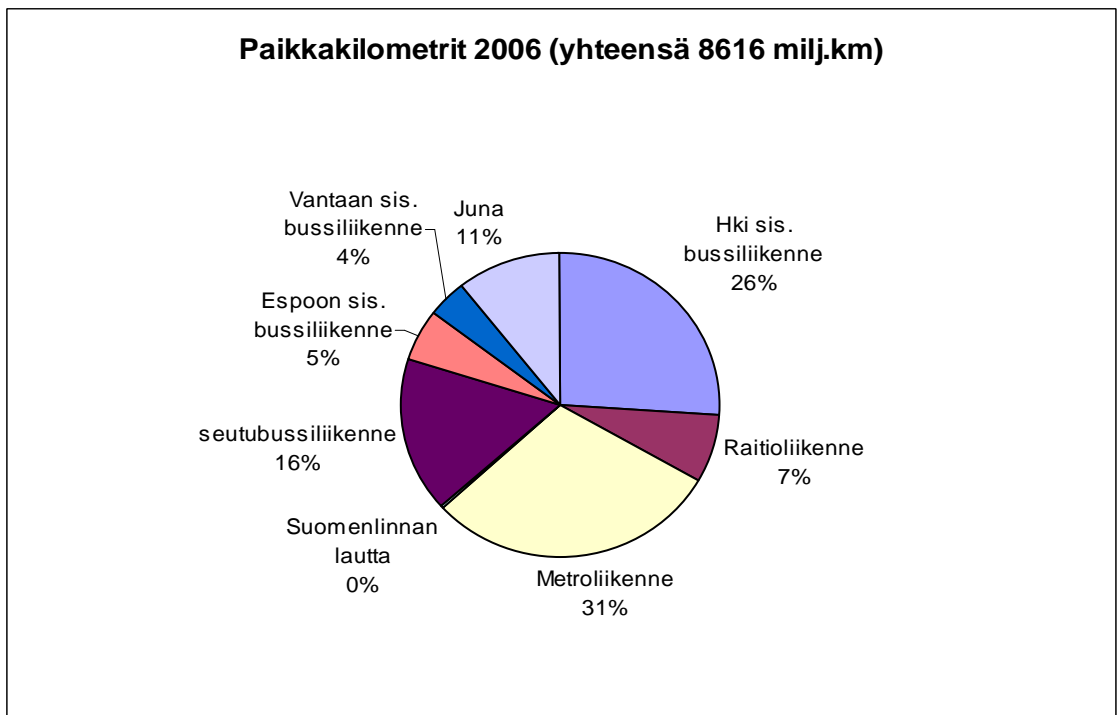
Matkustajakilometrisuorite

Matkamäärät ja matkustajakilometriä määrä kuvaavat liikenteen kysyntää.



Paikkakilometrisuorite

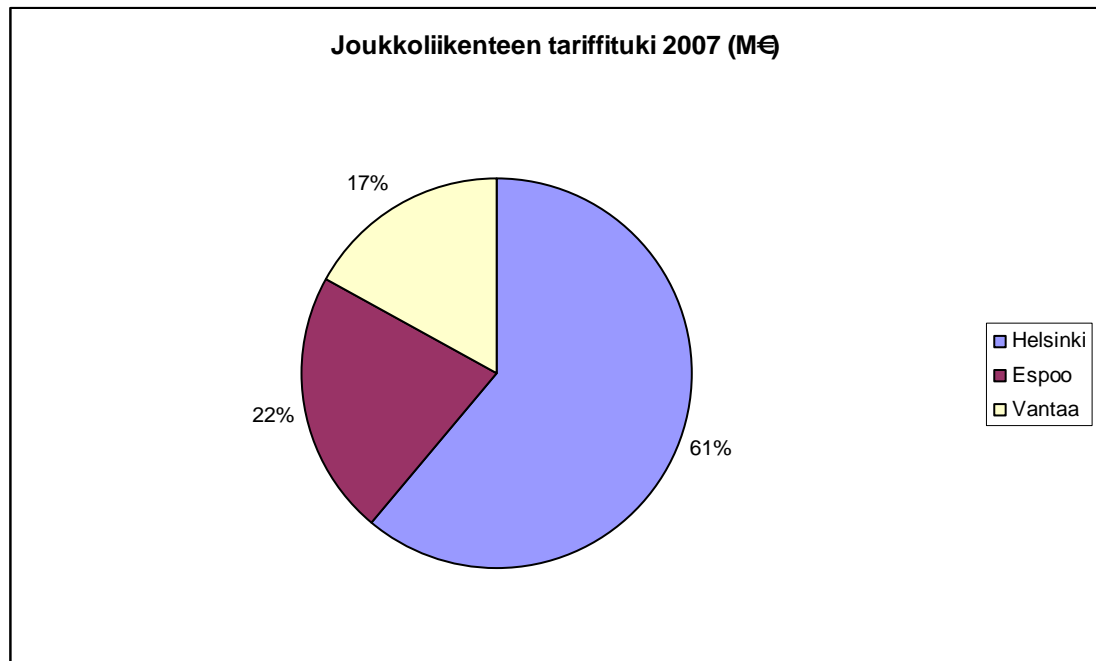
Paikkakilometrisuorite kuvaa liikenteen tarjontaa.



Tariffituki

Tariffituki (2007)	M€
Helsinki	104,7
Espoo	37,3
Vantaa	29,1
Kauniainen	0,6

Helsingin osuus pääkaupunkiseudun tariffituista on 61 % ja koko Suomen kuntien tuista joukkoliikenteelle noin 35 %. Espoon osuus pääkaupunkiseudun tariffituista on 22 % ja Vantaan osuus 17 %.



Kustannuskattavuus

Helsingissä alijäämän osuus joukkoliikenteen kustannuksista on noin 42 %, Espoossa ja Vantaalla noin 50 % ja Kauniaisissa 64 %.

Infraomaisuus

Kaupunkien ja YTV:n hallinnassa olevan keskeisen liikenneinfran muodostavat bussiliikenteen terminaalit, varikkorakennukset, varikkoyhtiöt ja taukotilat, raitiovaunuliikenteen radat, johtimet, sähkönsiirtoverkko, varikkorakennukset ja kalusto, metroliiikenteen radat, tunnelirakennukset, asemarakennukset ja -rakenteet, junaliikenteen osalta kaupunkien omistamat asemarakennukset sekä muun infran osalta yhteiset informaatiojärjestelmät ja -laitteet, matkakorttijärjestelmä ja -laitteet.

Liikenneinfra on kuvattu tarkemmin liitteenä olevassa selvityksessä.

Henkilöstö

Vuoden 2006 lopussa YTV:n liikenneosaston vakinainen ja tilapäinen henkilöstömäärä oli yhteensä 85 henkilöä ja HKL:n vastaavasti 970 henkilöä. YTV:n liikenneosaston henkilöstömäärässä ei ole mukana osaston toimintaa tukevan YTV:n kanslian henkilöstötyöpanos, joksi voidaan arvioida 19 henkilötyövuotta.

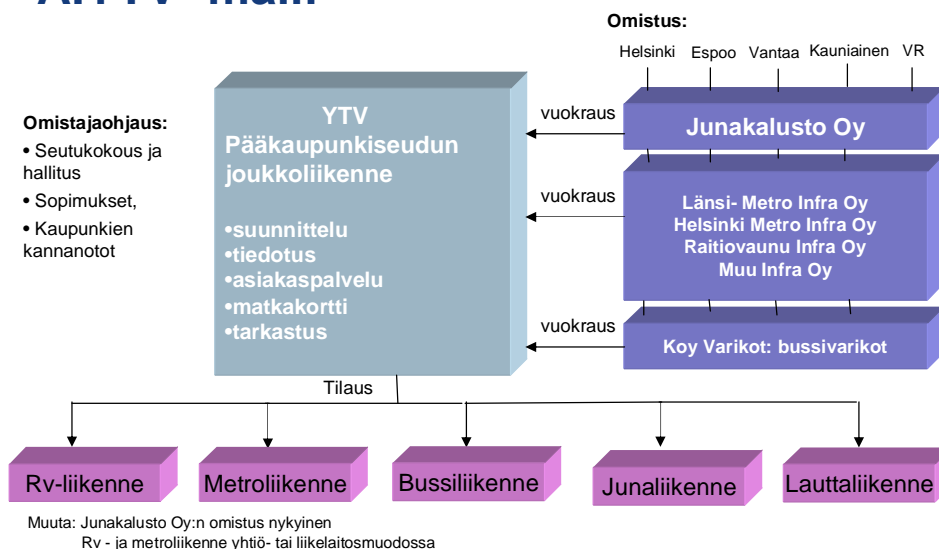
Pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen järjestämisen nykytilaa, tariffijärjestelmää, pohjoismaista vertailua, säädöksiä ja yhtiömallin juridista soveltuvuutta koskevat yksityiskohtaiset tarkastelut sisältyvät liitteenä olevaan selvitykseen.

3. Joukkoliikenteen organisointivaihtoehdot ja niiden toiminnallinen tarkastelu

Organisointivaihtoehdot

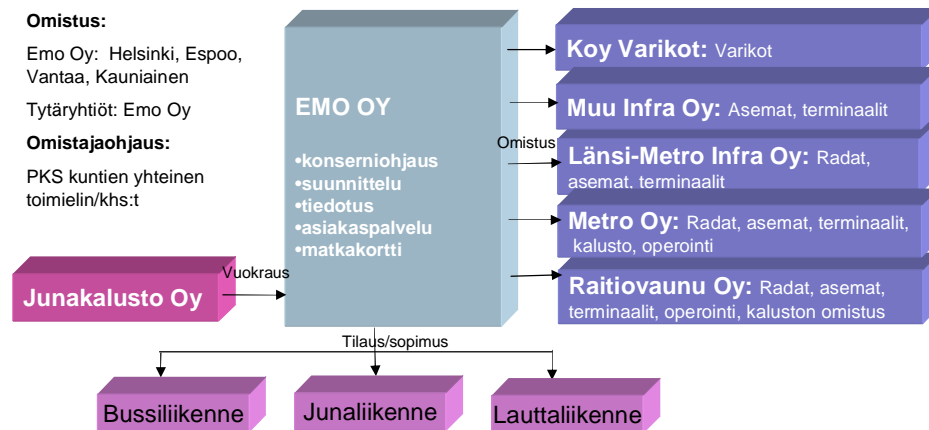
Työryhmä on kartoittanut seudullisen joukkoliikenteen keskitettyjä YTV -, yhtiö- ja liikelaitospohjaisia organisointivaihtoehtoja, joista yksityiskohtaisempaan tarkasteluun on otettu seuraavat neljä vaihtoehtoista mallia:

A.YTV -malli



- malli on puhdas tilaaja-tuottaja-malli
- YTV toimii ainoana tilaajaorganisaationa, joka suunnittelee ja järjestää pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen
- kuntien roolina on päättää palvelutasosta sekä maksaa tariffituki ja infran investointikustannukset
- YTV vuokraa kunnilta joukkoliikenneinfran
- HKL:n suunnittelu, tiedotus, asiakaspalvelu ja matkalippujen tarkastus siirretään YTV:lle
- HKL:n, Espoon ja Vantaan omistama infra siirretään infra-yhtiöihin
- metro- ja raitiovaunuliikenteen operointi liikelaitoksena tai yhtiönä

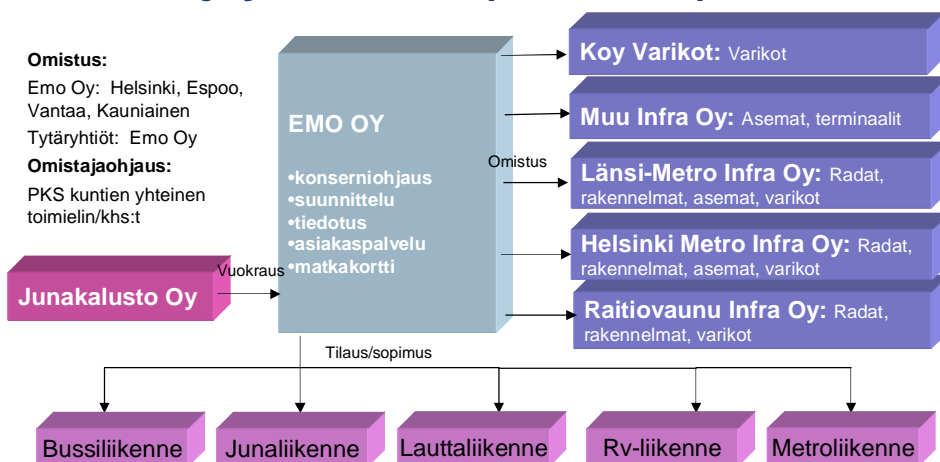
B. Keskitetty yhtiömalli (konserni)



Muuta: Junakalusto Oy:n omistus nykyinen

- Emo Oy toimii ainoana tilaajaorganisaationa, joka suunnittelee ja järjestää pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen
- joukkoliikenteen suunnittelu, järjestäminen sekä infran omistus, ylläpito ja uusinvestoinnit ovat saman konsernijohdon alaisuudessa
- kunnat päättävät palvelutasosta ja maksavat tariffituen yhtiölle
- HKL:n ja YTV:n suunnittelu, tiedotus, asiakaspalvelu ja matkakorttitoiminnot siirretään Emo Oy:lle
- Helsingin, Vantaan ja Espoon omistama infraomaisuus siirretään tytäryhtiöiksi Emo Oy:lle
- metro- ja raitiovaunuliikenteen operointi liikelaitoksena tai yhtiönä

C. Tilaajayhtiömalli (konserni)

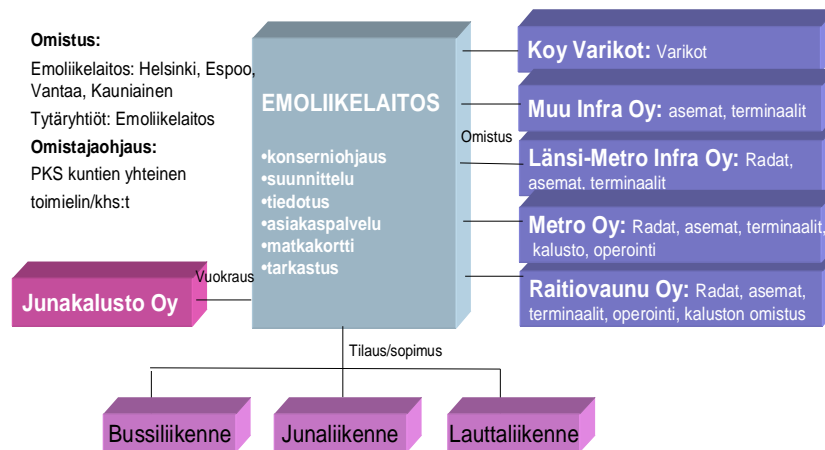


Muuta: Junakalusto Oy:n omistus nykyinen
Rv - ja metroliikenne yhtiö- tai liikelaitosmuodossa

- Emo Oy toimii ainoana tilaajaorganisaationa, joka suunnittelee ja järjestää pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen

- joukkoliikenteen suunnittelu, järjestäminen sekä infran omistus, ylläpito ja uusinvestoinnit ovat saman konsernijohdon alaisuudessa
- kunnat päättävät palvelutasosta ja maksavat tariffituen yhtiölle
- HKL:n ja YTV:n suunnittelu, tiedotus, asiakaspalvelu ja matkakorttitoiminnot siirretään Emo Oy:lle
- Helsingin, Vantaan ja Espoon omistama infraomaisuus siirretään tytäryhtiöiksi Emo Oy:lle
- Metro Infra Oy ja Raitiovaunu Infra Oy vastaavat vain liikennemuodon infrasta
- metro- ja raitiovaunuliikenteen operointi joko liikelaitoksena tai osakeyhtiönä eivätkä kuulu tuottajaorganisaatioina konserniin
- YTV:n ja HKL:n matkalippujen tarkastustoiminnot viranomaistehtävinä siirretään joko YTV:lle tai johon kunnista

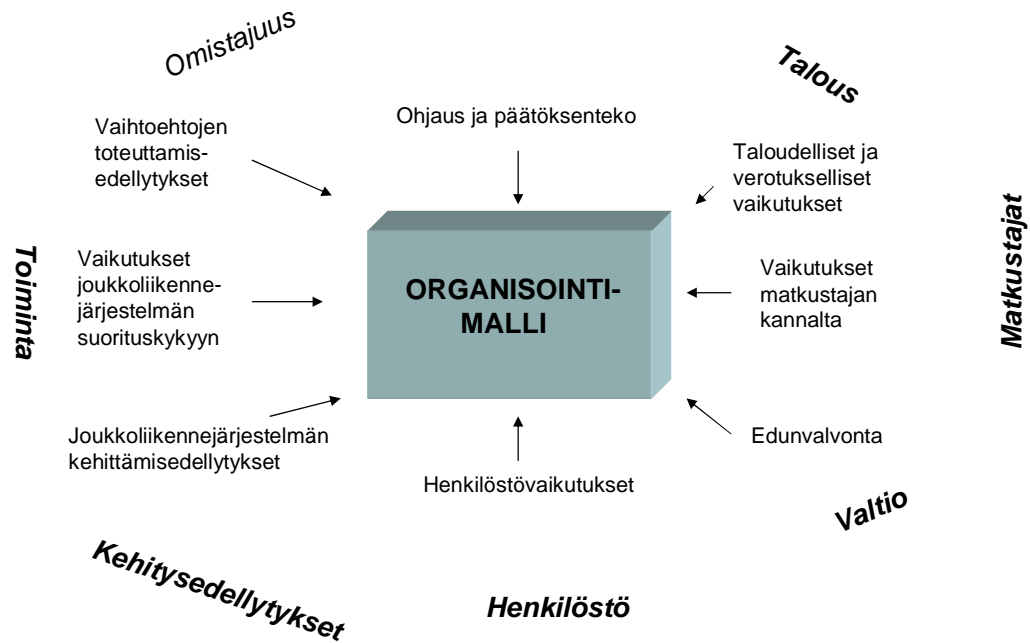
D. Liikelaitoskuntayhtymämalli



Muuta: Junakalusto Oy:n omistus nykyinen

- liikelaitos toimii ainoana tilaajaorganisaationa, joka suunnittelee ja järjestää pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen
- HKL:n ja YTV:n suunnittelu, tiedotus, asiakaspalvelu, matkakorttitoiminnot ja matkalippujen tarkastus siirretään liikelaitokselle
- joukkoliikenteen suunnittelu, järjestäminen sekä infran omistus, ylläpito ja uusinvestoinnit ovat saman konsernijohdon alaisuudessa
- kunnat päättävät palvelutasosta ja maksavat tariffituen liikelaitokselle
- Helsingin, Vantaan ja Espoon omistama infraomaisuus siirretään tytäryhtiöiksi emoliikelaitokselle
- liikelaitos tuottaa itse metro- ja raitiovaunuliikennepalvelut liikelaitoksena

Toimintamalleja on tarkasteltu seuraavista näkökulmista:



Toimintamallien yksityiskohtaiset arvioinnit on esitetty liitteenä olevassa selvityksessä.

4. Organisointivaihtoehtojen taloudellinen ja verotuksellinen arviointi

Työryhmä on laadittanut Ernst & Young Oy:llä selvityksen tarkempaan tarkasteluun valittujen toimintamallien taloudellisista ja verotuksellisista vaikutuksista ja näistä näkökulmista verotuksellisesti ja taloudellisesti tehokkaimmasta ja käyttökelpoisimmasta organisointivaihtoehdosta.

Konsulttiselvityksen johtopäätökset voidaan tiivistää seuraavasti:

Verotukselliset vaikutukset

- YTV-malli ja Liikelaitoskuntayhtymämalli eivät ole lain mukaan joukkoliikenteen järjestämisestä tuloverovelvollisia. Molemmat yhtiömallit ovat lähtökohtaisesti tuloverovelvollisia voitostaan. Verotettavaa tuloa ei odoteta kuitenkaan syntyvän.
- YTV-mallissa ja Liikelaitoskuntayhtymämallissa tariffituki on arvonlisäveroton. Yhtiömalleissa tariffituen arvonlisäverottomuus on tulkinvarainen. Mikäli vero lisätään tariffituen määrään, on arvonlisäverollinen tariffituki kunnille kuntapalautukseen oikeuttava kulu ja palautettavan arvonlisäveron taloudellinen hyöty kunnille vastaa normaalia arvonlisäverovähennystä. Tällöin erona YTV-mallin ja liikelaitoskuntayhtymämalliin on mahdollisesti hetkellinen lisärahoituksen tarve.

- Mikäli tariffituen arvonlisäverottomuus haluttaisiin saavuttaa myös yhtiömalleissa, on tähän mahdollista pyrkiä lainsäädäntöteitse.
- Varainsiirtoverovaikutukset ovat yhtäläiset kaikissa malleissa niiltä osin, kun varainsiirtoveronalaista omaisuutta siirretään.
- Verotuksellisesti malleissa ei ole olennaista eroa. tavoitteena olisi varainsiirtoverolain muutos vastaavasti kuin kunta - ja palvelurakennemuutuksen yhteydessä on säädetty tietyille kunnan toimialoille.

Taloudelliset vaikutukset

- Eri malleihin ei lähtökohtaisesti liity erilaisia mallista johtuvia taloudellisia vaikutuksia. Varsinaisesta toiminnasta tulevia säästöjä tai lisäkustannuksia ei ole selvitetty, joten tämän hetkisen tietämyksen mukaan ei mallien tuotto- eikä kulurakenteessa ole edellä esitettyjen verotuksellisten vaikutusten lisäksi tiedossa olevia erottavia tekijöitä.
- Eri malleja tarkasteltiin siitä näkökulmasta, muodostavatko ne taloudellisen kokonaisuuden. Puhdas tilaaja-tuottaja-malli ei muodosta taloudellista kokonaisuutta, vaan joukkoliikenteen infra ja muut resurssit ovat tilaajasta erillään. Konsernimalli muodostaa taloudellisen kokonaisuuden, jossa tilaajataho käyttää välitöntä taloudellista määräysvaltaa infran ja resurssien osalta.
- YTV-malli ei muodosta taloudellisesti johdettua kokonaisuutta. YTV:llä on suunnitteluvastuu, mutta kunnat päättävät taloudellisten resurssien kohdentamisesta, jolloin taloudellisten linjausten päätöksenteko ja toteutus on eri tahoilla, jolloin voi syntyä ristiriitatilanteita. Mallin todettiin olevan toimiva tilaaja-tuottaja-malli, jossa on osapuolten hyväksymä kustannustenjakomalli. YTV:llä on kiistattomasti lakiin perustuva tariffituen arvonlisäverottomuus.
- Taloudellisesti kokonaisuutena toimivien mallien: Keskitetty yhtiö-mallin, Tilaajayhtiömallin ja Liikelaitoskuntayhtymämallien taloussuunnittelu ja taloudellisten resurssien kohdentaminen on kokonaisvaltaista konserniohjauksen kautta. Mallissa on mahdollista tasapainottaa konsernin taloudellinen päätösvalta ja kustannusvastuu.
- Erona Keskitetyn yhtiömallin ja Tilaajayhtiömallin välillä on se, onko metron ja raitiovaunuliikenteen operointi osana konsernia vai ei. Keskitetyssä mallissa, jossa operointi on osana konsernia, on etuna se, että metro- ja raitioliikenteen operointi ja infran hankinta ja kunnossapito toimivat yhteisen konsernijohdon alaisuudessa. Vastaavasti Tilaajayhtiömallissa tuotantotoiminnan (metro, raitiovaunu) taloudellisen informaation ulkoinen läpinäkyvyys on parempi, kun liikenteen operointi ei ole osana konsernia.
- Liikelaitoskuntayhtymämallissa yhdistyy niin YTV-mallin kuin yhtiömallien vahvuudet ja mahdollisuudet, mutta sen heikkoutena on peruspääoman panostuksen vähäinen joustavuus ja kokemusten puute toimimisesta liikelaitoskuntayhtymänä.

- Laadittujen laskelmien perusteella tarkasteltavat vaihtoehdot poikkeavat vain taseen muodostumisessa. Taulukossa on esitetty malleittain ja tytäryhtiöiden liikevaihdot ja taseen loppusumma:

Vuosi 2006 (miljoonaa euroa)	Liikevaihto	Taseen loppusumma
YTV-malli	411,7	19,7
Keskitetty malli	411,7	402,7
Tilaaajayhtiömalli	411,7	279,8
Liikelaitoskuntayhtymämalli	411,7	402,7
Tytäryhtiöt:		
- Koy Varikot	9,2	21,4
- Länsi-Metro Oy	0,0	0,0
- Muu Infra Oy	11,9	20,8
- Metro Operointi ja Infra Oy*	45,9	253,3
- Raitiovaunu Operointi ja Infra Oy*	56,7	119,5
- Helsinki Metro Infra Oy*	27,1	205,4
- Raitiovaunu Infra Oy*	17,7	42,2
* Mallissa B ja D		
* Mallissa C		

- Mikäli taloudellisesti johdetun kokonaisuuden muodostuminen on keskeinen tavoite, ovat tämän taloudellisen ja verotuksellisen selvityksen perusteella käyttökelpoisimmat vaihtoehdot B) Keskitetty yhtiömalli tai C) Tilaaajayhtiömalli konsernirakenteella.
- Muutoin kaikki vaihtoehtomallit ovat käyttökelpoisia.

Konsulttiselvitys kokonaisuudessaan sisältyy liitteenä oleva yksityiskohtaiseen selvitykseen.

Lisäksi työryhmä laaditti Ernst & Young Oy:llä jatkoselvityksen käyville arvoilla vuokrattavan (YTV-malli) tai luovutettavan omaisuuden (keskitetty yhtiömalli) taloudellisista vaikutuksista tariffitukeen ja käyville arvoilla tapahtuvista mallien pääomitus- ja rahoitusvaihtoehdoista.

Konsulttiselvityksen johtopäätökset voidaan tiivistää seuraavasti:

- YTV-mallissa YTV vuokraa infraomaisuuden kuntien perustamalta yhtiöltä/yhtiöiltä. Vuokran suuruus määräytyy omaisuuden käyvien arvojen mukaan. Keskitetyssä yhtiömallissa kunnat luovuttavat omaisuuden käyville arvoilla perustettavalle yhtiölle.
- YTV-mallissa kunnat pääomittavat perustamansa yhtiöt, jotka vuokraavat infraomaisuuden YTV:lle. Keskitetyssä yhtiömallissa kunnat pääomittavat perustamansa yhtiön.
- Käytettäessä samoja oletuksia, vastaavat mallit käyville arvoilla vuokrauksesta tai luovutuksesta, pääomituksesta ja rahoituksesta syntyvien kulujen osalta toisiaan.
- Kaupungit saavat pääomasijoitustaan vastaavan omistusosuuden yhtiöistä ja laskennallisesti kaupungin osuus yhtiön nettovarallisuudesta vastaa sen sijoitusta.

Konsulttiselvityksen taloudellisissa laskelmissa käytetyt kirjanpito- ja käyvät arvot kunnittain ja omaisuusryhmittäin

Kirjanpitoarvot 31.12.2006

	Helsinki	Espoo	Vantaa	Kauniainen	Yhteensä
Aineettomat hyödykkeet	13,2	1,8	1,4	0,0	16,4
Rakennukset ja rakennelmat	128,0	5,2	3,3	0,0	136,5
Kiinteät rakenteet ja laitteet	141,3	0,4	0,0	0,0	141,7
Koneet ja kalusto	121,7	0,0	0,0	0,0	121,7
Osakkeet	26,1	0,0	0,0	0,0	26,1
Vaihto-omaisuus	3,2	0,0	0,0	0,0	3,2
Saamiset ja lyhytaikaiset velat	-21,3	0,0	0,0	0,2	-21,1
Yhteensä	412,2	7,4	4,7	0,2	424,5
Kunnan osuus -%	97,1%	1,7%	1,1%	0,0%	100,0%

Käyvät arvot 31.12.2006

	Helsinki	Espoo	Vantaa	Kauniainen	Yhteensä
Aineettomat hyödykkeet	13,2	1,8	1,4	0,0	16,4
Rakennukset ja rakennelmat	291,3	10,4	6,6	0,0	308,3
Kiinteät rakenteet ja laitteet	351,9	0,8	0,0	0,0	352,7
Koneet ja kalusto	121,7	0,0	0,0	0,0	121,7
Osakkeet	26,1	0,0	0,0	0,0	26,1
Vaihto-omaisuus	3,2	0,0	0,0	0,0	3,2
Saamiset ja lyhytaikaiset velat	-21,3	0,0	0,0	0,2	-21,1
Yhteensä	786,1	13,0	8,0	0,2	807,3
Kunnan osuus -%	97,4%	1,6%	1,0%	0,0%	100,0%

Käypien arvojen vaikutukset tariffitukeen

Omaisuuden vuokrauksen tai luovutuksen käyvin arvoin vaikutuksia on laskelmissa eritelty Tariffituki 2 ja 3.

Tariffituki 1-3 on laskelmissa esitetty seuraavilla pääperiaatteilla:

Tariffituki 1:

Nykyisen mallin mukainen tariffituki. Jako kunnille vuoden 2007 ennustetun tariffituen määrän mukaisesti (Helsinki 60,5 %, Espoo 21 %, Vantaa 17 % ja Kauniainen 1 %).

Tariffituki 2:

Poisto käypien arvojen ja kirjanpitoarvojen erotuksesta. Jäljellä olevana poistoaikana on käytetty 20 vuotta. Jako kunnille keskimääräisen pyöristetyn metro- ja raitiovaunuliikenteen toteutuneiden nousujen mukaisesti, koska kirjanpitoarvojen korotus käypiin arvoihin kohdistuu pääosin metro- ja raitiovaunuliikenteen infraomaisuuteen (Helsinki 83 %, Espoo 9 %, Vantaa 7,5 % ja Kauniainen 0,5 %). Laskelmissa ei ole huomioitu Länsimetron käyttöön otton vaikutusta jako-osuuksiin.

Tariffituki 3:

Omaisuuuden oston rahoittamiseksi otettavan lainan korkokustannus, joka jakautuu samalla perusteella Tariffituki 2:n kanssa (Helsinki 83 %, Espoo 9 %, Vantaa 7,5 % ja Kauniainen 0,5 %). Laskelmissa ei ole huomioitu Länsimetron käyttöön oton vaikutusta jako-osuuksiin.

Omaisuuuden vuokraus tai luovutus käyvillä arvoilla vaikuttaa esimerkiksi vuoden 2007 ja vuosi 2009 tariffituen määriin seuraavasti:

Vuosi 2007	Helsinki	Espoo	Vantaa	Kauniainen	Yhteensä
Tariffituki 1	- 107,1	- 38,9	- 30,1	- 0,9	- 177,0
Tariffituki 2	- 15,9	- 1,7	- 1,4	- 0,1	- 19,1
Tariffituki 3	- 23,9	- 2,6	- 2,2	- 0,1	- 28,8
Vuosi 2009	Helsinki	Espoo	Vantaa	Kauniainen	Yhteensä
Tariffituki 1	- 111,4	- 40,5	- 31,3	- 0,9	- 184,2
Tariffituki 2	- 15,9	- 1,7	- 1,4	- 0,1	- 19,1
Tariffituki 3	- 21,5	- 2,3	- 1,9	- 0,1	- 25,9

Konsulttiselvitys kokonaisuudessaan sisältyy liitteenä olevaan selvitykseen.

5. Työryhmän johtopäätökset

YTV- ja Konsernimallien keskeisiä eroja ja yhtäläisyyksiä

Eroja

- YTV-malli (malli A) on puhdas tilaaja-tuottaja-malli, jossa YTV toimii ainoana tilaajaorganisaationa. YTV suunnittelee ja järjestää pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen ja vuokraa infraomaisuuden kaupungeilta taikka kaupunkien perustamilta yhtiöiltä/yhtiöltä. YTV:llä ei ole omaa liikennetuotantoa.
- Konsernimallissa (malli B) Emo Oy toimii ainoana tilaajaorganisaationa. Joukkoliikenteen suunnittelu, järjestäminen sekä infran omistus, ylläpito ja uusinvestoinnit ovat saman konsernijohdon alaisuudessa. Konsernilla on omaa liikennetuotantoa (metro- ja raitiovaunuliikenne) ja se omistaa liikenneinfran (varikot, metro- ja raitiovaunuliikenteen radat, asemat, terminaalit sekä muuta infraa).

Yhtäläisyyksiä

- konsernimallissa kaupungit luovuttavat omaisuuden perustettaville tytäryhtiöille. YTV-mallissa infra vuokrataan kaupungeilta tai niiden tytäryhtiöiltä. YTV-mallissa omaisuusjärjestelyt ovat vähäisiä konsernimalliin verrattuna. YTV-mallissa infran kustannusosuus voidaan sisällyttää myös palveluostoihin.
- YTV- ja konsernimalleihin ei lähtökohtaisesti liity erilaisia malleista johtuvia taloudellisia vaikutuksia. Laadittujen laskelmien perusteella mallit poikkeavat vain taseen muodostumisessa.

- jos vuokraus ja luovutus tapahtuvat samoilla arvoilla, pääomitukselta ja rahoituksesta syntyvien kulujen osalta mallait vastaavat toisiaan.
- sekä omaisuuden käyvillä arvoilla tapahtuva vuokraus että luovutus vaikuttavat tariffituen määriin. Malleilla ei ole vaikutusta tariffijärjestelmään eikä lippujen hintoihin.
- liikennereittien ja aikataulujen suunnittelun osalta ei ole eroja.
- matkalippujen tarkastus viranomaistehtävänä voidaan antaa tai säilyttää edelleen YTV:llä. Konsernimallissa tarkastustoiminta tulee antaa ulkopuolisen tahon hoidettavaksi.

Helsingin kaupungin edustajien näkemys johtopäätöksistä

Seudullisen joukkoliikenneorganisaatiomallin valinnassa on keskeistä, että:

- uuden organisaation käyttöönotolla tavoitellaan joukkoliikenteen järjestämisen seudullista ja pitkäjänteistä palvelutasoratkaisua, joka ottaa tasapainoisesti huomioon myös kaupunkikohtaiset erityistarpeet
- uuden organisaation avulla pääkaupunkiseudun asukkaille voidaan järjestää kilpailukykyiset joukkoliikennepalvelut sekä mahdollistaa joukkoliikenteelle mahdollisimman korkea kulkumuoto-osuus ja näiden avulla pitää liikennejärjestelmä toimivana kasvavasta liikenteestä huolimatta
- joukkoliikenteen pitkän aikavälin keskeisimpiä kehittymisedellytyksiä on joukkoliikenteen huomioon ottaminen kuntien maankäytön suunnittelussa
- organisaation omistajaohjaus toimii seudullisesti tehokkaasti ja kuntademokratia toteutuu joukkoliikenteen järjestämistä ja tuottamista koskevilla kysymyksissä
- organisaatio pystyy laajentumaan pääkaupunkiseudulle siten, että kehyskunnat pääsevät joustavasti mukaan organisaation päätöksentekoon
- organisaation päätöksenteko perustuu siihen, miten eri kunnat panostavat joukkoliikenteeseen
- uutta organisaatiota valittaessa valitaan kustannustehokkain joukkoliikenteen järjestämisen toimintamalli.

Näistä lähtökohdista organisaatiovaihtoehtoja on arvioitu seuraavasti:

1. Joukkoliikennejärjestelmän kehittäminen kokonaisuutena

Konsernimallin merkittävä vahvuus YTV-malliin verrattuna on selvästi parempi mahdollisuus kehittää joukkoliikennettä yhtenä kokonaisuutena. Olennaista on joukkoliikenneinfrastruktuurin kuuluminen osaksi konsernia. Omistukset (esim. infra) ovat sillä taholla, joka vastaa myös liikenteen järjestämisestä ja siitä aiheutuvista kustannuksista. Hyötyjä maksaa -periaate toteutuu yhtiömallissa parhaiten. Kannattamattomia investointeja ei tehdä ja kannattavat investoinnit tehdään viiveettä. Joukkoliikenteen tehokkuuden kannalta on ratkaisevaa, että joukkoliikenteen kehittämisessä ja järjestämisessä tarvittavat ”langat ovat yksissä käsissä”. Koska välisiä ei ole, on tällaisella joukkoliikenneorganisaatiolla myös mahdollisuus reagoida nopeasti muutoksiin ja siten parantaa joukkoliikenteen kilpailukykyä. YTV-malli ei muodosta taloudellisesti johdettua kokonaisuutta.

2. Kytkeä maankäytön suunnitteluun

Konsernimallin mukaan järjestettävä joukkoliikenne tuo olennaisen taloudellisen ulottuvuuden organisaation toimintatapaan. Infran omistajana yhtiöllä on suora toiminnallinen yhteys kuntien maankäytön suunnitteluun, mikä on täysin olennaista pyrittäessä kestäväen kehityksen mukaiseen joukkoliikennepainotteiseen kaupunkisuunnitteluun. YTV-mallista puuttuvat riittävät taloudellisen ohjauksen elementit ja pelkästään palvelutuotannon järjestäjänä sen kytkeä maankäytön suunnitteluun on välillinen.

3. Tehokas omistajaohjaus

Yhtiössä omistajilla on mahdollisuus toteuttaa aktiivista omistajaohjausta jatkuvasti ja näin varmistaa kunnallisen demokratian toteutuminen kaupunginhallitusten ja -valtuustojen tahdon mukaisena. Tällöin hallituksen tai sen jäsenten vaihtaminen on luontevaa, jos kuntien tahto yhtiössä ei toteudu. Myös valtion edustajan käyttö on mahdollista ja mukanaolo hallitustyöskentelyssä voi tuoda lisäarvoa joukkoliikenteen kilpailukykyyn parantamiseen. YTV-mallissa omistajaohjausta kunnat voivat toteuttaa periaatteessa vain neljän vuoden välein valitessaan YTV:n hallituksen jäseniä.

4. Joustava laajentuminen lähikuntiin

Yhtiö voi laajentua suunnattujen osakeantien kautta kehyskuntiin sitä mukaa kun näillä on valmiudet tulla mukaan seudulliseen joukkoliikenneyhteistyöhön. YTV-mallissa päätöksentekoon mukaan pääseminen edellyttää jokaisen kunnan kohdalla eduskunnalta YTV-lain muuttamista.

5. Oikeudenmukainen päätösvallan jako

Konsernimallissa päätösvallan perustana on kunkin osakkaan omistusosuus yhtiössä. Osakassopimuksella voidaan sopia yhtiön hallituksen paikkajaosta. Osakassopimuksella voidaan myös valtio ottaa mukaan seudullista joukkoliikenneyhteistyötä koskevaan päätöksentekoon. YTV-mallissa Helsingin osuus päätösvallasta voi lain perusteella olla vain 50 % huolimatta siitä, että sen osuus seudun asukasluvusta on 57 %, joukkoliikenneinfran omistuksesta noin 95 % ja seudun yhteenlasketusta joukkoliikenteen tariffituesta yli 60 %.

6. Pitkäjänteinen ratkaisu

Valittavan organisaatiomallin osalta olennaista on löytää ratkaisu, joka takaa joukkoliikenteelle parhaat kehittämismahdollisuudet vuosikymmeniksi eteenpäin. Tältä osin hyvän ratkaisun valmisteluun kannattaa panostaa 1-2 vuotta pikemmin kuin päätyä heikompaan ratkaisuun, joka voidaan käynnistää nopeasti.

7. Konsernin muodostamisen periaatteet

Konsernimallin (malli B) omistuksellinen ja taloudellinen pohja tulisi rakentaa seuraaville periaatteille:

- kaupungit sijoittavat yhtiön osakepääomaan
 - apporttina infraomaisuutta siten, että Helsinki sijoittaa yhtiöön osan infraomaisuudestaan, muut koko siirtyvän omaisuuden (lähinnä bus-sivarikot) käyvistä arvoista
 - rahana kiinteän summan asukasta kohden
 - yhtiön tarkempi pääomitus sovitaan yhtiön perustamiseen liittyvän jatkovalmistelun yhteydessä, mutta yhtenä vaihtoehtona yhtiön omistussuhteet osakepääomasta muodostetaan nykyisten tariffitukien suhteessa seuraavasti:

- Helsinki	61 %
- Espoo	21 %
- Vantaa	17 %
- Kauniainen	1 %
- yhtiö ostaa muun joukkoliikenneomaisuuden kunnilta (lähinnä Helsingiltä) käyvillä arvoilla
- yhtiölle laaditaan osakassopimus, jossa sovitaan yhtiön hallinnosta ja päätöksenteosta hallituksessa ja mahdollisissa muissa hallintoelimissä
- kaupungit vastaavat omalla rahoituksellaan kaikista tunneli-investoinneista sekä pääsääntöisesti katuverkon joukkoliikenneinvestoinneista (esim. joukkoliikennekaistat). Valtio vastaa tieverkosta sekä osallistuu raideliikenneinvestointien osalta kaupunkien hankkeisiin.
- raideliikenneinvestointien muu rahoitus jakautuu yhtiön, kaupunkien ja valtion kesken. Investoinnit tekee yhtiö ja ne tulevat yhtiön taseeseen
- valtion avustus kanavoidaan suoraan yhtiölle
- kuntien osuus investoinneista tapahtuu osakepääoman korotuksen ja investointiavustuksen muodossa siten, että yhtiön ja kuntien rahoittamat osuudet ovat yhtä suuret

Konsernimallin (malli B) pohjalta tapahtuva taseen pääomitus lisää merkittävästi, pääosin käypiin arvoihin perustuvista omaisuuserien luovutuksista johtuen, tariffitukien tasoa nykyiseen verrattuna.

Konsernimalliin siirryttäessä aiheutuu kaupunkien luovuttaman infraomaisuuden siirroista myös huomattava varainsiirtoveroseuraamus. Tältä osin tulisi tehdä voimassa olevaan varainsiirtoverolainsäädäntöön muutos, joka mahdollistaa joukkoliikenteen järjestämiseen liittyvän infraomaisuuden luovuttamisen ilman varainsiirtoveroseuraamusta.

Konsernimallin (malli B) toteuttaminen edellyttää voimassa olevan henkilöliikennelain muuttamista niin, että laki mahdollistaa perustettavan yhtiön toimimisen joukkoliikenteen suunnittelusta ja järjestämisestä vastuullisena toimivaltaisena yksikkönä. Yhtiö ei voi myöskään toimia julkista valtaa käyttävänä matkalippujen tarkastusviranomaisena, mikä tehtävä tulee keskittää osaksi esimerkiksi Helsingin kaupungin hallinto-organisaatiota.

Espoon, Vantaan ja Kauniaisten kaupunkien edustajien näkemys johtopäätöksistä

Keskeistä joukkoliikenteen seudullisen organisaatiomallin valinnassa on, että

- organisaation käyttöönotolla tavoitellaan joukkoliikenteen järjestämisten seudullista ja pitkäjänteistä palvelutasoratkaisua, joka ottaa tasapainoisesti huomioon myös kaupunkikohtaiset erityistarpeet.
- organisaation avulla pääkaupunkiseudun asukkaille voidaan järjestää kilpailukykyiset joukkoliikennepalvelut sekä mahdollistaa joukkoliikenteelle mahdollisimman korkea kulkumuoto-osuus ja näiden avulla pitää liikennejärjestelmä toimivana kasvavasta liikenteestä huolimatta.
- joukkoliikenteen pitkän aikavälin keskeisimpiä kehittymisedellytyksiä on joukkoliikenteen huomioon ottaminen kuntien maankäytön suunnittelussa.
- organisaation omistajaohjaus toimii seudullisesti tehokkaasti ja kuntademokratia toteutuu joukkoliikenteen järjestämisestä ja tuottamisesta koskevissa kysymyksissä.
- organisaatio pystyy laajentamaan toiminta-alueitaan siten, että myös kehyskunnat pääsevät joustavasti mukaan organisaatioon ja sen päätöksentekoon.
- organisaatio järjestetään kustannustehokkaasti.

YTV-mallissa ylintä päätösvaltaa käyttävät seutukokous ja hallitus, joiden jäsenet ovat luottamushenkilöitä ja joiden jäsenistä puolet on Helsingistä. Kaupunginjohtajat ovat asiantuntijajäseniä. Päätöksenteko on avointa ja julkista ja kuntalaisilla sekä asianosaisilla on muutoksenhakumahdollisuus.

Osakeyhtiö on itsenäinen päätöksenteossa ja sitä sitovat vain osakeyhtiölaki ja yhtiöjärjestys. Osakeyhtiön päätöksenteko ei ole ilman eri päätöksiä julkista eikä muutoksenhaku yhtiön päätöksiin ole mahdollista kuin rajoitetusti osakeyhtiölain mukaisesti. Yhtiön toimielinten jäsenet voisivat olla luottamushenkilöitä, virkamiehiä tai asiantuntijoita. Julkisen vallan käytön mahdollisuus (mm. taksajärjestelmästä päättäminen, subvention jako jne.) yhtiömallissa on epäselvää.

Kaikissa työryhmän tarkastelemissa vaihtoehtoissa saadaan toiminnallista synergiaetua, mikä mahdollistaa liikennetarjonnan nykyistä paremman harmonisoinnin, viestinnän tehostaminen, teknisten järjestelmien toiminnan ja tarkastustoiminnan tehostamisen

YTV-malli on puhdas tilaaja-tuottajamalli. Yhtiömallissa raitiovaunu- ja metrolinnoitus on kaavailtu toteutettavaksi omana tuotantona. Kaikissa malleissa bussiliikennepal-

velut hankitaan kilpailuttamalla. Kaikissa malleissa junaliikenne voidaan hankkia kilpailuttamalla siinä vaiheessa, kun lainsäädäntö sen mahdollistaa.

Yhtiömallissa saattavat infran ja liikenteenhoidon ollessa saman yhtiön tehtävinä, synergiaedut jäädä teoreettisiksi. Infraomaisuuden siirtäminen yhtiöön ei poista rajapintaa kuntien hallinnassa olevaan muuhun infraan. Lisäksi yleinen suuntaus on ollut pikemminkin erottaa infra liikenteen hoidosta (RHK/VR, Oslon liikennelaitos), kuin yhdistää nämä.

Kaikissa malleissa saadaan kuitenkin suurimmat hyödyt siitä, että yksi taho vastaa kaikista joukkoliikenteen tilaajatoiminnoista.

YTV mallissa voidaan yhtiöittää operaattorien lisäksi mm. varikkotoiminta ja laajentaa Junakalustoyhtiön toimintaa myös metro- ja raitiovaunukalustoon. Infran omistajina YTV-mallissa ovat joko kaupungit, erityiset yhtiöt tai ratahallintokeskus.

Tehdyt selvitykset osoittavat että mallit ovat talouden kannalta samanarvoisia edellyttäen, että yhtiömallissa eräät verotukseen liittyvät lait saadaan muutetuksi (arvonlisäverolaki tariffituen osalta ja varainsiirtoverolaki omaisuuden luovutusten osalta. Muutoksissa arvioitava mm. kilpailuneutraliteetin säilymistä)

Pääkaupunkiseudun kunnat kattavat nykyisin joukkoliikenteen järjestämisestä aiheutuvan alijäämän. Tämä alijäämän kattaminen hoidetaan kuntaosuuskin ja YTV:n asema arvonlisäverotuksessa on selkeä. YTV voi käyttää arvonlisäveropalautuksen hyväkseen. Sen sijaan osakeyhtiöön ei voida soveltaa arvonlisäverolain YTV:tä ja kuntia koskevia erityissäännöksiä ja osakeyhtiön alijäämän kattaminen kuntaosuuskin on verotuksellisesti epävarma.

Myös palvelusopimusasetuksen kannalta on epävarmaa, miten EU-tasolla suhtauttaisiin osakeyhtiön saamaan julkiseen tukeen joukkoliikenteen kannalta. Julkisen tuen saanti tulee olla läpinäkyvää ja se on YTV:n toiminnassa selkeästi nähtävissä, mutta osakeyhtiön kohdalla ongelmallisempaa. EU:n tiukat säädökset valtionavusta (koskee myös kuntia) yritystoiminnalle tulee myös huomioida, etenkin kun yhtiössä olisi tilaamisen lisäksi tuotantoa.

YTV malli on helppo toteuttaa haluttaessa nopeasti, vuoden 2009 (jopa 2008) alusta alkaen, koska lakimuutoksia ei ainakaan alkuvaiheessa tarvita. Helsinki siirtäisi ensimmäisessä vaiheessa joukkoliikenteen tilaaja- ja tukitoiminnot YTV:lle sopimusteitse samaan tapaan kuin Espoo ja Vantaa tekivät vuoden 2005 alussa. Lakimuutoksia tarvitaan siinä vaiheessa, jos ja kun kehyskuntia tulee mukaan pysyvästi YTV:hen. Kehyskuntien nivoutuminenkin voidaan alkuvaiheessa hoitaa sopimusteitse Keravan ja Kirkkonummen malliin.

YTV-mallissa omaisuusjärjestelyt ovat erittäin vähäisiä yhtiömalleihin verrattuna.

Liikenne- ja viestintäministeriö, Kuuma-kunnat ja Neloset ovat antamissaan lausunnoissa epäilleet yhtiömallien soveltuvuutta ja pitäneet toisaalta YTV-mallia toimivana ratkaisuna.

Yhtiömallin edellyttämät lainsäädäntömuutokset saattavat viivästyä myös pääkaupunkiseudusta riippumattomista syistä, koska mm. henkilöliikennelakia tuskin uudistetaan yksin pääkaupunkiseudun tarpeiden näkökulmasta.

Kehyskunnat voivat YTV-mallissa tulla joustavasti mukaan, kun taas omistusoikeuteen perustuvaan yhtiöön näillä kunnilla ei ole luovutettavissa omaisuutta apportina eivätkä sijoitukset osakkeisiin tunnu todennäköiseltä.

Valtiovalta voinee helpommin ja nopeammin luovuttaa koko lähiliikenteen järjestämisvastuun kunnalliselle organisaatiolle kuin yhtiölle.

Viranomaistehtävät voidaan antaa tai säilyttää edelleen YTV:llä, niitä ei voida antaa osakeyhtiölle.

Joukkoliikenteen edellytykset tulee erityisesti huomioida kaavoituksessa, maankäytössä ja liikenneväylien suunnittelussa. Metrolinjaukset, raitiotieradat, lähiliikenteen rautatiet ja joukkoliikennekadut ovat suunnitteluviranomaiselle kuuluvia tehtäviä, joita ei voida kuin lainsäädännöllä siirtää osakeyhtiölle. Mikäli em. tehtävät katsotaan merkittäväksi julkisen vallan käyttämiseksi, ei edes lainsäädäntömuutos ole mahdollista. Kaikki nämä viranomaistehtävät on mahdollista hoitaa YTV:n toimesta. Kunnat määrittelevät alueensa joukkoliikenteen palvelutason. Palvelutason rahoitus ja tavoitteet tulevat viranomaiselta, jonka tulee luonnollisesti yhtenäistää kuntien tavoitteet siinäkin tapauksessa, että ne olisivat ristiriitaisia.

Liikennereittien ja aikataulujen suunnittelun osalta ei ole lain kannalta eroja YTV-mallin tai yhtiömallin välillä.

Pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen taksa- ja lippujärjestelmä kokonaisuudessaan sekä seutuliikenteen taksat on lailla säädetty YTV:n tehtäviksi. Seutuliikenteen taksat on nyky-lainsäädännössä katsottu viranomaiselle kuuluvaksi tehtäväksi. Ne voidaan vain lain muutoksella siirtää yhtiön tai muun kuin YTV:n päätettäväksi.

Joukkoliikenteen tarkastustoiminta eli erityisesti tarkastusmaksun määrääminen ja linjaliikennelupien antaminen on selkeästi viranomaiselle kuuluvaa merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota ei voida antaa yhtiölle.

PLJ (Pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelma) on valtioneuvoston asetuksella määritelty sellaiseksi ympäristön kannalta merkittäväksi viranomaisen suunnitelmaksi ja ohjelmaksi, että siitä on tehtävä SOVA-lain mukainen ympäristövaikutusten arviointi. Suunnitelmalla on vahvat yhteydet seudun maankäytön suunnitteluun. PLJ suunnitelman tekeminen on lailla määrätty YTV:lle. Yhtiön tehtävänä em. suunnitelman tekeminen on mahdollinen vain lainmuutoksella. Jos suunnitelman laatiminen katsotaan olevan merkittävää julkisen vallan käyttöä tai muuten selkeästi viranomaiselle kuuluva tehtävä, ei siirto osakeyhtiölle ole mahdollinen.

Keskitetyn yhtiömallin toteuttaminen edellyttää henkilöliikennelain (konais)uudistusta, muutoksia tarkastusmaksulakiin, arvonlisäverolakiin, varainsiirtoverolakiin ja YTV-lakiin. Näillä lakimuutoksilla ei voida yhtiölle siirtää tehtäviä, jotka koskevat merkittävää julkista valtaa koskevia viranomaistehtäviä. Samoin erityistä vaikeutta aiheuttaa vaatimus kilpailuneutraliteetista ja EU:n julkisen tuen säädökset.

Tehokkain tapa järjestää joukkoliikenteen organisointi on YTV-malliin perustuva toimintamalli.

YTV-mallin etuna on, että se

- vahvistaa seudullista tilaaja-tuottaja-mallia
- noudattaa toimielinkokoonpanonsa ja päätöksentekomallinsa osalta kuntademokratian periaatteita.
- ei aiheuta laajentamisensa ja käyttöönottonsa osalta arvonlisä- tai varallisuusveroseuraamuksia
- ei johda omaisuuden luovutuksiin, kun kaupungit säilyttävät omistuksessaan joukkoliikenneinfran ja säilyttävät siihen siten myös omistajaintressin. Myös omaisuuden arvostusongelmilta vältytään.
- mahdollistaa kaupunkien keskinäiset joustavat infraomaisuuden järjestelyt
- voi saada joukkoliikenneinfraan tarvittavilta osin hallinnan ja käyttöikeyden sopimuksin, ilman että omaisuus on sen taseessa
- on helposti laajennettavissa tarpeen mukaan kehyskuntiin ja edelleen laajemmallekin työssäkäyntialueelle, eikä edellytä mukaan tulijoilta merkittäviä pääomasijoituksia.
- voi hoitaa viranomaistehtäviä ilman lainsäädännön muutoksia
- on nopeasti käyttöönotettavissa ilman, että käynnistäminen edellyttäisi ensivaheessa lainmuutoksia.

YTV-mallin osalta harkittavaksi tulisi ottaa nykyisen YTV-mallin joukkoliikenneasioiden luottamushenkilötoimielinten vahvistaminen erityisesti siinä tapauksessa, jos joukkoliikenteen toimialue muodostuu laajuudeltaan erilaiseksi verrattuna YTV:n muihin toimintoihin.

6. Työryhmän ehdotukset

Yhteinen näkemys

Työryhmä toteaa, että pääkaupunkiseudun ja laajemminkin koko Helsingin seudun joukkoliikennetarkoituksena tulee olla seudun kansainvälisen kilpailukykyyn parantaminen turvaamalla toimiva joukkoliikennejärjestelmä koko Helsingin seudulla.

Joukkoliikennetarkoituksena tulee myös edistää joukkoliikenteen käyttöä, parantaa kuntalaisten joukkoliikennepalveluja ja samalla olla myös taloudellisesti tehokas.

Työryhmä toteaa, ettei se tee yhteistä ehdotusta joukkoliikenteen uudesta toteutusmallista.

Helsingin kaupungin edustajien näkemys toteutustavasta

Ratkaisun lähtökohdat

Seudullisen joukkoliikenneorganisaatiomallin valinnassa on keskeistä, että:

- uuden organisaation käyttöönotolla tavoitellaan joukkoliikenteen järjestämisen seudullista ja pitkäjänteistä palvelutasoratkaisua, joka ottaa tasapainoisesti huomioon myös kaupunkikohtaiset erityistarpeet
- uuden organisaation avulla pääkaupunkiseudun asukkaille voidaan järjestää kilpailukykyiset joukkoliikennepalvelut sekä mahdollistaa joukkoliikenteelle mahdollisimman korkea kulkumuoto-osuus ja näiden

avulla pitää liikennejärjestelmä toimivana kasvavasta liikenteestä huolimatta

- joukkoliikenteen pitkän aikavälin keskeisimpiä kehittymisedellytyksiä on joukkoliikenteen huomioon ottaminen kuntien maankäytön suunnittelussa
- organisaation omistajaohjaus toimii seudullisesti tehokkaasti ja kuntademokratia toteutuu joukkoliikenteen järjestämistä ja tuottamista koskevissa kysymyksissä
- organisaatio pystyy laajentumaan pääkaupunkiseudulle siten, että kehyskunnat pääsevät joustavasti mukaan organisaation päätöksentekoon
- organisaation päätöksenteko perustuu siihen, miten eri kunnat panostavat joukkoliikenteeseen
- uutta organisaatiota valittaessa valitaan kustannustehokkain joukkoliikenteen järjestämisen toimintamalli
- joukkoliikenneratkaistu ottaa huomioon Helsingin kaupungin omistuksessa olevan taloudellisesti erittäin merkittävän joukkoliikenneomaisuuden arvon.

Pääkaupunkiseudun joukkoliikenneratkaistu toteutetaan Konsernimallin (malli B) pohjalta sitä jatkovalmistelussa edellä kohdassa 5 esittämiemme periaatteiden mukaisesti tarkentaen.

Ratkaisun pääperiaatteet

1. Konsernimallilla luodaan kokonaisvaltainen joukkoliikennetoimija

Konsernimallin mukaan järjestettävä joukkoliikenne tuo olennaisen taloudellisen ulottuvuuden organisaation toimintatapaan ja malli antaa mahdollisuuden kehittää joukkoliikennettä yhtenä kokonaisuutena. Olennaista konsernimallissa on, että joukkoliikenneinfrastruktuuri on mukana konsernissa. Infraomistukset ovat sillä taholla, joka vastaa myös liikenteen järjestämisestä ja siitä aiheutuvista kustannuksista. Hyötyjä maksaa-periaate toteutuu konsernimallissa parhaiten. Kannattamattomia investointeja ei tehdä ja kannattavat investoinnit tehdään viiveettä. Joukkoliikenteen tehokkuuden kannalta on ratkaisevaa, että joukkoliikenteen kehittämisen ja järjestämisen ohjausta ei hajoteta. Konsernimallissa vastuu koko matkaketjusta on suoraan samalla organisaatiolla.

2. Joukkoliikenne kytketään luontevasti maankäytön suunnitteluun ja toteutukseen

Infran omistajana konsernilla on myös vahva ja suora toiminnallinen yhteys kuntien maankäytön suunnitteluun. Konsernimallista on tässä suhteessa olennaista hyötyä, kun tavoitteena on kestävä kehityksen mukainen kaupunkisuunnittelu, jossa joukkoliikenteellä on vahva painoarvo.

3. Omistajaohjaus voidaan hoitaa tehokkaasti

Konsernimallissa omistajilla on koko ajan mahdollisuus toteuttaa aktiivista omistajaohjausta jatkuvasti ja näin varmistaa kunnallisen demokratian toteutuminen kaupunginhallitusten ja -valtuustojen tahdon mukaisena. Konsernimalli antaa joustavan mahdollisuuden ottaa myös valtion edustaja mukaan hallitustyöskentelyyn, mikä on

alku uudelle yhteistyöfoorumille, joka käytännössä nopeuttaa ja parantaa tiedonkulkua pääkaupunkiseudun päättäjien ja valtion viranomaisten välillä sekä viime kädessä voi tuoda lisäarvoa joukkoliikenteen kilpailukyvyn parantamiselle.

4. Joukkoliikenneorganisaation laajentuminen kehyskuntiin voidaan toteuttaa joustavasti

Konsernimalli antaa selkeät ja joustavat puitteet laajentaa yhtiön hallinnollista toiminta-aluetta, kun yhtiö voi laajentua suunnattujen osakeantien kautta kehyskuntiin sitä mukaa kun näillä on valmiudet tulla mukaan seudulliseen joukkoliikenneyhteistyöhön.

5. Päätösvallan jaon tulee riippua kuntien panostuksista

Konsernimallissa päätösvallan perustana on kunkin osakkaan omistusosuus yhtiössä. Oikeudenmukaisuus edellyttää, että päätösvallan jako noudattelee kaupunkien panostusta yhtiönsä. Yhtiöjärjestys ja osakassopimus määräävät päätösvallasta yksityiskohtaisesti ja mahdollistavat myös tarpeelliset joustavat ratkaisut. Nykyinen lakiin perustuva yhteistyömalli ei tarjoa tällaista joustavuutta päätösvallan jakoon ja niinpä Helsingin osuus päätösvallasta voi nykymallissa olla vain 50 % huolimatta siitä, että Helsingin osuus seudun asukasluvusta on 57 %, joukkoliikenneinfran omistuksesta noin 95 % ja seudun yhteenlasketusta joukkoliikenteen tariffituesta yli 60 %.

6. Lainsäädännön täsmennyksillä tulee mahdollistaa tehokkaimman mallin toteuttaminen

Nykyinen lainsäädäntö antaa hyvät mahdollisuudet järjestää konsernimallin mukainen toiminta niin, että yhtiöllä on kokonaisvastuu pääkaupunkiseudun ja laajemmin alueen joukkoliikenteestä.

Konsernimallin toteuttamisen kannalta voi kuitenkin olla hyödyllistä täsmentää voimassa olevaa henkilöliikennelakia niin, että laki mahdollistaa perustettavan yhtiön toimimisen joukkoliikenteen suunnittelusta ja järjestämisestä vastuullisena toimivaltaisena yksikkönä EU:n lainsäädännössä ilmaistujen periaatteiden mukaisesti.

Matkalippujen tarkastustoiminta viranomaistehtävänä tulee myös siirtää konsernin ulkopuolelle erikseen nimettävälle taholle, jolta yhtiö ostaa tarvitsemansa palvelut.

Voimassa olevaan varainsiirtoverolainsäädäntöön tulisi myös tehdä muutos, joka mahdollistaa joukkoliikenteen järjestämiseen liittyvän infraomaisuuden luovuttamisen ilman varainsiirtoveroseuraamusta. Lisäksi YTV-lakiin tulee tehdä konsernimallista aiheutuvat muutokset.

7. On tehtävä pitkäjänteinen ratkaisu

Valittavan organisaatiomallin osalta olennaista on löytää ratkaisu, joka takaa joukkoliikenteelle parhaat kehittämismahdollisuudet vuosikymmeniksi eteenpäin.

Ratkaisun lähtökohdat

Seudun joukkoliikenneratkaisun tulee parantaa seudun kansainvälistä kilpailukykyä turvaamalla toimiva joukkoliikennejärjestelmä koko Helsingin seudulla. Samalla ratkaisun tulee olla taloudellisesti tehokas ja parantaa kuntalaisten joukkoliikennepalveluja.

Nykyinen joukkoliikenneratkaistu Helsingissä on erilainen kuin pääkaupunkiseudun muissa kaupungeissa. Espoo, Kauniainen ja Vantaa ovat siirtäneet joukkoliikenteen suunnittelun ja tilaamisen YTV:lle sekä Espoo ja Vantaa ovat luopuneet bussiyhtiöiden omistuksesta.

YTV:n tehtävä on jo lainsäädännön perusteella vastata seutuliikenteestä. Joukkoliikenteen järjestämistarve kasvaa Espoon, Kauniaisten ja Vantaan ohella erityisesti muissa Helsingin seudun kunnissa. Tähän tulee myös pääkaupunkiseudun ratkaisussa varautua.

Jotta kuntalaisten palveluja voidaan parantaa, on päästävä malliin, jossa tarvitaan mahdollisimman vähän hallinnollisia ratkaisuja (esim. yhtiöittämiset ja niihin liittyvät omaisuuden siirrot) tai lainsäädännön muutoksia, joiden lopputulos ei ole varma tai jotka vievät runsaasti aikaa.

Ratkaisun pääperiaatteet

1. YTV:lle annetaan Pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen suunnittelu- ja tilaajatehtävät.

Pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen järjestämisen kannalta olennaista on suunnittelu- ja tilaajatehtävien keskittäminen. Omaisuusratkaisut sinällään eivät vaikuta kuntalaisten saamien ja tarvitsemien palvelujen määrään ja laatuun.

YTV:llä on lainsäädännön perusteella viranomaisen asema, jolloin pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen suunnittelu- ja tilaustehtävät sopivat sille hyvin. YTV:llä on myös kokemusta tehtävien hoitamisesta.

Ratkaisu ei vaadi hankalia ja aikaa vieviä omaisuuden siirtoja.

YTV on asemansa puolesta puolueeton suhteessa palvelujen tuottajiin. Malli tukee läpinäkyvyyttä tilaaja-tuottajatehtävien eriytyessä ja on omiaan lisäämään luottamusta ulkopuolisten palveluntuottajien keskuudessa.

YTV:ssä päätösvalta on järjestetty toimivalla tavalla. Helsingin asema suurena joukkoliikenteen toimijana on vahva, mutta samalla myös muiden vaikutusmahdollisuudet on turvattu kohtuullisesti.

Merkittävää on se, ettei ratkaisu edellytä omaisuusjärjestelyjä vaan ne voidaan toteuttaa tarvittaessa erillisinä. Mallissa poliittinen ohjaus kohdistuu joukkoliikenteen suunnitteluun ja tilaamiseen sekä kilpailutuksen periaatteidenmäärittelyyn. Näin joukkoliikennepalvelujen tarjoaminen on puhdasta palvelutuotantoa.

Malli ei edellytä lainsäädännön välitöntä tarkistamista.

Mallin toteuttaminen tarkoittaa sitä, että YTV vastaa koko pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen tilaaja- ja tuottajatehtävistä ja että YTV-alueen ulkopuolisen Helsingin seudun joukkoliikenteen suunnittelusta ja tilaamisesta tehdään erilliset sopimukset järjestelmän piiriin tulevien kuntien kanssa. Po. sopimuksissa tulee myös määrittää po. kuntien kuntaosuuksien määrittelyperusteet. Samoin YTV:n tulee kiirehtiä hinnoittelupolitiikkansa uudistamista vastaamaan edellä olevien haasteiden vaatimuksia.

Malliin liittyvistä yksityiskohdista sovittaessa tulee varmistaa toimiva suhde YTV:n suunnittelun ja kuntien maankäytön suunnittelun välillä. Tämä tulee varmistaa YTV:n joukkoliikenneorganisaatiota uudistettaessa.

2. Kiirehditään YTV-lainsäädännön tarkistamista

YTV-lainsäädännön tarkistaminen tulee toteuttaa kiireellisellä aikataululla. Tarkistuksessa on mahdollistettava uusien kuntien mukaantulo seudun joukkoliikennetarkaisuun ja turvattava YTV:n nykyisten jäsenkuntien asema mahdollisten uusien kuntien tullessa mukaan. Uusien kuntien mukaantulon ei välttämättä tarvitse perustua jäsenyyteen YTV:ssä vaan se voidaan hoitaa myös keskinäisin sopimuksin. Näin myös Helsingin asema koko seudunkin puitteissa keskeisenä joukkoliikenteen toimijana turvataan. Lainsäädäntöä tarkistettaessa tulee määritellä joukkoliikenteen organisoinnista YTV:ssä.

3. Joukkoliikenneinfran kehittämisen/omistamisen osalta edetään asteittain

Sellainen joukkoliikenneinfra, joka kuuluu kuntien normaaliin toimintaan, kuten pysäkit, tavanomaiset rakenteet, joukkoliikennekaistat sekä joukkoliikenneväylät säilytetään kunkin kaupungin omistuksessa. Näiden osalta voidaan omistajalle maksaa korvaus vain erikseen tehtävän sopimuksen perusteella.

Osa joukkoliikenneinfraa sijaitsee vain yhden kaupungin alueella ja on toteutettu ensisijaisesti kaupungin sisäisen liikenteen tarpeisiin. Tästä esimerkkinä on Helsingin raitiotieverkko. Tällainen omaisuus säilytetään po. kaupungin omistuksessa. Näiden osalta omistaja saa liikennöintikorvauksen kunkin kaupungin asukkaiden käytön suhteessa. Tämä tapahtuu ao. infran käyttöoikeuteen liittyvien pääomakustannusten kautta osana lippuhinnoittelua ja kuntasubventiota. Mikäli pääomakustannusten laskentaperiaatteita muutetaan nykyisestä, menettely voi nostaa joukkoliikenteen kustannuksia Helsingissä, Espoossa, Kauniaisissa ja Vantaalla sekä nousta tulee erikseen sopia myös muiden joukkoliikennesopimuksen YTV:n kanssa tehneiden kuntien kanssa. Mahdollinen korotus kompensoidaan kuntasubvention kautta.

Metron osalta voidaan edetä kohti seudullista yhtiötä. Alkuna tälle on Länsimetro Oy.

Infra, joka on toteutettu tai toteutetaan palvelemaan usean kunnan joukkoliikennettä, voidaan järjestää yhteisesti omistetun yhtiön kautta tai kunnat voivat vuokrata po. infran pitkäaikaisella sopimukselle YTV:lle. Esimerkkinä tästä ovat varikot, joita tarvitaan usean kunnan alueella. Varikkokysymys ratkaistaan osana YTV:n aikaisemmin tekemää selvitystä.

Liikennevälineiden osalta lähijunaliikenteen kalustoyhteistyötä jatketaan Junakalusto Oy:n puitteissa. Metrokaluston osalta selvitetään myöhemmin erikseen sen yhtiöittämistarve.

Bussiliikenne perustuu kilpailutukseen eikä sen osalta ole tarvetta uusiin järjestelyihin. Tältä osin Helsinki tekee omistamaansa bussiliikennettä koskevat omaisuusratkaisut haluamallaan tavalla. Pääkaupunkiseudun kunnat ja YTV seuraavat kilpailutilannetta ja ryhtyvät tarvittaessa toimiin kilpailun turvaamiseksi. Näissä järjestelyissä tulee myös muiden Helsingin seudun kuntien olla mukana.

4. Pääkaupunkiseudun kunnat edellyttävät, että valtion tuki annetaan YTV:lle

YTV:n vastuulla olisi jakaa tuki eri liikennemuodoille lähtökohtaisesti liikennemuotojen käytön mukaisessa suhteessa. Valtion tuella ei saa suosia jotain liikennemuotoa suhteessa toiseen.

5. Joukkoliikennepalvelujen hintaan sisällytettävien pääomakustannusten rajaukset sekä laskentatapa määritellään

Pääkaupunkiseudun kunnat yhteistyössä YTV:n kanssa sopivat vuoden 2008 kesäkuun loppuun mennessä, miten joukkoliikenneinfraan kohtuullinen tuotto omistajille määritellään ja mihin omaisuuseriin sitä sovelletaan. Tämä saattaa johtaa kuntien subvention kasvuun. Vastaavaa menettelyä tulee soveltaa myös kuntiin, jotka ovat sopineet joukkoliikenteestä ostamisesta YTV:n kanssa.

Tarkasteluun otetaan myös se joukkoliikenneinfra, joka on valtion omistuksessa sillä osin kuin kaupungit ovat osallistuneet tai tulevat osallistumaan sen rakentamis- ja ylläpitokustannuksiin. Tällaisia ovat esim. kaupunkiradat, jotka on toteutettu nimenomaan palvelemaan seudullista joukkoliikennettä.

6. Kunnat seuraavat yhdessä YTV:n kanssa kilpailun toimivuutta ja ryhtyvät tarvittaessa tilanteen edellyttämiin toimenpiteisiin

Mikäli kilpailu ei toimi niin seudun kunnat ryhtyvät yhdessä tarvittaviin toimenpiteisiin. Mukaan tulee tällaisessa tilanteessa saada myös muut Helsingin seudun kunnat.

Pääkaupunkiseudun joukkoliikennejärjestelmä järjestetään seuraavasti:

1. YTV toimii seudullisena joukkoliikenneviranomaisena ja vastaa Pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen suunnittelu- ja tilaajatehtävistä. Pitkemmän ajan tavoitteena on, että YTV vastaisi koko Helsingin seudun joukkoliikenteen suunnittelu- ja tilaajatehtävistä.
2. YTV-lainsäädäntöä tarkistetaan kiireellisesti siten, että lainsäädännössä määritellään joukkoliikenneviranomaisena toimiva toimielin sekä varaudutaan uusien jäsenkuntien mukaantuloon joko YTV:n uusina jäsenkuntina tai erillisten sopimusten kautta.
3. Edellytetään, että valtion tuki joukkoliikenteelle osoitetaan YTV:lle, joka jakaa sen eri liikennemuodoille.

4. Joukkoliikenneinfran omistuksen osalta edetään asteittain noudattaen seuraavia periaatteita:
 - a. ensisijaisesti oman kaupungin joukkoliikenteen tarpeita varten toteutettu infra, joka on vain yhden kaupungin alueella, säilytetään ao kaupungin omistuksessa. Kunnat osallistuvat kustannuksiin käyttönsä suhteessa.
 - b. useita kaupunkeja varten toteutettu tai toteutettava infra järjestellään joko yhteiseen omistukseen erillisten yhtiöiden muodossa tai kyseiset omaisuuserät vuokrataan pitkäaikaisella sopimukselle YTV:lle. Myös metroinfran osalta tulee edetä kohti yhteisesti omistettua yhtiötä, alkuna Länsimetro Oy. Perinteisesti kaupungeille kuulunut joukkoliikennettä palveleva infra, kuten pysäkit, tavanomaiset terminaalit ja muut joukkoliikennettä palvelevat rakenteet pidetään kunkin kaupungin omistuksessa. Varikkojen osalta selvitetään tarkoituksenmukainen omistusjärjestely.
5. Kaluston omistamisen osalta ei tällä hetkellä ole tarvetta omistuksellisiin järjestelyihin. Tulevaisuudessa voidaan omistusta kehittää seuraavin periaattein:
 - a. Junakalusto Oy:n toiminta jatkuu ja sitä voidaan tarvittaessa laajentaa
 - b. metrokaluston osalta selvitetään tarve siirtää omistus esim. kuntien yhteiselle yhtiölle
 - c. raitiotiekalusto säilyy Helsingin omistuksessa
 - d. bussiliikenteen osalta ei ole tällä hetkellä tarvetta omistuksellisiin järjestelyihin
6. Pääkaupunkiseudun kaupungit määrittelevät kiireellisesti, minkä infran osalta ja miten laskien pääomakustannuksista maksetaan korvaus omistajille. Tarkasteluun otetaan kaupunkien omistaman infran lisäksi sellainen seudullista joukkoliikennettä palveleva infra, kuten kaupunkiradat, jonka rahoitukseen kaupungit ovat osallistuneet tai tulevat osallistumaan.

7. Allekirjoitukset

Helsingissä, 31 päivänä elokuuta 2007

Pekka Sauri

Tapio Korhonen

Olavi Louko

Reijo Tuori

Martti Lipponen

Urpo Vainio

Torsten Widén

Marianna Harju

Liite

Selvitys pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen järjestämisestä