



12.05.2014

Ryj/1

§ 82

HKL:n operatiivisen toiminnan ja infran toimintamallin järjestäminen

HEL 2014-001460 T 00 01 00

Päätös

Kaupunginhallituksen konsernijaosto päätti panna asian pöydälle.

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja
Pekka Sauri

Lisätiedot

Atte Malmström, konsernilakimies, puhelin: 310 25472
atte.malmstrom(a)hel.fi

Esitysehdotus

Kaupunginhallituksen konsernijaosto esittää kaupunginhallitukselle seuraavaa:

Kaupunginhallitus päättää

- merkitä tiedoksi selvityksen Helsingin kaupungin liikennelaitos - liikelaitoksen operatiivisen toiminnan ja infran toimintamallin järjestämisestä sekä
- todeta, että toimintamallin järjestämistä koskeva asia tuodaan päätöksentekoon sen jälkeen, kun metropolihallintoon liittyvät joukkoliikennettä koskevat ratkaisut ovat selkiytyneet ja varainsiirtoverotukseen liittyvät tulkintakysymykset ovat ratkenneet.

Tiivistelmä

Kaupunginkanslian ja Helsingin kaupungin liikennelaitos -liikelaitoksen (HKL) edustajista koottu selvitystyöryhmä valmisteli kaupunginhallituksen kehotuksesta ehdotuksen HKL:n operatiivisen toiminnan ja infran toimintamallin järjestämisestä.

Työryhmän kannaksi muodostui HKL:n hallintomalli, jossa raideliikenteen operointi ja kalusto-omaisuus yhtiöitettäisiin viimeistään 1.1.2016 osakeyhtiöksi. Joukkoliikenneinfran omistus jäisi puolestaan Helsingin kaupungin liikennelaitos -liikelaitokselle. Infraomistukseen liittyviin järjestelyihin palattaisiin myöhemmin, kun seudulliset ratkaisut selkeytyisivät tai järjestelyt tulisivat ajankohtaiseksi muiden syiden, kuten varainsiirtoverovapautuksen soveltumisen, takia.



12.05.2014

Ryj/1

Yksi keskeisimmistä HKL:n operoinnin ja infran tulevaan toimintamalliin liittyvistä tavoitteista on monipuolisempien rahoitusjärjestelyjen mahdollistaminen tulevien suurten joukkoliikenneinvestointien toteutuksessa. Selvitystyöryhmän esittämällä mallilla infrainvestointeihin liittyvät rahoitukselliset haasteet eivät poistu, mutta yhtiöittämisellä joukkoliikenteen operointitoiminta pystytään laajentamaan rahoitusjärjestelyjä tulevien merkittävien kalustoinvestointien osalta.

Esittelijän näkemyksen mukaan päätöksentekoa selvitystyöryhmän esityksen pohjalta on perusteltua lykätä. HKL:n toimintamallin järjestämistä koskeva asia on tarkoituksenmukaista tuoda päätöksentekoon sen jälkeen, kun metropolihallintoon liittyvät joukkoliikennettä koskevat ratkaisut ovat selkiytyneet ja varainsiirtoverotukseen liittyvät tulkintakysymykset ovat ratkenneet.

Esittelijän perustelut

Taustaa

Kaupunginvaltuusto päätti strategiaohjelman 2013–2016 hyväksymisestä 24.4.2013, § 122. Kaupunginhallitus päätti strategiaohjelmaa koskevassa täytäntöönpanopäätöksessään 20.5.2013, § 605 kehottaa talous- ja suunnittelukeskusta yhteistyössä Helsingin kaupungin liikennelaitos -liikelaitoksen kanssa valmistelemaan ehdotuksen HKL:n operatiivisen toiminnan ja infran toimintamallin järjestämisestä vuoden 2013 loppuun mennessä.

Asian valmistelua varten muodostettiin selvitystyöryhmä talous- ja suunnittelukeskuksen, sittemmin kaupunginkanslian sekä HKL:n edustajista. Työryhmän työskentelyn tukena käytettiin Ernst & Young Oy:n konsultteja.

Työryhmä kuuli työskentelynsä aikana useita eri tahoja, mukaan lukien henkilöstön edustajat. Lisäksi HKL:ssä toimi valmistelutyön aikana seurantaryhmä, jossa oli henkilöstön edustus.

Esityslistan liitteenä on selvitystyöryhmän loppuraportti.

Helsingin joukkoliikennetoiminnot ja kilpailuneutraliteetti

1.9.2013 voimaan tulleen kuntalain muutoksen (626/2013) mukaan kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus). Kunta ei kuitenkaan hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla ainakaan silloin, jos kyse on



12.05.2014

Ryj/1

kunnan lakisääteisestä tehtävästä tai jos toiminta perustuu lakiin perustuvaan monopoliasemaan.

Joukkoliikenteen järjestäminen ei ole kunnan lakisääteisiä tehtäviä, mutta HKL toimii HSL:n kanssa solmitun sopimuksen perusteella kuntalaissa tarkoitettussa monopoliasemassa, joten sen toiminta ei kuulu yhtiöittämisvelvollisuuden piiriin.

Toimintamallin tavoitteet

Selvitystyöryhmän tavoitteena oli selvittää HKL:n operatiivisen toiminnan ja infran toimintamallin järjestämiseksi toiminnallisesti ja taloudellisesti tehokkain ja käyttökelpoisin malli, joka täyttää asetetut pitemmän aikavälin tavoitteet.

Selvityksessä todettuja keskeisimpiä toimintamallin järjestämiseen liittyviä tavoitteita ovat muun muassa tulevien joukkoliikenneinvestointien rahoitusmahdollisuuksien turvaaminen, HKL:n toiminnan kilpailukykyisyyden parantaminen pitkällä tähtäimellä, seudullisten joukkoliikenneinfraan liittyvien ratkaisujen mahdollistaminen tulevaisuudessa sekä metron liikennöimisen seudulliseksi muuttumisen ja siitä aiheutuvan korostuneen läpinäkyvyysvaatimuksen huomioon ottaminen.

Selvitystyöryhmän työskentely

Työryhmä arvioi nykyistä liikelaitosmuotoista HKL:ää sekä neljää vaihtoehtoista hallintomallia suhteessa määriteltuihin tavoitteisiin.

Työryhmän enemmistön alkuperäiseksi kannaksi muodostui hallintomalli, jossa HKL:n toiminta ja omaisuus olisi yhtiötetty kokonaisuudessaan. Ensimmäisessä vaiheessa koko liikelaitoskokonaisuudesta olisi muodostettu yksi yhtiö. Seuraavassa vaiheessa yhtiö olisi jakautunut joukkoliikenteen operoinnista vastaavaksi yhtiöksi ja joukkoliikenteen infran omistavaksi yhtiöksi.

Työryhmässä esitettiin myös kanta, jonka mukaan HKL olisi tullut edelleen säilyttää liikelaitoksena ja kehittää sen toimintaa. Näkemyksen perusteluna oli toiminnallisesti yhtenäisen kokonaisuuden säilyttäminen ja parempi integroituminen kaupungin muuhun organisaatioon sekä se, että liikelaitosmuodossakin olisi saavutettavissa vastaavat edut kuin yhtiöittämisellä.

Varainsiirtoverotukseen liittyvät tulkintakysymykset

Selvitystyöryhmän alkuperäisen kannan muodostamisen jälkeen korkein hallinto-oikeus ja keskusverolautakunta antoivat ratkaisut (KHO 2014:29, KVL 8/2014 ja KVL 9/2014), joissa käsiteltiin kunnan



12.05.2014

Ryj/1

toimintojen yhtiöittämistä hieman erilaisissa tilanteissa. Saadun tiedon mukaan toisesta KVL:n ratkaisusta on valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joten asia on vielä osin kesken ja tulkinnanvarainen.

KVL:n ratkaisuihin omaksuttu tulkinta tarkoittaisi aiemmasta verotuskäytännöstä poiketen, että elinkeinotulon verottamisesta annetussa laissa (360/1968) tarkoitettu liiketoimintasiirto ja siihen liittyvä varainsiirtoverovapautus ei olisi mahdollinen HKL:n toimintaa yhtiöittäessä. Tästä syystä koko HKL:n toiminnan yhtiöittämisestä aiheutuisi joukkoliikenneinfraan sisältyvien varainsiirtoverolain alaisten omaisuuserien johdosta noin 24 miljoonan euron suuruinen varainsiirtoverokustannus.

Mahdollisesta varainsiirtoverokustannuksesta johtuen selvitystyöryhmä jatkoi työtään ja arvioi toteutuskelpoisia hallintomallivaihtoehtoja uudelleen.

Selvitystyöryhmän esitys

Jatkovalmistelun perusteella työryhmän enemmistön kannaksi muodostui HKL:n hallintomalli, jossa raideliikenteen operointi ja kalusto-omaisuus yhtiötettäisiin viimeistään 1.1.2016 osakeyhtiöksi. Joukkoliikenneinfran omistus jäisi puolestaan Helsingin kaupungin liikennelaitos -liikelaitokselle. Infraomistukseen liittyviin järjestelyihin palattaisiin myöhemmin, kun seudulliset ratkaisut selkeytyisivät tai järjestelyt tulisivat ajankohtaiseksi muiden syiden, kuten varainsiirtoverovapautuksen soveltumisen, takia.

Selvitystyöryhmässä säilyi edelleen vähemmistönäkemyksensä nykyisen HKL-liikelaitoksen säilyttämisestä ja sen kehittämisestä. Perusteluna tälle näkemykselle tuotiin esiin, että tällöin säilytettäisiin toiminnallisesti yhtenäinen kokonaisuus, liikelaitoksella olisi esitetyn näkökulman mukaisesti saavutettavissa samat edut kuin yhtiöittäessä ja liikelaitosmalli integroituisi paremmin kaupungin muuhun organisaatioon.

Selvitystyöryhmän enemmistön perustelut

Yksi keskeisimmistä HKL:n operoinnin ja infran tulevaan toimintamalliin liittyvistä tavoitteista on monipuolisempien rahoitusjärjestelyjen mahdollistaminen tulevien suurten joukkoliikenneinvestointien toteutuksessa.

HKL:n investointisuunnitelmissa on vuosille 2014–2025 yhteensä noin 700 miljoonan euron suuruiset infrainvestoinnit. Vastaavasti kalustoinvestointien arvo suunnitelmissa on noin 500 miljoonaa euroa.



Selvitystyöryhmän esittämällä mallilla joukkoliikenteen infrainvestointeihin liittyvät rahoitukselliset haasteet eivät poistu, mutta yhtiöittämillä joukkoliikenteen operointitoiminta pystytään kuitenkin laajentamaan rahoitusjärjestelyjä tulevien merkittävien kalustoinvestointien osalta. Jos kaupungin joukkoliikenneoperointi siirretään kaupungin omistamalle yhtiölle, on tulevia joukkoliikenteen kalustoinvestointeja mahdollista rahoittaa paitsi kaupungin lainanotolla myös esimerkiksi kaupungin yhtiölle myöntämällä takauksella.

HKL:n operointitoiminnan yhtiöittämiseen liittyy selvitystyöryhmän näkemyksen mukaan muitakin vahvuuksia. Liiketoiminnalliset toimintaperiaatteet ja taloudellinen läpinäkyvyys korostuvat yhtiössä liikelaitosta enemmän. Lisäksi pääkaupunkiseudun kuntien joukkoliikenteen yhteistyömallit ja seudulliset ratkaisut olisivat edistettävissä helpommin operoinnin ja infran ollessa eriytettyinä omiksi kokonaisuuksiksi, jolloin erityisesti operointitoimintojen läpinäkyvyys ja vertailukelpoisuus muihin toimijoihin nähden paranisi.

Ehdotuksen mukaan raideliikenteen operointi ja kunnossapito säilytettäisiin eriytymisen yhteydessä kuitenkin toiminnallisesti yhtenäisenä kokonaisuutena, koska operointiyhtiö vastaisi toiminnallisesti kaikista muista toiminnoista paitsi infran teknisestä omistuksesta, hankesuunnittelusta, rakennussuunnittelusta, rakennuttamisesta sekä ylläpidosta sopimisesta ja sopimushallinnasta.

Esittelijän kannanotto

Esittelijä toteaa, että selvitystyöryhmä on laatinut kaupunginhallituksen kehotuksen mukaisesti ehdotuksen HKL:n operatiivisen toiminnan ja infran toimintamallista.

Esittelijän näkemyksen mukaan päätöksentekoa HKL:n tulevasta toimintamallista on kuitenkin perusteltua lykätä. HKL:n toimintamallin järjestämistä koskeva asia on tarkoituksenmukaista tuoda päätöksentekoon vasta sen jälkeen, kun metropolihallintoon liittyvät joukkoliikennettä koskevat ratkaisut ovat selkiytyneet ja yhtiöittämiseen vaikuttavat varainsiirtoverotukseen liittyvät tulkintakysymykset ovat ratkenneet.

Lopuksi esittelijä toteaa, että esittelijän esitys ja selvitystyöryhmän loppuraportti käsitellään HKL:n johtokunnassa sekä kaupungin henkilöstötoimikunnassa ennen kaupunginhallituskäsittelyä.

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja
Pekka Sauri

Lisätiedot

Postiosoite
PL 10
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite
Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin
+358 9 310 1641
Faksi
+358 9 655 783

Y-tunnus
0201256-6

Tilinro
FI0680001200062637
Alv.nro
FI02012566



12.05.2014

Ryj/1

Atte Malmström, konsernilakimies, puhelin: 310 25472
atte.malmstrom(a)hel.fi

Liitteet

1 Selvitystyöryhmän loppuraportti

Tiedoksi; Muutoksenhaku: muutoksenhakukielto, valmistelu

HKL
Kaupunginkanslia