

Liikenneliikelaitos
Johtokunta

LAUSUNTOPYYNTÖ

22.6.2021

Liikenneliikelaitoksen toiminnan yhtiöittäminen - lausuntopyyntö liikenneliikelaitoksen johtokunnalle

Lausuntopyyntö

Kaupunginkanslia pyytää liikenneliikelaitoksen johtokunnan lausuntoa 13.8.2021 mennessä Helsingin kaupungin liikenneliikelaitoksen yhtiöittämisestä.

Lausuntopyynnön tausta

Helsingin kaupungin kansliapäällikön 24.1.2019 asettaman työryhmän liikenneliikelaitoksen (HKL) organisaatiomuodosta laatima selvitys julkaistiin 30.8.2019. Työryhmä tunnisti useita keskeisiä HKL:n organisointitavan valintaan vaikuttavia muutosvoimia, kuten raideliikenteen kasvava rooli kaupunkikehityksen toteutuksessa, suunnitteilla olevat useat uudet seudulliset raidehankkeet, jotka tulevat yhtymään Helsingin kantakaupunkiverkkoon sekä markkinaehtoisuuden lisääntyminen raideliikennöinnissä ja Helsingin seudun liikenne - kuntayhtymän (HSL) mahdolliset liikennöinnin kilpailutuksia koskevat päätökset.

Työryhmän näkemyksen mukaan HKL ei liikelaitoksena pystyisi vastaamaan toimintaympäristön muospaineisiin ja siten työryhmä suositti HKL:n hallintomuodon muuttamista liikelaitoksesta osakeyhtiöksi.

Seudulliset kaupunkiraideliikenteen selvitykset

Organisaatiomuotoselvityksen jälkeen seudullisen kaupunkiraideliikennejärjestelmän hallintaan ja kehittämiseen liittyen Helsinki, Espoo ja Vantaa teettivät syksyllä 2019 selvityksen raitiotieverkkojen seudullisesta organisoinnista ja keväällä 2020 selvityksen metron seudullisesta organisoinnista.

Tarkasteluissa kartoitettiin useita eri malleja ja arvioitiin niiden ominaisuuksia. Keskeisinä tavoitteina on mm. seuraavien näkökulmien toteutuminen:

- Seudullinen rakenne, joka edistää joukkoliikenteen kustannustehokasta ja laadukasta tuotantoa sekä tukee alueen kaupunkikehitystä;
- Rajallisten osaajaresurssien täysimääräinen hyödyntäminen;
- Eri toimintojen välisten synergioiden hyödyntäminen ja osaoptimointi-intressien välttäminen; ja
- Toiminnan ja toimintojen läpinäkyvyys sekä tarkoituksenmukainen pääomien hallinta ja investointimalli.

22.6.2021

LAUSUNTOPYYNTÖ

Seudullisen organisaatoratkaisun yksi tärkeimmistä hyödyistä on sen kautta syntyvä teknisesti yhtenäinen järjestelmä, jota johdetaan kokonaisuutena. Näin on mahdollista mm. realisoida ratikka- ja metrolikenteen merkittävät mittakaavaedut omaisuuden hallinnassa ja ylläpidossa sekä operatiivisessa toiminnassa. Lisäksi seudullisella organisoinnilla syntyy vuositasolla merkittäviä säästöjä rajapintakustannuksissa, mahdollistetaan niukan raitiotie- ja metro-osaamisen keskittäminen pääkaupunkiseudun tarpeisiin ja edistetään korkeaa tekemisen laatua sekä vähennetään riskejä ja virheitä suurissa hankinnoissa ja hankkeissa.

2020-luvulla toteutettavaksi suunnitellut hankkeet noin kolminkertaistavat raitiotieverkon pituuden seudulla. Raitioteiden, -varikoiden ja -kaluston mahdollisimman tehokkailla toteutus- ja hankintatavoilla on saavutettavissa huomattavia hyötyjä. Metrojärjestelmän hoitamisen ja kehittämisen organisointia koskien toimintaympäristö puolestaan muuttuu länsimetron toisen vaiheen valmistuessa.

Seudullinen organisaatiomalli mahdollistaa kaupunkien intressit huomioon ottaen huomattavia hyötyjä. Potentiaalia on erityisesti mahdollisuudessa keskittää niukka osaamisresurssi ja välttää tilanne, jossa luodaan kilpailevia organisaatioita tai riskiä osaoptimointiin.

Raitiotieverkkojen ja metron seudullista organisointia koskeneiden selvitysten jatkoksi Helsinki, Espoo ja Vantaa teettivät kesällä ja syksyllä 2020 seudullisen kaupunkiraideliikenneyhtiön hallintomallia koskeneen selvityksen. Helsinki jatkoi keskustelua Vantaan ja Espoon kanssa tavoitteena edetä konkreettiseen kaikille hyötyjä tuottavaan seudulliseen ratkaisuun.

Helsingin ja Vantaan kaupunkien yhteisenä tavoitteena on perustaa seudullinen kaupunkiliikenneyhtiö. Kaupunkiliikenneyhtiön perustaminen nähdään nykyisessä tilanteessa tarkoituksenmukaisimmaksi ja järkevimmäksi tavaksi varmistaa Kaupunkiliikenteen järjestelmätasoisesti tehokas toteutus tulevaisuudessa. Yhtiö toteutetaan tavalla, joka mahdollistaa Espoon liittymisen mukaan mahdollisimman vaivattomasti.

Seudullinen kaupunkiliikenneyhtiö

Seudullinen kaupunkiliikenneyhtiö perustetaan muuttamalla nykyinen liikelaitosmuotoinen HKL osakeyhtiöksi yhtenä kokonaisuutena, jolle siirtyy koko nykyinen HKL:n liiketoiminta (ml. Suomenlinnan liikenne ja kaupunkipyöräpalvelu). Vastuu metrolikenteen järjestämisestä sekä metron infra- ja kalusto-omaisuus jäävät kuitenkin liikenneliikelaitokselle automaattimetroa koskevan oikeudenkäynnin ratkaisuun saakka, jonka jälkeen ne on tarkoitus siirtää osaksi kaupunkiliikenneyhtiötä. Yhtiöittämissä yhteydessä Vantaan kaupunki tulee myös uuden yhtiön osakkaaksi pienellä osuudella. Helsingin kaupunki on kaupunkiliikenneyhtiön suurin omistaja ja yhtiö toimii Helsingin kaupungin konserniohjauksessa.

Yhtiön laajempi konsernirakenne otetaan käyttöön myöhemmin Vantaan ratikkahankkeen etenemisen tarkennuttua mahdollistamaan Vantaan kaupungin kohdennettu omistus sille tärkeissä konsernirakenteisen yhtiön osissa sekä muiden seudullisten kumppanien ja omistajatahojen liittyminen osaksi kaupunkiliikenneyhtiötä tilanteissa soveltavien omistussuhteiden avulla. Tällöinkin Helsingin kaupunki tulee säilymään kaupunkiliikenneyhtiön pääasiallisena omistajana.

Kaupunkiliikenneyhtiön hallitukseen tulee omistussuhteiden mukainen edustus omistajilta, joka koostuu sekä poliittisesti valituista jäsenistä kuin viranhaltijoista ja kaupunkikonsernien ulkopuolisista henkilöistä.

22.6.2021

LAUSUNTOPYYNTÖ

Taloudelliset näkökulmat

Yhtiön pääasialliset liiketoimintatulot (liikevaihto) muodostuvat HSL:n maksamista liikennöintikorvauksista, joilla katetaan kaupunkiraideliikenteen liikennöinnin, liikenteenohjauksen, kaluston hallinnan, kunnossapidon ja varikoiden kustannukset, Helsingin kaupungin maksamasta infravuokrasta, joka kattaa yhtiön hallinnoiman joukkoliikenteen infrastruktuurin elinkaaren aikaiset investointi-, ylläpito- ja kehityskustannukset sekä mainosmyynnistä, liike- ja muiden tilojen vuokrauksesta kolmansille osapuolille sekä kunnossapito-, asiantuntija- ja muiden palveluiden myynnistä, mm. Länsimetro Oy:lle sekä Espoon kaupungille.

HKL:n muuttuessa yhtiömuotoon ja yhtiön omistuspohjan laajetessa HSL:n infrasopimus ja siihen liittyvät rahavirrat siirtyvät Helsingille vastaavasti kuin muissa kunnissa (esim. Espoo ja länsimetro). Infrakorvauksen siirtyessä kunnille, yhtiön ja kaupunkien välillä kulut peritään infravuokran muodossa. Yhtiömallissa HSL:n maksama infrakorvaus siis maksetaan Helsingin kaupungille, joka puolestaan maksaa infran kokonaiskustannukset kattavaa vuokraa yhtiölle. Yhtiön taloudellisessa mallinnuksessa lähtökohta on, että Helsingin kaupungin maksamat ns. infravuokrat pysyvät suuruudeltaan samalla tasolla HSL:n liikelaitokselle nykyisin suoraan kohdistettujen infrakorvausten sekä kaupungin HKL:lle maksaman infratuen kanssa.

HKL:n mahdolliseen yhtiöittämiseen liittyen haettiin verottajalta ennakokantaa elinkeinoverolain 52 d §:ssä tarkoitetun liiketoimintasiirron soveltumisesta yhtiöittämiseen. Tuloverotukseen liittyviä ennakkoratkaisuja haettiin erikseen muuta kuin metrotoimintaa koskevan liiketoimintasiirron toteuttamisesta sekä jäljelle jäävän metroliikelaitoksen toimintaa koskevan liiketoimintasiirron toteuttamisesta. Lisäksi ennakkoratkaisuhakemus haettiin liiketoimintasiirtoon liittyvistä arvonlisäverotuksen tulkinnoista.

Saadut ennakkoratkaisut olivat suunnitellun järjestelyn kannalta myönteisiä. Yhtiön juoksevaa toimintaa koskeva ennakkoratkaisupyyntö on vielä verohallinnon käsittelyssä.

Yhtiön perustaminen

Perustettavan Kaupunkiliikenne Oy:n toiminnan käynnistäminen on suunniteltu kaksivaiheiseksi. Ensi vaiheessa syys-lokakuussa 2021 on tarkoitus perustaa osakeyhtiö, joka huolehtii yhtiön toiminnan käynnistämiseen liittyvistä käytännön toimenpiteistä ja niihin liittyvistä sitoumuksista.

Yhtiön varsinaisen toiminnan on tarkoitus alkaa 1.1.2022 ja sen vaatimia toimenpiteitä tehdään perustamisen toisessa vaiheessa marras-joulukuussa 2021, kuten osakeannit Helsingin ja Vantaan kaupungeille ja HKL:n omaisuuden siirroilla yhtiölle apporttina.

Henkilöstövaikutukset

Yhtiöittämiseen liittyvä henkilöstön siirtosuunnitelma on valmisteltu HKL:n ja kaupunginkanslian yhteistyössä. Henkilöstön siirtyminen yhtiön palvelukseen tapahtuu liikkeenluovutuksen periaatetta noudattaen. Liikkeenluovutuksen piiriin kuuluvat kaikki 31.12.2021 vakinaisessa virka- tai työsuhteessa olevat henkilöt niistä toiminnoista, jotka siirtyvät perustettavaan yhtiöön. Määräaikaisessa työsuhteessa olevat henkilöt, joiden määräaikaisuuden peruste säilyy 31.12.2021 jälkeen, siirtyvät yhtiön palvelukseen aiemmin sovituksi määräajaksi samalla periaatteella kuin vakinaisessa palvelussuhteessa oleva henkilöstö. Palvelussuhteen ehdot säilyvät ennallaan siirtymätilanteessa.

22.6.2021

LAUSUNTOPYYNTÖ

HKL:n yhtiöittämistä valmisteltaessa on eri vaiheissa huolehdittu siitä, että henkilöstön kuuleminen varmistetaan ja että henkilöstölle tarjotaan ajantasaista tietoa prosessin etenemisestä ja uudesta kokonaisuudesta

Yhtiöittämistä on käsitelty säännöllisesti HKL:n henkilöstötoimikunnassa ja vaadituissa kaupunkitasoisissa henkilöstöasioiden elimissä. Kaupungin henkilöstötoimikunta käsitteli asiaa kokouksessaan 12.4.2021.

HKL:n mahdolliseen yhtiöittämiseen liittyen osa liikelaitoksen henkilöstöstä, yhteensä 596 henkilöä, on maaliskuussa 2021 allekirjoittanut kaupungin kirjaamoon 3.6.2021 toimitetun vetoomuksen, jonka mukaan he vastustavat liikelaitoksen yhtiöittämistä sekä siihen liittyvää päätöksenteon valmistelua pandemiatilanteen vallitessa ja jopa pahentuessa. Vetoomuksen allekirjoittajat vaativat HKL:n yhtiöittämisen päätöksenteon lykkäämistä.

Omistajastrategia

Kaupunkiliikenneyhtiölle on laadittu osana valmistelua omistajastrategia.

Omistajastrategian mukaan Kaupunkiliikenne Oy kuuluu kaupungin muihin kuin markkinaehtoisesti toimiviin tytäryhteisöihin ja sen tehtävänä on maksimoida yhteiskunnallista etua tuottamalla kestävästi liikunnan palveluja, hallinnoimalla niihin liittyvää infraa, varikoita ja vaunukalustoa sekä toteuttamalla niihin liittyviä investointihankkeita pääkaupunkiseudun alueella laadukkaasti, kustannustehokkaasti ja läpinäkyvästi. Yhtiö on kaupungille keskeinen väline kaupunkirakenteen kehittämiseen liittyvien maankäyttöisten ym. ratkaisujen mahdollistamisessa ja niihin liittyvien tavoitteiden toteuttamisessa. Yhtiö harjoittaa toimintaansa omistajiensa ja tilaajana toimivan Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän linjausten mukaisesti.

Yhtiön tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa eikä se jaa omistajilleen osinkoa, vaan mahdollinen voitto on käytettävä yhtiön oman toiminnan tukemiseen ja kehittämiseen kaupunkikonsernin yhtiölle asettamat tavoitteet huomioon ottaen. Yhtiö kuuluu kaupungin konserniohjauksessa kaupunkiympäristön apulaispormestarin toimialaan.

Tavoitteiden osalta omistajastrategiassa todetaan muun muassa, että yhtiö on toimialansa edelläkävijä Euroopassa (ml. elinkaarihokkuus, kustannustehokkuus, vaikuttavuus ja vastuullisuus). Yhtiö kehittää osaamistaan ja palveluitaan jatkuvasti kaupunkistrategian tavoitteiden ja omistajien muiden tarpeiden toteuttamiseksi. Yhtiö toimii omistajiensa sidosyksikkönä, eikä osallistu joukkoliikenteen liikennöinnin mahdollisiin kilpailutuksiin.

Kehittämislinjausten osalta omistajastrategiassa lähdetään siitä, että tarkoituksena on, että yhtiö hallinnoi ja operoi koko pääkaupunkiseudun metroa länsimetron kakkosvaiheen valmistumisen jälkeen. Vantaan raitiotiehankkeen toteutumisesta riippuen yhtiön rakennetta kehitetään kohti konsernirakennetta ja yhtiön omistus pohjaa pyritään laajentamaan pääkaupunkiseudun alueella olemassa olevien ja/tai tulevien raideliikenneyhteyksien mukaisesti.

Erityisinä yhtiön hallituksen kollektiivisen osaamisen alueina on tunnistettu joukkoliikenne-, infra-, huolto- ja kiinteistöliiketoiminta, investoinnit ja rahoitus, kestävä kehitys ja vastuullisuus, henkilöstöasiat ja osaamisen kehittäminen sekä digitalisaatio ja automatisointi.

Omistajastrategiassa määritellään yhtiölle keskeisiä tavoitteita, joita ovat asiakaskeskeisyys, vastuullisuus työnantajana, kustannustehokkuus ja tuotantovarmuus, Hiilineutraali Helsinki 2035 -ohjelman toteuttaminen sekä riittävä vakavaraisuus.

22.6.2021

LAUSUNTOPYYNTÖ

HSL:n lausunto

Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän hallitus päätti 15.6.2021 antaa lausunnon liikenneliikelaitoksen mahdollisesta yhtiöittämisestä ja seudullisen kaupunkiliikenneyhtiön perustamisesta.

Lausunnon mukaan julkisen raideliikenneyhtiön omistus- ja hallintorakenteella sekä toiminnan ja tehtävien määrittelyllä ja rajauksella on merkittäviä pitkäaikaisia vaikutuksia HSL:n mahdollisuuksiin hoitaa lakisääteiset tehtävänsä tuloksellisesti ja toteuttaa jäsenkuntien asettamia strategisia tavoitteita. HSL:n ja kaupunkiliikenneyhtiön väliset sopimukset tulevat perustumaan yhteistyöhön julkisten palvelujen tuottamiseksi yleisen edun mukaisesti. Siksi on ratkaisevaa, että yhtiön toimintaa ohjaa läpinäkyvyys sekä sitoutuminen HSL:n kanssa yhteisiin tavoitteisiin ja tasapuolisen kilpailun edellytysten rakentamiseen. Toimivien raideliikenteen palvelutuotannon markkinoiden kehittyminen Suomessa on niin tärkeä yhteiskunnan etu, ettei sitä saa vaarantaa kaupunkiraideliikenneyhtiön omilla liiketoiminnallisilla tavoitteilla.

Lausunnossaan HSL esitti Helsingille, että mahdollisen uuden yhtiön perustamisessa ja omistajaohjauksessa tulee varmistaa seuraavien tavoitteiden toteutuminen:

- yhtiön omistus, hallintorakenne ja yhtiöjärjestys täyttävät julkisoikeudellisen laitoksen tunnusmerkit siten, että yhtiön ja HSL:n välillä voidaan tehdä erityisalojen hankintalain 26 § ja erityisalojen hankintadirektiivin 28 artiklan 4. kohdan mukaisia viranomaishankintayksiköiden välisiä yhteistyösopimuksia,
- näihin edellytyksiin ei myöhemminkään tehdä muutoksia, jotka vaarantaisivat yhtiön ja HSL:n välisten sopimusten oikeudellisen perustan,
- yhtiö ja sen omistajat ilmoittavat markkinoiden tiedoksi, että yhtiön strategiaan ei tule kuulumaan osallistuminen julkisiin tarjouskilpailuihin, vaan se sitoutuu edistämään tasapuolisten kilpailijain markkinoiden kehittymistä,
- yhtiö sitoutuu yhteistyössään HSL:n kanssa tuottamaan, raportoimaan ja luovuttamaan toimintaansa koskevia tietoja tilaajaohjausta ja hankintamenettelyjä varten avoimesti ja vetoamatta yhtiön liikesalaisuuteen,
- yhtiö kykenee kantamaan liiketoimintavastuun oman toimintansa kustannustehokkuudesta, laadusta, turvallisuudesta ja riskienhallinnasta siten, että yhtiön mahdollisten virhearvioiden tai laiminlyöntien kustannukset ja haitat eivät siirry HSL:n jäsenkuntien ja joukkoliikenteen matkustajien kannettavaksi,
- yhtiö järjestää hallinnassaan olevan kaupunkiraideliikenteen toimintaympäristön, erityisesti liikenteenohjauksen, kaluston, varikoiden ja muiden toimitilojen hallinnan siten, että näiden käyttöehdot ja kustannukset kilpailutetuille operaattoreille ovat läpinäkyviä, kohtuullisia, vakaita ja markkinaneutraaleja.

HSL esitti, että näiden yleistä etua ja hyvää yhteistyötä palvelevien tavoitteiden varmistamiseksi Helsingin kaupungin tulisi osallistaa HSL:n johto ja asiantuntijat vielä yhtiöittämissä hankkeiden valmistelun loppuvaiheessa ja antaa mahdollisuus kommentoida yhtiön perustamisasiakirjojen viimeistelyä. Erityisesti sitoutumisen hankintayksiköiden välisten yhteistyösopimusten edellytyksiin ja kilpailuneutraalin markkinaympäristön kehittämiseen tulee käydä ilmi julkisista perustamispäätöksistä ja yhtiöjärjestyksestä.

Lisäksi HSL suositteli kaupunkiliikenneyhtiön omistajia huolehtimaan siitä, että yhtiön hallituksessa ja toiminnan tarkastuksessa on käytettävissä puolueetonta joukkoliikennetoimialan asiantuntemusta ja kokemusta, jotta omistajaohjauksella on todelliset edellytykset osakeyhtiön toiminnan, tuottavuuden, riskien ja suunnitelmien kriittiseen arviointiin ja strategiseen johtamiseen.

22.6.2021

LAUSUNTOPYYNTÖ

HSL esitti myös, että Helsingin ja kaupunkiliikenneyhtiön tulee varautua Helsingin kaupunkipyöräpalvelun tilaajatehtävien siirtämiseen HSL:lle viimeistään nykyisen sopimuksen päättyessä.

Lisäksi HSL esitti, että HKL-liikelaitoksen nykyisten muuhun kuin raideliikenteeseen liittyvien tehtävien järjestämistapaa valmistellaan yhdessä HSL:n kanssa ja näihin tehtäviin osoitetaan Helsingin puolella riittävät resurssit erityisesti bussiliikenteen toimintaedellytysten turvaamiseksi.

Yhtiöittämiseen liittyvä päätöksenteko

Yhtiön perustamista koskeva päätöksenteko kaupungin päätöksentekoeuromississä tapahtuu elosyyskuussa 2021 ja perustettava yhtiö aloittaa toimintansa 1.1.2022.

Osana Helsingin kaupungin päätöksentekoa kaupunginkanslia pyytää HKL:n johtokunnan lausuntoa HKL:n yhtiöittämisestä 13.8.2021 mennessä.

Helsingin kaupunginhallitus käsittelee HKL:n toiminnan yhtiöittämistä 23.8.2021 pidettävässä kokouksessaan ja valtuuston käsittelyyn yhtiöittämisasia on tarkoitus tuoda 8.9.2021.

Vantaan kaupungin päätöksenteko yhtiöstä tapahtuu myöhemmin syksyn aikana.

Lausuntopyynnön liitteet

1. kuvaus yhtiöittämisen prosessista
2. omistajastrategialuonnos
3. henkilöstötoimikunnan lausunto ja sen liite
4. henkilöstön vetoamus
5. HSL:n lausunto