

13.06.2017

HSL -kunnat

LAUSUNTOPYYNTÖ JÄSENKUNNILLE KUNTAOSUUSLASKENNAN UUDISTAMISESTA

HSL haluaa kysyä TTS-lausuntopyyntöön yhteydessä jäsenkuntien kantaa kuntaosuuslaskelmien päivityksestä ja jäsenkunnille kohdistettavien kulujen ja tuottojen kohdistusperiaatteista.

Taustaa

HSL-liikenteen kulut ja tuotot kohdennetaan jäsenkunnille perussopimuksessa esitettyjen periaatteiden mukaisesti. Kuntayhtymän eri tehtävistä aiheutuvat kulut kohdistetaan palvelujen käytön mukaisesti. Lipputulot jaetaan kunnille kuntakohtaisen lipputulokertymän perusteella. Perussopimuksessa jäsenkunnille jaettavat kulut on jaettu operointikuluihin (liikennöintikorvaukset), tilaajaorganisaation suunnittelu-, hallinto- yms. kuluihin (yleiskustannukset) ja infrakuluihin.

Uuteen vyöhykehinnottelujärjestelmään siirryttäessä tulee nykyiseen kuntaosuuslaskelmaan tarve tehdä isoja päivityksiä laskentasääntöjen osalta. Nykyisen laskentamallin kohdistusperiaatteet perustuvat vahvasti malliin, jossa lipputuloja ja kustannuksia jaetaan joko kuntien sisäisten tai seudullisen liikenteen erissä. Tarpeelliseksi tuli sopia, kuinka kohdistussääntöjä muutetaan niin, että ne tukevat vyöhykejärjestelmää, jossa ei ole kuntarajoja. Samalla ajankohtaiseksi tuli selvittää, voitaisiinko kuntaosuuslaskentaa kehittää kokonaisvaltaisemmin.

HSL teetti keväällä 2016 ulkopuolisen asiantuntijan avulla esiselvityksen mahdollisuuksista kehittää ja antaa vaihtoehtoja kuntaosuuslaskentaan. Esiselvityksen keskeinen tulos oli ehdotus jakaa operointikulujen alijäämää kokonaisuutena tarjontatason perusteella. Selvityksestä pyydettiin jäsenkunnilta lausunnot ja kunnat vastauksissaan suhtautuivat myönteisesti laskennan kehitykseen. Kunnat kuitenkin edellyttivät, että pääsevät yhteistyössä kehittämään laskentamallia. Keväällä 2017 perustettiin työryhmä kehittämään kuntaosuuslaskentaa, johon osallistuivat myös jäsenkuntien edustajat.

Taustalla kuntaosuuslaskennan päivityksessä oli useita ilmiöitä tai tavoitteita, jotka ovat lähtöisin HSL:n strategisista tavoitteista. Muutokset toimintaympäristössä osaltaan lisäävät epävarmuutta nykyisessä laskentamallissa ja ne pyrittiin huomioimaan kehitystyössä. (Kts. liite 3)

13.06.2017

Havainnot

Nykyinen kuntaosuuslaskentamalli on ollut käytössä vuodesta 2010 alkaen. Se pyrkii kohdentamaan tulot ja kulut kunnille tarkasti liikennemuodoittain ja linjastoittain kuntalaisten käytön mukaan. Operointikustannukset jaetaan linjastokohtaisesti kunnille kohdistettujen matkustajakilometrien perusteella. Matkustajakilometrien tiedot pyritään pääasiassa keräämään matkakorttijärjestelmän nousujen ja keskimatkatietojen perusteella, jotka kohdistetaan kunnille lippulajin ja kuntalaisuustiedon perusteella. Lipputulojen jakoperiaatteet ovat perustuneet erilaisten lippulajien kohdistussääntöihin ja matkakorttien kuntalaisuustietoihin. Erilaisilla lipputyypeillä tehtyjen nousujen ja tuottojen luokitteluun useisiin eri laskentaryhmiin on vaatinut ylläpitoa ja täsmäytystä. Tarkempi kuvaus kuntaosuuksien laskentaperusteista löytyy TTS:n dokumentin liitteestä 6.

Käytännön haasteeksi ovat muodostuneet avorahastukseen perustuvat liikennemuodot (juna, metro, raitiovaunu), joiden osuus on noin puolet matkustajanousuista. Avorahastuksen piirissä olevien liikennemuotojen matkakorttitietoja ei ole luotettavasti saatavilla, joten tarvittavat jakoperusteet kerätään satunnaisotantaan perustuvien lippulajitutkimuksien tietojen perusteella. Pienempien kuntien osalta lippulajitutkimuksien vaikutukset voivat kuitenkin johtaa suhteellisesti suuriin vaihteluihin. Lisäksi lippulajitutkimuksia ei toisteta vuosittain, joten jakoperusteet ovat kiinnitettyjä useaksi vuodeksi eteenpäin, vaikka liikenteessä ja kysynnässä tapahtuu muutoksia. Pitkällä aikavälillä HSL pyrkii lisäämään avorahastuksen piirissä olevaa raideliikenteen ja runkoliikenteen osuuksia, mikä kasvattaa lippulajitutkimuksiin perustuvan osuuden merkitystä laskennassa. Esimerkiksi Länsimetron avautuminen tuo lähivuosina huomattavasti lisää matkustajia avorahastuksen piiriin.

Suunnitteilla oleva vyöhykehinnointelu poistaa myös nykyiset kuntien sisäiset lipputulot, jotka ovat muodostaneet yli puolet aikaisemmin kunnille suoraan kohdistettavista lipputuloista. Kun sisäiset lipputuotteet korvautuvat seutulippuihin verrattavissa olevilla vyöhykelipuilla, kasvaa myös niin sanotun yleisen HSL-erän osuus. Tätä erää joudutaan edelleen jakamaan vyöhykkeittäin nousujen perusteella, eli laskennallisten välivaiheiden määrä tulee kasvamaan. Samaan yleiseen erään sisältyy myös myyntimäärissä nopeasti kasvavan mobiililipun tulot.

Kuntaosuuksien raportoiminen, ennustaminen ja poikkeamien analysointi on ollut haastavaa. Kuntien mahdollisuudet vaikuttaa omaan rahoitusosuuteensa ovat olleet rajallisia lyhyellä aikavälillä, ja lopulliset kuntaosuudet ovat poikenneet talousarvioiden mukaisista laskelmista. Kuntien toiveena onkin ollut nopeuttaa raportointia ja parantaa ennusteiden luotettavuutta. Kuntaosuuksien arvioiminen HSL:n laajentuessa uusiin kuntiin on myös vaativaa, koska kohdistusperiaatteet pohjautuvat keskeisesti tulevien matkustajamäärien ennustamiseen.

13.06.2017

Ehdotus

Kuntaosuuslaskelman uudistamista valmisteltiin kuntien ja HSL:n yhteisessä työryhmässä. Uusi laskentamalli nimettiin ”Seudulliseksi rahoitusmalliksi”.

Työryhmän kuntaedustajien yhteisen näkemyksen mukaan lipputulojen kohdistuksesta suoriin kunnille ei tule luopua, vaan kuntalaisten ostamien lippujen tulee edelleen vähentää kuntien omaa rahoitusosuutta. Työryhmän ehdotuksena on, että lipputulojen kohdistussääntöjä yksinkertaistetaan. Kaikki ne lipputulot, joiden osalta kuntalaisuustieto on selvillä, kohdistetaan ko. kunnalle riippumatta lippulajista. Nykyisestä tuettu/omakustanne-jaottelusta luovuttaisiin, koska vastaavasti samaan logiikkaan perustuvasta kustannusten nousuihin perustuvasta jakoperusteesta luovuttaisiin (kts. seuraava kappale). Ne lipputulot, joiden osalta ostajan kuntalaisuustietoa ei ole saatavilla, vähentävät suoraan operointikulujen yhteisen alijäämän osuutta. Samalla poistettaisiin subventiomattomien seutulippujen ja muiden yleisten, suoraan kohdistamattomien lipputulojen nousuihin perustuvat jakosäännöt.

Lisäksi työryhmä ehdottaa, että operointikulut kohdistetaan kuntien alueella järjestetyn joukkoliikennetarjonnan perusteella. Tarjontatasoon vaikuttavat liikennemuotojen paikkakapasiteetti ja operointikulut. Tarjontatason määrittämisessä voidaan huomioida myös alueelliset erityispiirteet, kuten junaliikenteen keskimatkat korottavana vaikutuksena tai kunnan alueen läpikulkuliikenne alentavana tekijänä. Laskenta poikkeaa tältä osin oleellisesti nykyisestä mallista, missä joukkoliikenteen operointikustannukset jaetaan kunnille liikennemuodoittain ja linjastoittain matkustajakilometrien perusteella. Seudullinen rahoitusmalli pyrkii näillä tekijöillä kannustamaan tehokkaisiin liikennemuotoihin ja järjestämään joukkoliikenne kustannustehokkaasti.

Työryhmän ehdotus ei sisällä muutoksia infrakulujen jakoperusteisiin.

Yleiskuluihin jakoperusteeksi työryhmä ehdottaa kuntien asukasmääriä. Asukasmäärä on ennakoitavampi, selkeämpi ja yksinkertaisempi jakoperuste kuin nykyinen nousijamääriin perustuva laskenta.

Ehdotetut muutokset laskentamalliin ovat tiivistetysti seuraavat:

Erä	Nykyinen kohdistus	Seudullinen rahoitusmalli
Operointikulut	Liikennemuodoittain / linjastoittain matkustajakilometrien perusteella	Alueellisen tarjonnan mukaisesti
Yleiskulut	Nousujen perusteella	Kuntien asukasmäärän perusteella
Lipputulot	Tuetut lipputulot kunnille, omakustanteiset seutulipputulot nousujen mukaan	Tuettu / omakustanteinen – jaottelusta luopuminen ja kohdistussääntöjen karsiminen
Infrakulut	Nousujen suhteessa	Nousujen suhteessa

13.06.2017

Seudullisen rahoitusmallin toimivuutta erilaisissa joukkoliikenteessä tapahtuvissa muutoksissa tarkasteltiin laskennallisissa herkkyystarkasteluissa. Herkkyystarkasteluissa vertailtiin kuntien rahoitusosuuksissa tapahtuvia muutoksia nykyisen ja seudullisen rahoitusmallin välillä linjastomuutoksissa tai kannattavuustilanteissa. Näiden tarkasteluiden perusteella kunnille arvioidut rahoitusosuudet erilaisissa muutostilanteissa koettiin oikeudenmukaisemmiksi seudullisessa rahoitusmallissa.

Seudullinen rahoitusmallissa kuntien rahoitusosuudet eivät kasva entiseen malliin nähden kohtuuttomasti. Myös kunnan asukasmääriin suhteutettuna rahoitusosuudet ovat keskenään vertailukelpoisia. Ennusteiden tarkkuuteen vaikuttavat erityisesti Länsimetron ja vyöhykehinnottelujärjestelmän kokonaisvaikutusten ennustaminen matkustajamäärissä ja lipputulossa. Laskelmien tueksi ulkopuolisen asiantuntija tuotti arvioita liikennemääristä ja avusti laskennan tarkistamisessa.

Laskentasääntöjen muutokset vaativat HSL:n perussopimukseen tehtäviä muutoksia. Lausunnon lopussa on esitetty nykyinen perussopimuksen 26 § ja erikseen siihen tehtävät alustavat muutokset. Infrapopimukseen ei tehdä muutoksia tässä vaiheessa.

Lausuntopyyntö

Pyydämme jäsenkuntien lausuntoa 31.8.2017 mennessä esitykseen päivittää kuntaosuuslaskelmien kohdistusperiaatteita.

1. Esitys operointikulujen kohdistamisen laskentaperiaatteiden muutoksesta
2. Esitys yleiskulujen kohdistamisen laskentaperiaatteiden muutoksesta
3. Esitys lipputulujen kohdistamisen laskentaperiaatteiden muutoksesta
4. Esitys, että infrakulujen jakoperusteisiin ei tehdä muutosta

Kunta voi myös yleisesti ottaa kantaa laskennan periaatteisiin tai nostaa esille muita havaitsemiansa seikkoja. HSL päivittää ja kehittää seudullista rahoitusmallia palautteen perusteella syksyllä TTS:n yhteydessä.

Lisätietoja antaa:

Osastonjohtaja Ilmari Mäkinen, p. 050 364 8772

Controller Oskari Leho p. 050 5606 222

Liitteet

Nykyinen perussopimus 26§
Ehdotetut muutokset perussopimukseen
Työryhmän esitys kuntaosuuslaskennan muuttamisesta (Seudullinen rahoitusmalli)

13.06.2017

Nykyinen perussopimus 26 §**Toiminnan rahoitus sekä lipputulojen ja kulujen jakaminen***Yleiset periaatteet*

Kuntayhtymä rahoittaa toimintamenoja lipputuloilla, kuntien maksamilla tariffituilla, valtion avustuksilla ja muilla tuloilla.

Jäsenkunnille kohdistetaan kuntayhtymän eri tehtävistä aiheutuvat kulut palvelujen käytön mukaisesti. Lipputulot kohdistetaan kunnittain kuntakohtaisen lipputulokertymän perusteella.

Siltä osin kuin tehtävän hoidosta perittävät maksut ja muut tuotot eivät riitä kattamaan kuluja, maksavat kunnat kuntayhtymälle tariffitukea, jolla katetaan kullekin kunnalle kohdistettujen kulujen ja tuottojen erotus.

Korvaus niistä tehtävistä, jotka kuntayhtymä hoitaa sopimuksen perusteella, määritellään sopimuksessa, jonka perusteet hallitus hyväksyy.

Jäsenkuntien kuntayhtymän käyttöön erillisillä sopimuksilla osoittaman joukkoliikenneinfraomaisuuden käytöstä maksettavan käyttöoikeuskorvauksen laskentaperusteena käytetään infraomaisuuden tarkistettua käypää arvoa.

Joukkoliikenteen lipputulojen ja järjestämisen menojen kohdentaminen

Joukkoliikenteen lipputulojen ja joukkoliikenteen järjestämisestä aiheutuvien kulujen kohdistamisessa jäsenkunnille noudatetaan seuraavia periaatteita:

Lipputulot

Henkilökohtaiset arvo- ja kausiliput kohdistetaan matkakorttijärjestelmän tietojen mukaan, muut liput joko suoraan ao. kunnalle tai henkilökohtaisten lippujen suhteessa soveltaen.

Tilaajaorganisaation suunnittelu, hallinto yms. kulut

- Liikennemuodoittain nousujen suhteessa

Operointikulut (liikennöintikorvaukset)

- Liikennemuodoittain matkustuskilometrien suhteessa

Infrakulut

- Liikennemuodoittain nousujen suhteessa

Infrakulut lasketaan käypien arvojen perusteella. Kuluihin sisältyvät 50 % pääoman poistoista ja koroista sekä täysimääräisesti infran hallinto- ja ylläpitokulut. Infran hallinto- ja ylläpitokuluista neuvotellaan kuntayhtymän ja jäsenkuntien kesken vuosittain.

Jäsenkuntien uusien joukkoliikenneinvestointien osalta otetaan huomioon myös rakennusaikaiset korot. Määriteltäessä jäsenkuntien vanhojen joukkoliikenneinvestointien käypää arvoa ei rakennusaikaisia korkoja kuitenkaan jälkikäteen oteta huomioon.

13.06.2017

Vantaan kehärata ja muut tulevat kaupunkiratahankkeet sisällytetään infrakustannuksiin, mutta ei vanhojen kaupunkiratojen kustannuksia.

Kustannusten jaossa käytettävä kysyntätieto (nousut ja matkustuskilometrit liikennemuodoittain ja kunnittain) perustuu lippulajitutkimuksiin ja matkakorttijärjestelmän keräämiin tietoihin tai muihin vastaaviin, luotettavista lähteistä kerättyihin tietoihin. Kuntayhtymän hallitus liittää vuosittain jäsenkunnille 23 §:n mukaisesti lähetettävän taloussuunnitelman lausuntopyyntöön alustavan suunnitelman kysyntätietojen tarkistamisesta. Suunnitelmassa esitetään tarkistuksen ajoittuminen ja tietolähteet, joihin tarkistus perustuu. Suunnitelmassa otetaan huomioon mm. merkittävien joukkoliikennehankkeiden arvioitu toteutuminen. Jäsenkuntien lausunnot saatuaan kuntayhtymän hallitus päättää lippulajitutkimusten järjestämisestä ja ajankohdista. Kuntayhtymän hallitus päättää edellä selostettujen periaatteiden mukaisesti yksityiskohtaiset laskentaperiaatteet järjestämänsä joukkoliikenteen lipputulojen ja menojen kohdentamisesta jäsenkunnille.

Ehdotetut muutokset

Toiminnan rahoitus sekä lipputulojen ja kulujen jakaminen

Yleiset periaatteet

(Ei muutoksia)

Joukkoliikenteen lipputulojen ja järjestämisen menojen kohdentaminen

Joukkoliikenteen lipputulojen ja joukkoliikenteen järjestämisestä aiheutuvien kulujen kohdistamisessa jäsenkunnille noudatetaan seuraavia periaatteita:

Lipputulot ~~Henkilökohtaiset arvo- ja kausi-~~ Matkakorttijärjestelmän tietojen mukaan **tai soveltaen muun saatavilla olevan tiedon perusteella**, muut liput joko suoraan ao. kunnalle tai henkilökohtaisten lippujen suhteessa soveltaen ~~vähentävät yhteistä~~ **operointikulujen osuutta**

Tilaaajaorganisaation suunnittelu, hallinto yms. kulut

~~- Liikennemuodoittain nousujen suhteessa~~ **Jäsenkuntien asukasmäärien suhteessa**

Operointikulut (liikennöintikorvaukset)

~~- Liikennemuodoittain matkustuskilometrien suhteessa~~ **Alueellisen tarjontatason perusteella.**

Infrakulut

- Liikennemuodoittain nousujen suhteessa **(Ei muutoksia)**