

## Selvitys Vantaan ratikan omistusmalleista

### Lähtökohtia Vantaan ratikan omistajuustarkasteluun

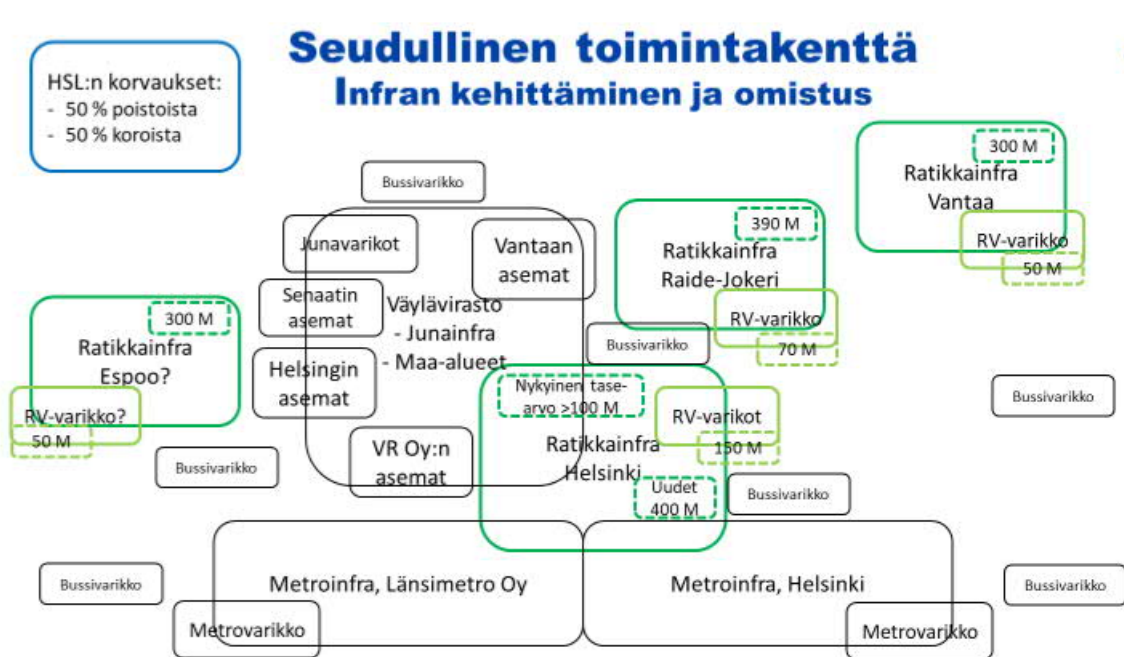
Vantaan raitioliikenne tulee olemaan osa Helsingin Seudun Liikenne-kuntayhtymän (HSL) järjestämää joukkoliikennettä. Maat raitiotien vaikutusalueella ovat pääosin yksityisomistuksessa, potentiaalisista kehitysalueista hieman alle kolmasosa on kaupungin omistuksessa.

HSL suunnittelee joukkoliikenteen reitit ja aikataulut, ostaa joukkoliikennepalvelut operaattoreilta, vastaa joukkoliikenteen informaatiosta ja lippujärjestelmästä sekä päättää lippujen hinnoista. HSL maksaa kunnille myös ns. infrakorvauksia. HSL:n toiminnan kustannuksista noin 50 % katetaan lipputuloilla ja noin 50 % kuntien maksamilla kuntaosuuksilla.

Joukkoliikenteen infra on pääosin seudun kuntien vastuulla. HSL maksaa kunnille 50 % joukkoliikenneinfraan tehtyjen investointien poistoista ja koroista sekä infran ylläpitokustannukset kokonaisuudessaan.

### Seudun raideliikenteessä on monia toimijoita:

- HKL omistaa Helsingin metro- ja raitioratainfra, liikennekaluston, varikot sekä ”Martinlaakson radan” Helsingin asemat. HKL hoitaa myös metro- ja raitioliikenteen operoinnin.
- Raide-Jokerin infra tulee kuulumaan Helsingin osalta HKL:n ja Espoon osalta Espoo kaupungin omistukseen. HKL omistaa vaunut. Liikenteen operoinnin järjestämistä ei vielä ole ratkaistu.
- Väylävirasto omistaa junaliikenteen ratainfra
- Pääkaupunkiseudun Junakalusto Oy omistaa Sm-5 junat
- VR operoi junaliikennettä, omistaa varikon, vanhemman junakaluston sekä osan asemista. Vuodesta 2022 liikennettä operoi HSL:n kilpailuttama operaattori
- Vantaan kaupunki/Tilakeskus omistaa Kehäradan Vantaalla sijaitsevat asemat (poikkeuksena Lentoasema)
- Senaatti omistaa osan lähiliikenteen asemista
- Länsimetron infra kuuluu Länsimetro Oy:n omistukseen
- Pääkaupunkiseudulla on useita bussivarikoita, jotka ovat joko kaupunkien, HKL:n tai yksityisten toimijoiden omistuksessa
- Tulevien ratikkahankkeiden (Vantaa, Espoo) organisoimis- tai toteutustapaa ei ole vielä päätetty



Kuva 1: Seudun joukkoliikenneinfran omistukseen, ylläpitoon ja kehittämiseen osallistuu monia toimijoita, tulevaisuudessa toimijoiden määrää ei ole ainakaan syytä lisätä

### Karsitut omistussmallivaihtoehdot

Ennen tutkittavien vaihtoehtojen muodostamista tarkasteltiin laaja-alaisesti erilaisia omistus-, toteutus- ja kehittämismallivaihtoehtoja. Organisoinnin kannalta kriittisiksi ja laajaa seudullista organisointia tukeviksi tekijöiksi osoittautuivat seuraavat, merkittäviä synergiaetuja tuottavat seikat:

- **Osaamisen keskittäminen.** Helsingin seudulle ei ole syytä luoda päällekkäisiä, samoihin tai samankaltaisiin tehtäviin keskittyviä erillisiä organisaatioita.
- **Suuruuden ekonomia.** Erityisesti hankinnoissa volyymin avulla on merkitystä mutta myös ylläpitotehtävissä suuruudesta on hyötyä. Myös liikenteen ohjauksen järjestämisen kustannukset ja tehokkuus hoituvat suuressa kokonaisuudessa paremmin kuin hajautetussa mallissa.
- **Kokonaisuuden hallinta.** Raitiotieinfran kehittämisessä, hankinnoissa ja ylläpidossa tarvitaan kokonaisnäkemys ja kokonaisuuden hallintaa korostava ohjaus.
- **Erikoiskalusto.** Raitiotieinfran rakentamisessa ja ylläpidossa tarvitaan paljon kallista erikoiskalustoa, joka hajautetussa mallissa olisi vajaakäytössä.

Seuraavat vaihtoehdot eivät osoittautuneet relevanteiksi omistus-, toteutus- ja kehittämismallivaihtoehdoiksi:

1. **Yksityinen yritys** suunnittelee, toteuttaa, omistaa ja ylläpitää. Malli edellyttää laajaa ja yksityiskohtaista sopimusrakennetta, jossa kaupungin ja yrityksen vastuut ja velvollisuudet määritellään yksityiskohtaisesti
  - Mallin piirteitä:
    - Business-lähtöisen ansaintamallin luominen on vaikeata, koska tulot eivät voi perustua käyttäjämaksuihin (HSL-liikenne)
    - Tonttimaa raitiotien vaikutusalueella on pääosin yksityisomistuksessa ja omistus on lisäksi hajautunut. Potentiaalisista maankäytön kehitysalueista hieman alle kolmasosa on

kaupungin omistuksessa. Yhtiön talous ei voi mitenkään kannattavasti perustua maankäytön kehittämisestä kertyviin tuloihin pitkälläkään aikajänteellä.

- Yksityinen yhtiö ei voi sopia yksityisille tonttimaille kohdistuvien kaavojen maankäyttömaksuista, vaan sopimukset laatii ja maksut perii kaupunki (MRL)
- Ratikkahankkeen ja muun kaupunkirakentamisen fyysinen erottelu (mm. urakkarajat ja -kustannukset) katualueella on erittäin haastavaa ja vaatii pitkälle viedyt suunnitelmat
- Yksityisen yrityksen on mahdollista toteuttaa hanke joustavammin, edullisemmin ja nopeammin kuin julkisen toimijan
- Yksityisten sijoitusten tuottovaatimukset tekevät rahan hinnan korkeammaksi kuin kaupungin maksaman rahan hinnan
- Yhtiön tulonmuodostuksen olisi perustuttava hyvin suurelta osin kaupungin maksamiin rahoitus- ja ylläpitovastikkeisiin
- Yhtiön toteuttamaa Vantaan ratikkaa on lähes mahdoton sovittaa seudulliseen raideliikenteeseen, joten mittakaavaetuja malli ei tuota.
- Kaupungin roolina on viime kädessä vain maksajan rooli sekä riski mikäli yhtiön taloudellinen tilanne muodostuu kriittiseksi
- Johtopäätökset:
  - Yksityinen yritys Vantaan ratikan toteuttajana, omistajana ja ylläpitäjänä ei tuota sellaisia hyötyjä, että Vantaan ratikka kannattaisi toteuttaa PPP-mallilla

2. **Kaupungin ja yksityisen tahon yhteisyritys** suunnittelee, toteuttaa, omistaa ja ylläpitää. Riippumatta siitä, onko kaupunki yhtiössä enemmistö- tai vähemmistöosakkaana, edellyttää malli laajaa ja yksityiskohtaista sopimusrakennetta, jossa kaupungin ja yrityksen vastuut ja velvollisuudet määritellään yksityiskohtaisesti.

- Mallin piirteitä:
  - Business-lähtöisen ansaintamallin luominen on vaikeata, koska tulonmuodostus ei voi perustua käyttäjämaksuihin (HSL-liikenne)
  - Tonttimaan raitiotien vaikutusalueella on pääosin yksityisomistuksessa ja omistus on lisäksi hajautunut. Potentiaalisista maankäytön kehitysalueista hieman alle kolmasosa on kaupungin omistuksessa. Yhtiön talous ei voi mitenkään kannattavasti perustua maankäytön kehittämisestä kertyviin tuloihin pitkälläkään aikajänteellä.
  - Yksityinen yhtiö ei voi sopia yksityisille tonttimaille kohdistuvien kaavojen maankäyttömaksuista, vaan sopimukset laatii ja maksut perii kaupunki (MRL)
  - Yksityisen yrityksen on mahdollista toteuttaa hanke joustavammin, edullisemmin ja nopeammin kuin julkisen toimijan
  - Kaupungilla on mahdollisuus oppia yksityisen yrityksen tuomasta osaamispääomasta
  - Yksityisten sijoitusten tuottovaatimukset tekevät rahan hinnan korkeammaksi kuin kaupungin maksaman rahan hinnan
  - Yhtiön tulonmuodostuksen olisi perustuttava hyvin suurelta osin kaupungin maksamiin rahoitus- ja ylläpitovastikkeisiin
  - Yhteisyrityksen toteuttamaa Vantaan ratikkaa on lähes mahdoton sovittaa seudulliseen raideliikenteeseen, joten mittakaavaetuja malli ei tuota.
  - Kaupungin roolina on viime kädessä vain maksajan rooli sekä riski, mikäli yhtiön taloudellinen tilanne muodostuu kriittiseksi
- Johtopäätökset:

- Kaupungin ja yksityisen tahon yhteisyritys Vantaan ratikan toteuttajana, omistajana ja ylläpitäjänä ei tuota sellaisia hyötyjä, että Vantaan ratikka kannattaisi toteuttaa PPP-mallilla
- 3. Kaupungin liikelaitos tai kahden tai useamman kunnan liikelaitoskuntayhtymä** suunnittelee, toteuttaa, omistaa ja ylläpitää
- Mallin piirteitä:
    - Yleinen suuntaus ei suosi liikelaitosten perustamista ja niiden toteuttaminen olisi poliittisesti hyvin epätodennäköistä
    - Liikelaitoksen tulonmuodostus ei voi perustua käyttäjämaksuihin (HSL-liikenne)
    - Tonttimaan raitiotien vaikutusalueella on pääosin yksityisomistuksessa ja omistus on lisäksi hajautunut. Potentiaalisista maankäytön kehitysalueista hieman alle kolmasosa on kaupungin omistuksessa. Liikelaitoksen talous ei voi mitenkään kannattavasti perustua maankäytön kehittämisestä kertyviin tuloihin pitkälläkään aikajänteellä
    - Liikelaitos ei voi sopia yksityisille tonttimaille kohdistuvien kaavojen maankäyttömaksuista, vaan sopimukset laatii ja maksut perii kaupunki (MRL)
    - Ratikkahankkeen ja muun kaupunkirakentamisen fyysinen erottelu (mm. urakkarajat ja -kustannukset) katualueella on erittäin haastavaa ja vaatii pitkälle viedyt suunnitelmat
    - Liikelaitokselle hanke olisi ydinliiketoimintaa ja se saattaisi toteuttaa hankkeen joustavammin, halvemmalla ja nopeammin
    - Liikelaitos voisi hyödyntää kaupungin lainaehtoja, joten rahoitus ei tuota lisäkustannuksia
    - Liikelaitos tai liikelaitoskuntayhtymä ovat osa kaupungin (tai kaupunkien) hallintoa ja niiden päätöksenteossa on noudatettava kaikkia niitä määräyksiä, jotka koskevat kaupungin päätöksentekoa.
    - Liikelaitoksen tulonmuodostuksen olisi perustuttava hyvin suurelta osin kaupungin maksamiin rahoitus- ja ylläpitovastikkeisiin
    - Kaupungin liikelaitoksen toteuttamaa Vantaan ratikkaa on lähes mahdoton sovittaa seudulliseen raideliikenteeseen, joten mittakaavaetuja malli ei tuota. Mikäli hanke toteutettaisiin liikelaitoskuntayhtymän muodossa, olisivat mittakaavaedut saavutettavissa
  - Johtopäätökset:
    - Liikelaitos tai liikelaitoskuntayhtymä Vantaan ratikan toteuttajana, omistajana ja ylläpitäjänä ei tuota sellaisia hyötyjä, että Vantaan ratikka kannattaisi toteuttaa liikelaitosmallilla.

### Tutkitut toteutusmallivaihtoehdot

Edellä lueteltujen vaihtoehtojen karsinnan jälkeen työn yhteydessä tutkittiin Vantaan ratikan organisoinniseksi seuraavia vaihtoehtoja:

#### 1. Kaupungin organisaatio

Kaupunki suunnittelee, toteuttaa, omistaa ja ylläpitää  
Kalusto hankitaan kaupungin omistaman kalustoyhtiön nimiin  
Helsinki liittyy toteutukseen sopimuksella ja omistaa infran omalla alueellaan

#### 2. A Kaupungin yhtiöt/-t, kaupunki omistaa infran

Kaupunki omistaa infran  
Kaupungin omistama yhtiö/-t suunnittelee, toteuttaa, omistaa varikon ja kaluston sekä ylläpitää.  
Helsinki on yhtiön vähemmistöosakas

2. B Kaupungin yhtiö/-t (Malli "Tampere")

Kaupungin omistama yhtiö/-t suunnittelee, toteuttaa, omistaa ja ylläpitää.  
Helsinki on yhtiön vähemmistöosakas

3. Kaupunkien yhteistyö (Malli "Raide-Jokeri")

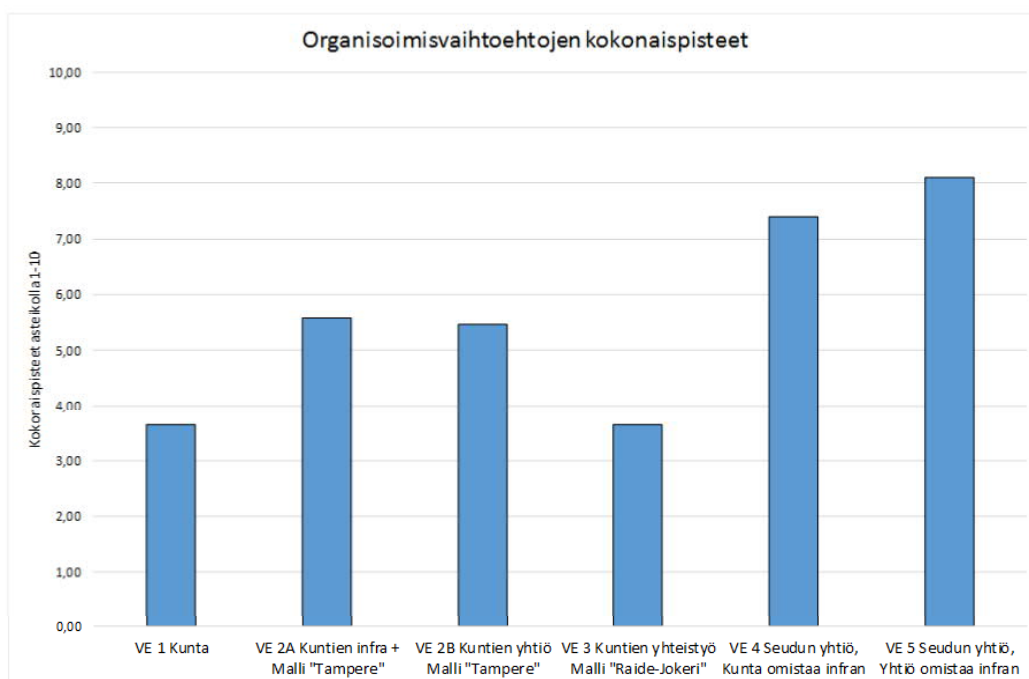
Kaupungit suunnittelevat, toteuttavat, omistavat ja ylläpitävät yhteistyössä  
Kalusto hankitaan kaupunkien omistaman kalustoyhtiön nimiin

4. Seudullinen yhtiö/-t, kaupungit omistavat infran

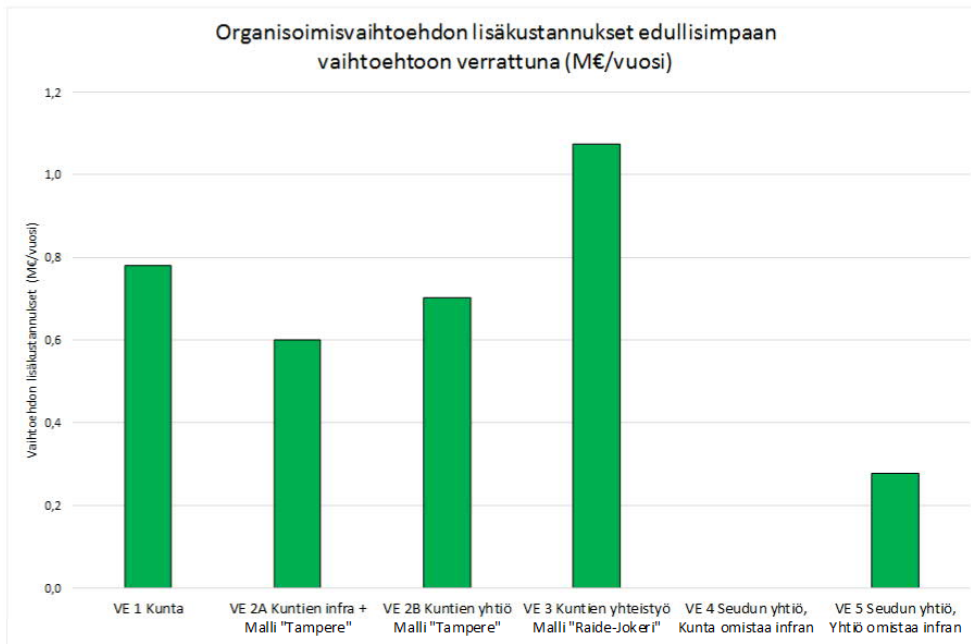
Seudullinen yhtiö/-t suunnittelee, toteuttaa ja ylläpitää.  
Kaupungit omistavat infran

5. Seudullinen yhtiö/-t

Seudullinen yhtiö/-t suunnittelee, toteuttaa, omistaa ja ylläpitää.



Kuva 2: Vaihtoehtojen pisteytysvertailu. Seudulliset vaihtoehdot osoittautuivat paikallisia vaihtoehtoja paremmiksi.



Kuva 3. Vaihtoehtojen kustannusvertailu. Tehtyjen laskelmien perusteella seudullisesti organisoitu toiminta on vuositasolla 0,6 – 1,0 M€ edullisempaa.

#### Vaihtoehtojen vertailussa korostuivat seuraavat piirteet:

- Vahvan kunnan omistuksen etuina (vaihtoehdot 1, 2A, 2B) ovat omistajaohjaus ja paremmat rahoituksen ehdot
- Kuntavetoisissa vaihtoehdoissa ei saavuteta mittakaavaetuja
- Malli "Raide-Jokeri" (VE 3) osoittautui vertailussa heikoimmaksi sen vuoksi, että toteuttajaosapuolia on kaksi, joiden välinen suhde on epätasapainossa. Varsinaiseen Raide-Jokeriin malli sopii paremmin.
- VE 4 on tasapuolisen hyvä vaihtoehto kaikkien vertailtujen ominaisuuksien suhteen
- VE 4:n etu VE 5:een verrattuna tulee infrarahoituksen ehdoista ja rajapintojen mataluudesta
- Seudullinen yhtiö (VE 5) on edullisimmillaan liikennöintiin, ylläpitoon ja seudullisuuteen liittyvissä kysymyksissä
- Seudullisen yhtiön (VE 5) heikkoudet liittyvät erityisesti rahoituksen ehtoihin

#### Johtopäätökset

- Vantaan kaupunki voi päättää vaihtoehdoista 1, 2A ja 2B. Vaihtoehdosta 2A tulisi aloittaa.
- Seudullisissa neuvotteluissa Vantaan tulee edistää vahvasti vaihtoehtoa 4 kohti etenemistä.

#### Yhteenveto osakeyhtiöpohjaisista omistummalleista

Investointivaiheen riskit kaupunkirakenteessa ovat suuret. HSL:n rooli liikenteen ostajana ja alueen joukkoliikennejärjestelmä ei tarjoa sellaista liiketoimintamallia, joka mahdollistaisi yksityisen yrityksen riskinoton sekä rahoituksen. Mikäli yksityinen taho toteuttaisi raitiotieinfran, muodostuisivat yksityisen yrityksen rahoituskulut, tulostavoitteet ja riskin hinnoittelu merkittäviin lisäkustannuksiin.

Kun raitiotie toteutetaan, samalla korjataan ja kehitetään laajasti olemassa olevaa katuinfraa. Tämä perustelee vahvasti sitä, että hankkeen tulee olla kaupungin tai kaupungin/kaupunkien omistaman yhtiön vastuulla.

Vaihtoehtojen vertailun perusteella mallit, joissa seudullinen yhtiö toteuttaa hankkeen ja vastaa infran ylläpidosta osoittautuivat parhaiksi. Rahoituskustannusten perusteella näyttää siltä, että kunnan omistama infra tulee edullisemmaksi kuin yhtiön omistama infra. Samalla kunnan omistajaohjausta voidaan toteuttaa tehokkaammin. Tällöin toteutusmallina on, että yhtiö vastaa rakentamisesta kaupungin taseeseen.

### Suositus etenemistieksi

Suosittelaaan että kaupunki edistää aktiivisesti raideliikenneinfran-, varikkojen ja kaluston seudullista organisoimista niin että kaupunki omistaa infran (vaihtoehto 4). Kaupunki valmistautuu omalta osaltaan päättämään viivytyksettä seudullisesta organisoinnista, mikäli neuvottelut johtavat kaupungin kannalta hyväksyttävään ratkaisuun.

Kun myöhemmin päätetään infran toteutusmallista, on syytä pyrkiä yhteistoiminnalliseen malliin johon kaikki toimijat voivat sitoutua riittävän ajoissa ennen rakentamista. Mikäli päätökset seudullisesta organisoinnista ovat tässä vaiheessa syntyneet, päättää kaupunki siirtää hankkeen raitiovaunujen ja varikon ylläpidon seudullisen organisaation tehtäväksi. Mikäli päätökset seudullisesta organisaatiosta eivät ole syntyneet, päättää kaupunki Vantaan Raitiohanke Oy:n perustamisesta ja siirtää edellisen kohdan toteutuksen yhtiön tehtäväksi.