

Erityiskertomus

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet EU:ssa: puutteet mittavia ja hyöty vähäinen

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaisesti)



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

TARKASTUSTIIMI

Tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallintaan liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät siten, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tämän tuloksellisuuden tarkastuksen toimitti tilintarkastustuomioistuimen II tarkastusjaosto, jonka vastuualueeseen kuuluvat yhteenkuuluvuutta, kasvua ja osallisuutta tukevien investointien menoalat. Jaoston puheenjohtaja on tilintarkastustuomioistuimen jäsen Iliana Ivanova. Tarkastus toimitettiin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Oskar Hericsin johdolla, ja siihen osallistuivat myös kabinettipäällikkö Thomas Obermayr, toimialapäällikkö Pietro Puricella, tehtävävastaava Enrico Grassi sekä tarkastajat Guido Fara, Di Hai, Svetoslav Hristov, Maria del Carmen Jiménez, Chrysoula Latopoulou ja Maria Ploumaki.



Vasemmalta oikealle: Guido Fara, Di Hai, Thomas Obermayr, Enrico Grassi, Oskar Herics, Chrysoula Latopoulou, Svetoslav Hristov, Pietro Puricella

SISÄLLYS

	Kohta
Sanasto	
Tiivistelmä	I - V
Johdanto	1 - 19
Mikä on julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus?	1 - 4
Syytä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien toteuttamiseen	5 - 6
EU:n julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusmarkkinat	7 - 8
Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet ja EU:n varat	9 - 19
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	20 - 23
Huomautukset	24 - 76
Tarkastettujen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeiden ansioista toimintapolitiikan täytäntöönpano oli nopeampaa ja oli mahdollista pitää yllä hyviä toiminta- ja ylläpitotasoja, mutta hankkeilla ei aina saavutettu mahdollisia hyötyjä	24 - 46
Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden valitseminen tarjosi viranomaisille mahdollisuuden toteuttaa kerralla suuret infrastruktuurisuunnitelmat yhden menettelyn avulla	25 - 27
Suuriin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeisiin liittyvät hankinnat lisäsivät riittämättömän kilpailun riskiä ja kärsivät joissakin tapauksissa merkittävästä viivästyksistä	28 - 32
Suurin osa tarkastetuista hankkeista kärsi merkittävästä rakennustöiden viivästyksistä ja kustannusten ylittymisestä	33 - 40
Suurimmassa osassa tarkastettuja hankkeita on mahdollisuus huolehtia hyvästä palvelu- ja ylläpitotasosta	41 - 43
Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet eivät ole suojelleet julkisen sektorin kumppania suunnitellun infrastruktuurin tulevaan kysyntään ja käyttöön liittyviltä ylisuurilta odotuksilta	44 - 46
Viivästykset, kustannusten kasvu ja hankkeiden alikäyttö johtuivat osaksi riittämättömistä analyyseistä ja huonosti soveltuvista lähestymistavoista	47 - 59
Useimmissa tarkastetuissa hankkeissa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus oli valittu ilman etukäteen tehtyä vertailevaa analyysia,	

joka olisi osoittanut valitun kumppanuuden takaavan parhaan vastineen rahalle	48 - 53
Riskinjako oli usein epäasianmukaista, jolloin kannustimet olivat vähäisemmät tai yksityinen kumppani altistui liian suurelle riskille	54 - 56
Pitkäaikaiset julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia koskevat sopimukset sopivat huonosti yhteen teknologian nopean muuttumisen kanssa	57 - 59
EU:n tukemiin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeisiin sovellettava institutionaalinen ja oikeudellinen kehys ei ole vielä riittävä	60 - 76
Kaikissa tilintarkastustuomioistuimen tarkastamissa jäsenvaltioissa ei ole kehittyneitä institutionaalisia ja oikeudellisia kehyksiä, vaikka julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet tunnetaankin	61 - 63
Tarkastuskäynnin kohteena olleet jäsenvaltiot eivät ole laatineet selkeää strategiaa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeiden käytölle siitä huolimatta, että hankkeiden vaikutukset ovat pitkäaikaisia	64 - 68
Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien yhdistäminen EU:n rahoitukseen tuo mukanaan lisää vaatimuksia ja epävarmuutta	69 - 71
Mahdollisuus kirjata julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeet taseen ulkopuolisiksi eriksi vaarantaa avoimuuden ja vastineen saamisen rahalle	72 - 76
Johtopäätökset ja suositukset	77 - 92
Tarkastetuissa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeissa ei aina onnistuttu saavuttamaan odotettuja hyötyjä vaikuttavasti	79 - 81
Viivästykset, kustannusten kasvu ja hankkeiden alikäyttö johtuivat osaksi riittämättömistä analyyseistä ja huonosti soveltuvista lähestymistavoista	82 - 84
EU:n tukemiin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeisiin sovellettava institutionaalinen ja oikeudellinen kehys ei ole vielä riittävä	85 - 92
Liite I	– EU:n tukemat julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet vuosina 2000–2014 maittain (miljoonaa euroa)
Liite II	– Suurimmat ongelmat yhdistettyjen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien käytössä kaudella 2007–2013 ja yhteisiä säännöksiä koskevaan asetukseen kautta 2014–2020 varten tehdyt muutokset

- Liite III – Tarkastetut hankkeet
- Liite IV – Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeet: tiivistelmä potentiaalisista hyödyistä ja riskeistä verrattuna tarkastuksen kattamien hankkeiden perusteella esitettyihin huomautuksiin

Komission vastaukset

SANASTO

Avustukset: Talousarviosta maksettu välitön rahoitus (lahjoitukset), jonka avulla toteutetaan tavoitteena oleva osa EU:n toimintapolitiikasta tai tuetaan sellaisen yhteisön toimintaa, joka edistää Euroopan unionin yleisen edun mukaista päämäärää tai unionin politiikan mukaista tavoitetta.

Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR): Rahaston tarkoituksena on lujittaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta Euroopan unionissa vähentämällä keskeisiä kehityseroja eri alueiden välillä. EAKR:sta myönnetään tukea lähinnä yrityksille infrastruktuureiden luomiseen ja työpaikkoja luoviin tuottaviin investointeihin.

Euroopan kansantalouden tilinpito- ja aluetilinpitojärjestelmä (EKT): EKT:n tilastotiedot tuotetaan aggregoidulla makrotasolla julkisyhteisösektoria varten. Tietoja käytetään julkisen talouspolitiikan viitekehyksenä, kuten jäsenvaltioiden raportointiin, joka koskee velkaa ja alijäämää koskevien Maastrichtin kriteerien noudattamista. Toukokuun 21 päivänä 2013 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 549/2013 mukaisesti EKT 2010:tä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioihin syyskuusta 2014 alkaen.

Euroopan laajuinen liikenneverkko (TEN-T): Euroopan laajuinen liikenneverkko (TEN-T) on Euroopan maantie- ja rautatie- sekä lento- ja vesiliikenneverkoista muodostuva suunniteltu liikenneverkko. TEN-T:n infrastruktuurin kehittäminen liittyy läheisesti EU:n liikennepolitiikan täytäntöönpanoon ja edistämiseen. Infrastruktuuri kattaa runkoverkon ja kattavan verkon, jotka on saatava valmiiksi vuoteen 2030 ja 2050 mennessä.

Euroopan rakenne- ja investointirahastot (ERI-rahastot): Euroopan rakenne- ja investointirahastot käsittävät viisi erillistä rahastoa, joiden tavoitteena on vähentää unionissa alueellista epätasapainoa monivuotisen rahoituskehityksen seitsenvuotiseksi varainhoitokaudeksi määriteltujen toimintapoliittisten kehysten avulla. ERI-rahastot ovat Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto (ESR), koheesiorahasto, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (maaseuturahasto) sekä Euroopan meri- ja kalatalousrahasto (EMKR).

Euroopan strategisten investointien rahasto (ESIR): ESIR on komission laatiman Euroopan investointiohjelman ensimmäinen pilari. Investointiohjelmasta käytetään toisinaan myös nimeä Junckerin ohjelma. Ohjelman tarkoituksena on saada vuosina 2015–2017 käyttöön vähintään 315 miljardin euron arvosta yksityisiä ja julkisia pitkän aikavälin investointeja eri puolilla EU:ta. ESIR perustettiin Euroopan investointipankin (EIP) erityisrahastoksi, jonka kesto ei ole rajattu. Siitä rahoitetaan hankkeiden riskialtimpia osia. EIP:lle koituvaa lisäriskiä kompensoidaan EU:n talousarviosta myönnetyllä takuulla, joka on arvoltaan enintään 16 miljardia euroa. Jäsenvaltiot voivat osallistua ESIR-rahaston rahoittamiseen. ESIR-rahastosta voidaan myöntää rahoitusta yhteistä etua koskeviin hankkeisiin tai muihin verkkojen yhteenliittämistä koskeviin hankkeisiin. Komissio on antanut lainsäädäntöehdotuksen, jolla ESIRin kesto pidennettäisiin vuoden 2020 loppuun, EU:n talousarviotakuu nostettaisiin 26 miljardiin euroon ja pyritäisiin 500 miljardin euron investointitavoitteeseen. Tarkastuksen aikana ehdotuksen käsittely oli vielä kesken.

Hallintoviranomainen: Hallintoviranomainen on kansallinen, alueellinen tai paikallinen viranomainen (tai julkinen taikka yksityinen elin), jonka jäsenvaltio on nimennyt hallinnoimaan toimenpideohjelmia. Sen tehtävänä on muun muassa valita rahoitettavat hankkeet, seurata hankkeiden täytäntöönpanoa ja raportoida komissiolle taloudellisista näkökohdista ja saavutetuista tuloksista.

Hankintaviranomaiset: Hankintaviranomaiset ovat kansallisia, alueellisia tai paikallisia viranomaisia taikka julkisoikeudellisia laitoksia, joiden on sovellettava julkisia hankintoja koskevia direktiivejä julkisten hankintojen ja suunnittelukilpailujen yhteydessä.

Jaettu hallinnointi: EU:n talousarvion toteuttamismenetelmä, jossa komissio siirtää talousarvion toteuttamistehtäviä jäsenvaltioille; komissiolla on kuitenkin lopullinen vastuu EU:n talousarvion toteuttamisesta.

JESSICA: JESSICA on komission yhdessä Euroopan investointipankin ja Euroopan neuvoston kehityspankin kanssa kehittämä aloite. Aloitteella tuetaan kaupunkialueiden kestävästä kehitystä ja kaupunkien elvyttämistä rahoitusjärjestelyjä koskevilla välineillä, joista säädetään Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä 11 päivänä heinäkuuta 2006 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1083/2006¹.

Julkisen hankintamenettely: Julkisella hankintamenettelyllä tarkoitetaan prosessia, jolla kansalliset, alueelliset ja paikalliset viranomaiset tai julkisoikeudelliset laitokset ostavat tuotteita, palveluja ja julkisia rakennusurakoita, kuten teitä ja rakennuksia. Myös yksityiset yritykset ovat julkisia hankintoja koskevien sääntöjen ja/tai periaatteiden alaisia, kun ne tekevät hankintoja, jotka rahoitetaan pääasiassa julkisista varoista.

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia käsittelevä eurooppalainen

asiantuntijakeskus (European PPP Expertise Centre, EPEC): EPEC on Euroopan investointipankin tukema asiantuntijakeskus, joka seuraa yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa alakohtaisten ja kansallisten julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusmarkkinoiden kehitystä ja tukee institutionaalisten valmiuksien kehittämistä, jotta kansalliset hallinnot voivat käsitellä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia.

Julkisen sektorin vertailumenettely: Yleisesti käytetty vertailutyökalu, jolla testataan, tarjoaako yksityinen investointiehdotus vastinetta rahalle verrattuna perinteiseen hankintamenettelyyn.

Koheesiorahasto: Koheesiorahaston tavoitteena on lujittaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta Euroopan unionissa rahoittamalla ympäristö- ja liikennehankkeita jäsenvaltioissa, joiden henkeä kohti laskettu bruttokansantulo on alle 90 prosenttia EU:n keskiarvosta.

¹ EUVL L 210, 31.7.2006, s. 25.

Maksuedellytysten täyttyminen: Hetki, jona kaikki yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuuden rahoitussopimukset on allekirjoitettu ja kaikki niihin sisältyvät ehdot on täytetty. Tällöin hankkeen rahoituslähteet (esim. lainat, oman pääoman ehtoinen rahoitus ja avustukset) voidaan ottaa käyttöön ja hankkeen täytäntöönpano voidaan aloittaa.

Ohjelmakausi: Monivuotinen toimintakehys, jonka puitteissa rakennerahastojen ja koheesiorahaston menot suunnitellaan ja toteutetaan.

Rahoitusvälineet: Rahoitusväline on yleisnimitys sopimuksille, joiden myötä sopimuksen haltijalle muodostuu saatava velalliselta. EU antaa tukea kolmelle erityyppiselle rahoitusvälineelle: oman pääoman ehtoiset rahoitusvälineet, lainavälineet ja takuuvälineet. Oman pääoman ehtoiset rahoitusvälineet ja lainavälineet ovat sopimuksia investoijan ja kohdeyhtiön tai lainanantajan ja -ottajan välillä. Takuut ovat sopimuksia, joiden yhteydessä takaajat takaavat investoijan tai lainanantajan oikeudet.

Suurhanke: Hanke, joka käsittää taloudellisesti toisistaan erottamattomia työkokonaisuuksia, joiden avulla toteutetaan tarkasti määritettyjä, selkeisiin tavoitteisiin tähtäviä teknisiä toimintoja. Hankkeen kokonaiskustannukset, jotka otetaan huomioon määritettäessä rahastoista maksettavaa rahoitusosuutta, ylittävät 50 miljoonaa euroa tai liikennealan hankkeissa 75 miljoonaa euroa. Kuhunkin yksittäiseen hankkeeseen tarvitaan komission hyväksyntä.

Toimenpideohjelma: Toimenpideohjelmassa vahvistetaan jäsenvaltion prioriteetit ja erityistavoitteet sekä määritetään, miten varoilla (EU:n sekä kansallinen julkinen ja yksityinen osarahoitus) rahoitetaan hankkeita tietyssä ajanjaksona (tavallisesti seitsemän vuoden aikana). Hankkeilla on edistettävä tiettyjen tavoitteiden saavuttamista. Tavoitteet määritellään toimenpideohjelman toimintalinjan tasolla. Toimenpideohjelmat voivat saada rahoitusta EAKR:sta, koheesiorahastosta ja/tai ESR:sta. Jäsenvaltio laatii toimenpideohjelman, jolle on saatava komission hyväksyntä ennen kuin EU:n talousarviosta voidaan suorittaa maksuja. Toimenpideohjelmia voidaan muuttaa niiden kattaman ajanjakson aikana ainoastaan molempien osapuolten suostumuksella.

Verkkojen Eurooppa -väline (CEF): Verkkojen Eurooppa -välineen (Connecting Europe Facility, CEF) rahoitustukea on myönnetty vuodesta 2014 lähtien kolmelle alalle: energia,

liikenne sekä tieto- ja viestintätekniikka (TVT). Verkkojen Eurooppa -välineessä määritetään kutakin kolmea alaa varten ensisijaiset investointikohteet seuraavien kymmenen vuoden ajaksi. Niitä ovat esimerkiksi sähkö- ja kaasukäytävät, uusiutuvien energialähteiden käyttö, liikennekäytävien yhteenliittäminen ja puhtaampien liikennemuotojen kehittäminen, laajakaistayhteydet ja digitaaliset verkostot.

Vipuvaikutus: EU:n talousarvion ja jäsenvaltioiden julkisten varojen avulla rahoitettujen rahoitusvälineiden yhteydessä vipuvaikutusta kuvataan sillä, kuinka monta euroa (julkista ja yksityistä) rahoitusta on tosiasiaassa ollut käytettävissä lopullisille edunsaajille tarkoitettuun taloudelliseen tukeen jokaista rahoitusvälineeseen (EU:n talousarviosta ja jäsenvaltioiden julkisista varoista) suunnattua julkiseen rahoitukseen perustuvaa euroa kohti.

Yhdistetty hanke: Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushanke, jossa EU:n varoja yhdistetään yksityisiin rahoituslähteisiin.

Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta².

² EUVL L 347, 20.12.2013, s. 320.

TIIVISTELMÄ

I. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeissa hyödynnetään julkista ja yksityistä sektoria sellaisten tavaroiden ja palvelujen tarjoamisessa, jotka ovat perinteisesti julkisen sektorin tarjoamia. Samalla hankkeet vähentävät julkisiin menoihin kohdistuvia tiukkoja budjettirajoitteita. EU:n maksuedellytykset on 1990-luvulta lähtien täyttänyt yhteensä 1 749 julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta, joiden arvo on yhteensä 336 miljardia euroa. Suurin osa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksista on toteutettu liikenteen alalla. Vuonna 2016 kolmannes koko vuoden investoinneista tehtiin liikenteeseen. Seuraavaksi eniten investointeja tehtiin terveydenhuoltoon ja koulutukseen.

II. Tähän mennessä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksiin on käytetty vain vähän EU:n varoja. Komissio on jo joitakin vuosia kannustanut julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien käyttöä (esim. Eurooppa 2020 -strategiassa) mahdollisesti tehokkaana hankkeiden toteutustapana. Tästä huolimatta tarkastuksessa havaittiin, että vuosina 2000–2014 EU:n rahoitusta myönnettiin vain 84:ään julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen, joiden hankekustannukset olivat yhteensä 29,2 miljardia euroa. EU:n osuus rahoituksesta oli 5,6 miljardia euroa. EU:n rahoituksen tärkeimmät lähteet olivat rakenne- ja koheesiorahastojen avustukset. Seuraavaksi eniten rahoitusta myönnettiin rahoitusvälineiden kautta, usein yhteistyössä Euroopan investointipankin (EIP) kanssa.

III. Tarkastuksessa tutkittiin 12:ta EU:n yhteisrahoittamaa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta, jotka on toteutettu Ranskassa, Kreikassa, Irlannissa ja Espanjassa maantieliikenteen ja tieto- ja viestintätekniikan aloilla. Tarkastuskäynnin kohteena olleet jäsenvaltiot edustivat noin 70:ää prosenttia EU:n tukemiin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksiin perustuvien hankkeiden kokonaismenoista (29,2 miljardia euroa). Tarkastuksessa arvioitiin, toteutuivatko julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksilta odotetut hyödyt tarkastetuissa hankkeissa, perustuivatko hankkeet perusteellisiin analyyseihin ja sopiviin lähestymistapoihin ja olivatko tarkastuskäynnin kohteena olleiden jäsenvaltioiden institutionaaliset ja oikeudelliset kehykset riittävät julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien menestyksekkään täytäntöönpanon kannalta.

Tilintarkastustuomioistuin teki kaiken kaikkiaan seuraavat havainnot:

- Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien ansiosta viranomaiset kykenivät hankkimaan suuria infrastruktuureja yhden menettelyn avulla. Kumppanuudet lisäsivät kuitenkin riittämättömän kilpailun riskiä, minkä vuoksi hankintaviranomaisten neuvotteluasema oli heikompi.
- Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien toteuttaminen edellyttää yleensä neuvottelemista näkökohdista, jotka eivät yleensä kuulu osana perinteiseen hankintamenettelyyn. Aikaa kuluu täten enemmän kuin perinteisten hankkeiden kohdalla. Tarkastetuista 12 hankkeesta kolmasosan kohdalla hankintamenettely kesti 5–6,5 vuotta ja hankkeisiin liittyi huomattavia viiveitä.
- Perinteisten hankkeiden tapaan myös tarkastetuissa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksissa ilmeni useimmissa tapauksissa huomattavaa tehottomuutta, joka ilmeni rakentamisen aikaisina viivästyksinä ja merkittävinä kustannusten nousuina. Kaikkiaan seitsemän valmistuneista yhdeksästä hankkeesta (joiden yhteenlasketut kustannukset olivat 7,8 miljardia euroa) viivästyi 2–52 kuukautta. Lisäksi julkisista varoista tarvittiin lähes 1,5 miljardin euron lisärahoitus, jotta tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat viisi moottoritietä Kreikassa ja Espanjassa saatiin valmiiksi. Noin 30 prosenttia tästä summasta tuli EU:lta (eli 422 miljoonaa euroa). Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tätä summaa ei käytetty vaikuttavasti, sillä potentiaaliset hyödyt eivät toteutuneet.
- Lisäksi Kreikassa (joka on selvästi suurin EU-rahoitusosuuden vastaanottaja 59 prosentilla EU-rahoituksen kokonaismäärästä eli sai 3,3 miljardia euroa) tarkastettujen kolmen moottoritien kilometrikustannus kasvoi jopa 69 prosentilla, vaikka hankkeiden laajuus pieneni jopa 55 prosentilla. Tämä johtui pääasiassa rahoituskriisistä ja julkisen sektorin kumppanin huonosti valmistelemista hankkeista. Siksi käyttöoikeudet saaneiden yksityisten toimijoiden kanssa tehdyt sopimukset olivat ennenaikaisia eivätkä ne olleet riittävän vaikuttavia.
- Tavanomaisten infrastruktuuriin liittyvien julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien laajuus, korkeat kustannukset ja pitkä kesto edellyttävät erityistä huolellisuutta. Tarkastuksessa havaittiin kuitenkin, että etukäteen tehdyt analyysit perustuivat yltiöoptimistisiin skenaarioihin suunnitellun infrastruktuurin tulevasta

kysynnästä ja käytöstä. Siksi hankkeen käyttöasteet olivat jopa 69 prosenttia (tieto- ja viestintäteknikka) ja 35 prosenttia (moottoritiet) ennusteita matalampia. Tässä ei oteta huomioon vielä toteutumaton riskiä, joka liittyy Kreikan moottoriteiden huomattavan vähäiseen käyttöasteeseen niiden valmistuttua.

- Myönteistä oli, että yhdeksän valmistuneen tarkastetun hankkeen palvelu- ja ylläpitotaso on osoittautunut hyväksi ja niiden on mahdollista säilyttää kyseinen taso hankkeen jäljellä olevan keston ajan.
- Useimmissa tarkastetuissa hankkeissa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus valittiin ilman, että etukäteen tehtiin vaihtoehtoisia toteutustapoja koskeva vertailuanalyysi, kuten julkisen sektorin vertailumenettely. Näin ollen hankkeissa ei osoitettu, että kumppanuus tarjosi rahalle parhaiten vastinetta, eikä suojeltu yleistä etua varmistamalla, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien ja perinteisen hankinnan toimintaedellytykset olivat tasapuoliset.
- Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanien välinen riskinjako ei useinkaan ollut asianmukaista, johdonmukaista ja vaikuttavaa, eivätkä yksityisen sektorin kumppanin riskipääoman korkeat korvausasteet (jopa 14 prosenttia) aina vastanneet sen osuutta riskeistä. Lisäksi suurin osa tarkastetuista kuudesta tieto- ja viestintäteknikan hankkeesta ei soveltunut hyvin pitkäkestoisiin sopimuksiin, koska alan teknologiset muutokset ovat nopeita.

IV. Menestyksekkäiden julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeiden toteuttaminen edellyttää merkittäviä hallinnollisia valmiuksia, jotka voidaan taata ainoastaan tarkoituksenmukaisten institutionaalisten ja oikeudellisten kehysten avulla sekä hankkimalla pitkäaikaista kokemusta julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeiden toteuttamisesta. Tarkastuksen perusteella nämä edellytykset täyttyvät tällä hetkellä vain harvoissa EU:n jäsenvaltioissa. Siksi tilanne ei vastaa EU:n tavoitetta, että yhä suurempi osa EU:n varoista otetaan käyttöön yhdistettyjen hankkeiden kautta, julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet mukaan luettuina.

V. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien yhdistäminen EU:n rahoitukseen tuo mukanaan lisää vaatimuksia ja epävarmuutta. Lisäksi julkisen ja yksityisen sektorin

kumppanuuden valintaan vaikuttaa merkittävästi mahdollisuus kirjata julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeet taseen ulkopuolisina erinä. Käytäntö saattaa kuitenkin heikentää rahalle saatavaa vastinetta ja avoimuutta.

Tilintarkastustuomioistuin suosittaa näin ollen, että

- a) julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien laajempaa käyttöä ei edistetä ennen kuin havaitut ongelmat on ratkaistu ja jäljempänä olevat suositukset toteutettu
- b) vähennetään viivästyksistä ja uudelleenneuvotteluista aiheutuvaa taloudellista vaikutusta julkisen sektorin kumppanille julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksista koituviin kustannuksiin
- c) julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden valinta tehdään parasta hankintatapaa koskevien perusteellisten vertailuanalyyysien perusteella
- d) julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia varten määritetään selkeät toimintapolitiikat ja strategiat
- e) EU:n toimintakehystä kehitetään, jotta julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeiden vaikuttavuutta voidaan parantaa.

JOHDANTO

Mikä on julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus?

1. Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) määritelmän mukaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet ovat julkisyhteisön ja yksityisen kumppanin välisiä pitkän aikavälin sopimusjärjestelyjä, joissa jälkimmäinen toimittaa ja rahoittaa julkisia palveluja käyttämällä käyttöomaisuutta ja joihin liittyvät riskit jaetaan³. Tämän laajan määritelmän mukaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet voidaan laatia siten, että niillä voidaan saavuttaa monenlaisia tavoitteita eri toimialoilla, kuten liikenteen, sosiaalisen asuntotuotannon ja terveydenhuollon aloilla, ja ne voidaan jäsentää eri lähestymistapoihin.

2. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet eivät poikkea luonteeltaan ja tuloksiltaan perinteisesti hankituista hankkeista, mutta hankkeiden ja sopimusten hallinnoinnissa on joitakin eroja. Suurin ero julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien ja perinteisten hankkeiden välillä on julkisen ja yksityisen sektorin kumppanin välinen riskienjako. Periaatteessa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeen riskit olisi osoitettava osapuolelle, joka pystyy parhaiten hallitsemaan niitä. Tavoitteena on, että saavutetaan paras mahdollinen tasapaino riskin siirtämisen ja riskin kantavalle osapuolelle maksettavan korvauksen välillä. Yksityisen sektorin kumppani on usein vastuussa infrastruktuurin suunnitteluun, rakentamiseen, rahoittamiseen, toimintaan ja ylläpitoon liittyvistä riskeistä, kun taas julkisen sektorin kumppani vastaa useimmiten sääntelyyn liittyvistä ja poliittisista riskeistä.

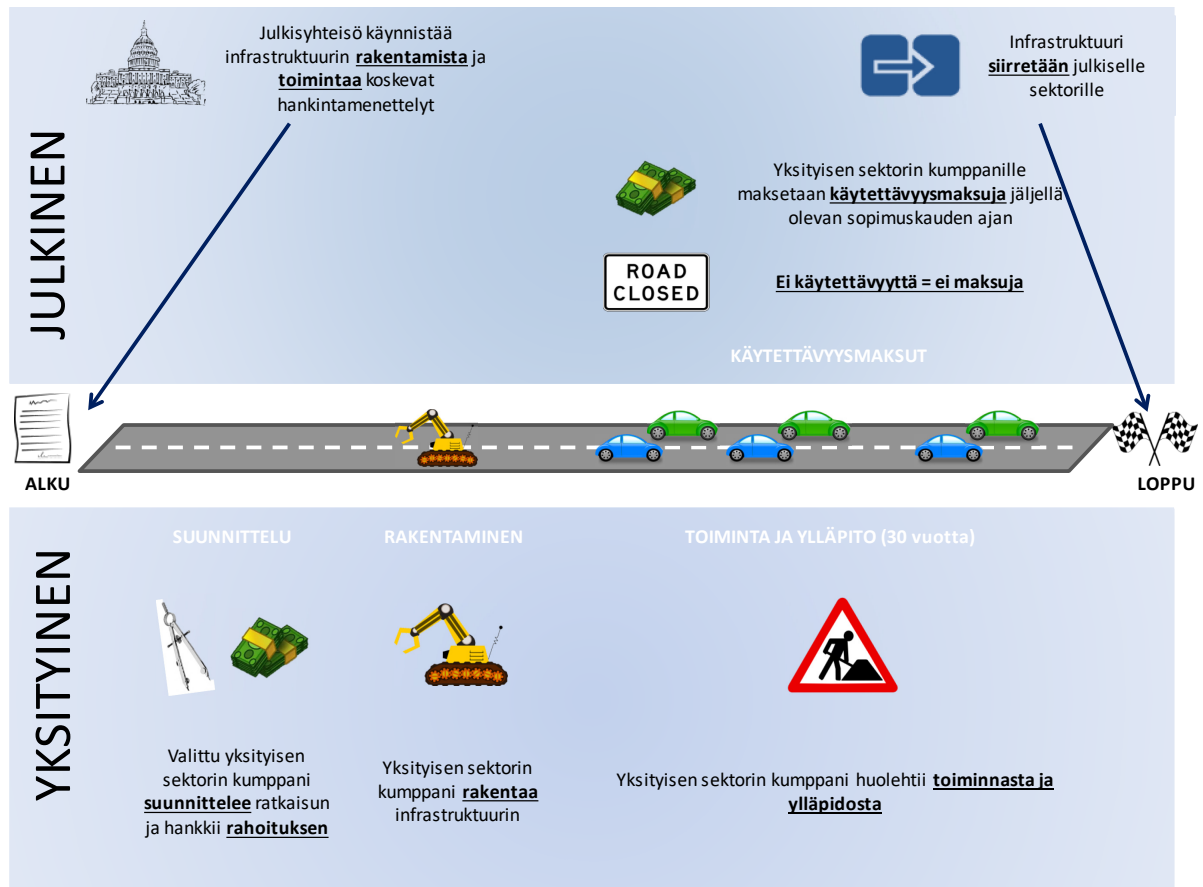
³ OECD, "Principles of Public Governance of Public-Private Partnerships", 2012.

3. Yleisin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien muoto on DBFMO-sopimus (Design-Build-Finance-Maintain-Operate eli sopimus, joka kattaa suunnittelun, rakentamisen, rahoituksen, ylläpidon ja toiminnan)⁴. Tällöin yksityisen sektorin osapuoli on vastuussa kaikista hankkeen vaiheista infrastruktuurin suunnittelusta rakentamiseen, toimintaan ja ylläpitoon, varojen keräys mukaan luettuna. Tätä pitkän aikavälin näkökulmaa kutsutaan myös elinkaariajatteluksi.

4. **Kuvassa 1** on graafinen esitys DBFMO-sopimukseen perustuvan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden eri vaiheista. Vaiheet kuvataan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanin vastuiden kannalta. Julkisen sektorin kumppani alkaa maksaa yksityisen sektorin osapuolelle palvelun käytöstä, kun rakennusvaihe on valmis. Maksuerien tasoon vaikuttaa yleensä infrastruktuurin käytettävyys (käytettävyyteen perustuva julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus) tai infrastruktuurin käytön laajuus (kysyntään perustuva julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus). Näin varmistetaan, että vaaditut laatustandardit täyttyvät hankkeen elinkaaren mittaan.

⁴ Kolme tärkeintä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien luokkaa ovat a) käyttöoikeussopimukset, joissa palvelun loppukäyttäjät maksavat tavallisesti suoraan yksityisen sektorin kumppanille siten, että julkinen sektori ei maksa siitä korvausta (tai maksaa pienemmän korvauksen), b) yhteisyritykset tai institutionaaliset julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet, joissa julkisesta ja yksityisestä sektorista tulee kolmannen yrityksen osakkaita, ja c) sopimusperusteiset julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet, joissa osapuolten välistä suhdetta hallitaan sopimuksella.

Kuva 1 – Tyypillinen DBFMO-sopimukseen ja käytettävyyteen perustuvan⁵ julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushanke



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Syitä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien toteuttamiseen

5. Aihetta käsittelevän kirjallisuuden ja tutkimusten perusteella⁶ julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia toteutetaan pääasiassa siksi, että pyritään saavuttamaan potentiaalisia hyötyjä perinteisiin hankintatapoihin verrattuna. Mahdollisia hyötyjä ovat muun muassa

⁵ Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet, joissa julkinen kumppani maksaa yksityiselle kumppanille sen toimittamista palveluista.

⁶ Ks. esimerkiksi World Bank PPP Infrastructure Resource Centre; EPEC, "The Non-Financial Benefits of PPPs-A review of Concepts and methodology", kesäkuu 2011; OECD Journal on Budgeting Volume 2011/1, "How To Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional

- a) suunnitellun pääomainvestointiohjelman aikaisempi toteutuminen, sillä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet voivat tarjota tärkeää lisärahoitusta, jolla täydennetään tavanomaisia määrärahoja
 - b) tehokkuushyödyt hankkeen täytäntöönpanossa yksittäisten hankkeiden nopeamman valmistumisen ansiosta
 - c) riskienjako yksityisen sektorin kumppanin kanssa ja kustannusten optimointi hankkeiden elinkaaren aikana
 - d) perinteisiä hankkeita paremmat ylläpito- ja palvelutasot elinkaariajattelun avulla
 - e) julkisen ja yksityisen sektorin asiantuntemuksen tehokas yhdistäminen siten, että toteutetaan kattava hankkeen arviointi ja optimoidaan hankkeen laajuus.
6. Lisäksi EU:n tilinpitokehyksessä (EKT 2010)⁷ sallitaan, että julkinen osallistuminen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksiin voidaan tiettyjen edellytysten täytyessä kirjata taseen ulkopuolisena eränä. Tämä kannustaa kumppanuuksien käyttöön euron lähentymiskriteerien eli Maastrichtin kriteerien noudattamisen parantamiseksi⁸.

EU:n julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusmarkkinat

7. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien asiantuntijakeskuksen (EPEC) mukaan EU:n julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusmarkkinoilla maksuedellytykset täytti

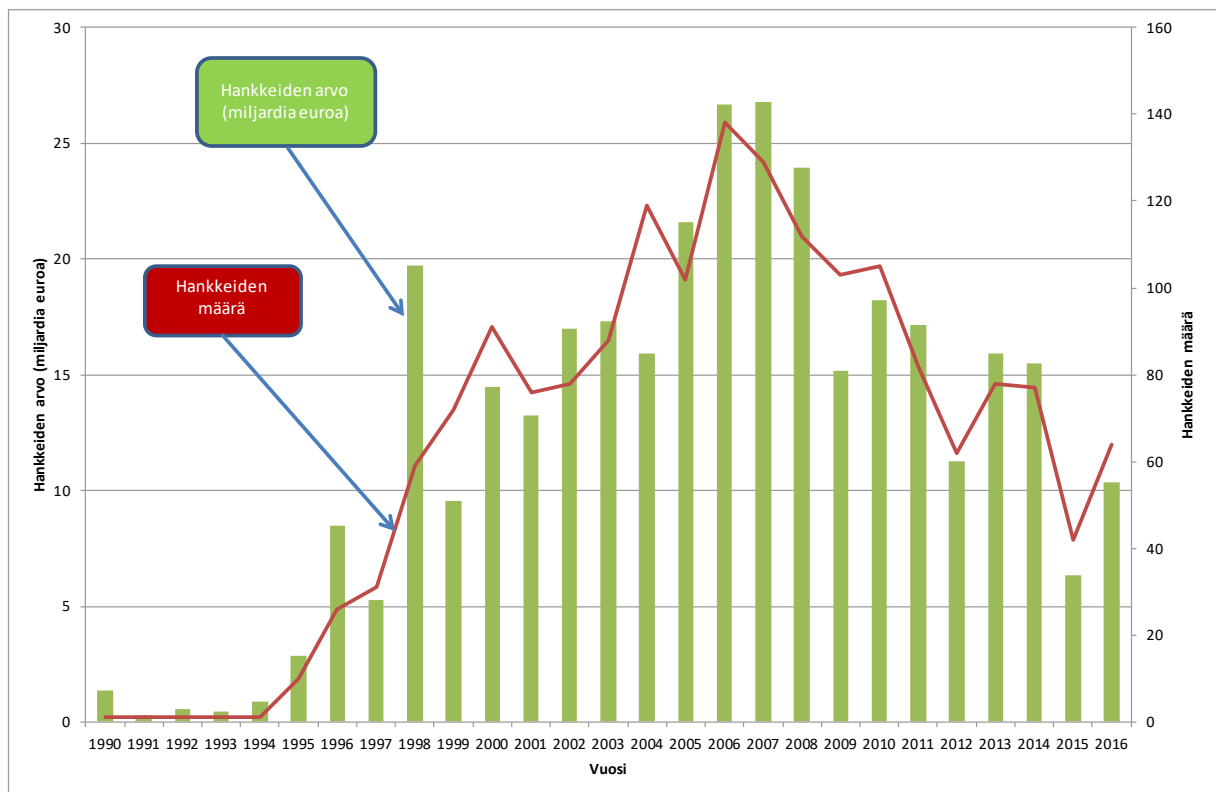
Infrastructure Public Procurement”; EPEC, ”PPP Motivations and Challenges for the Public Sector”, lokakuu 2015.

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 549/2013, annettu 21 päivänä toukokuuta 2013, Euroopan kansantalouden tilinpito- ja aluetilinpitojärjestelmästä Euroopan unionissa (EKT 2010) (EUVL L 174, 26.6.2013, s. 1), jota sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioihin syyskuusta 2014 alkaen.

⁸ Euron lähentymiskriteerit – joista käytetään myös nimitystä Maastrichtin kriteerit – perustuvat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 140 artiklaan. Jäsenvaltioiden on täytettävä kriteerit, jotta ne voivat siirtyä talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen ja ottaa euron käyttöön. Julkiselle taloudelle asetettuna ehtona on, että vuotuinen yleisen julkisen alijäämän suhdeluku ei saa olla enempää kuin kolme prosenttia markkinahintaisesta bruttokansantuotteesta, ja julkinen velka ei saa olla enempää kuin 60 prosenttia bruttokansantuotteesta varainhoitovuoden lopussa.

vuosina 1990–2016 yhteensä 1 749 julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushanketta, joiden arvo oli yhteensä 336 miljardia euroa. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusmarkkinoiden koko kasvoi jyrkästi ennen rahoitus- ja talouskriisiä. Uusien kumppanuushankkeiden määrä on kuitenkin pienentynyt merkittävästi vuoden 2008 jälkeen (ks. **kuva 2**). Vuonna 2016 EU:n markkinoilla maksuedellytykset täytti 64 julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden maksutapahtumaa, joiden yhteenlaskettu arvo oli 10,3 miljardia euroa. Suurin osa hankkeista liittyi liikennealaan, johon tehtiin kolmannes kaikista julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien investoinneista vuonna 2016. Seuraavaksi yleisimpiä olivat terveydenhuolto- ja koulutusalojen hankkeet.

Kuva 2 – EU:n julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusmarkkinat vuosina 1990–2016

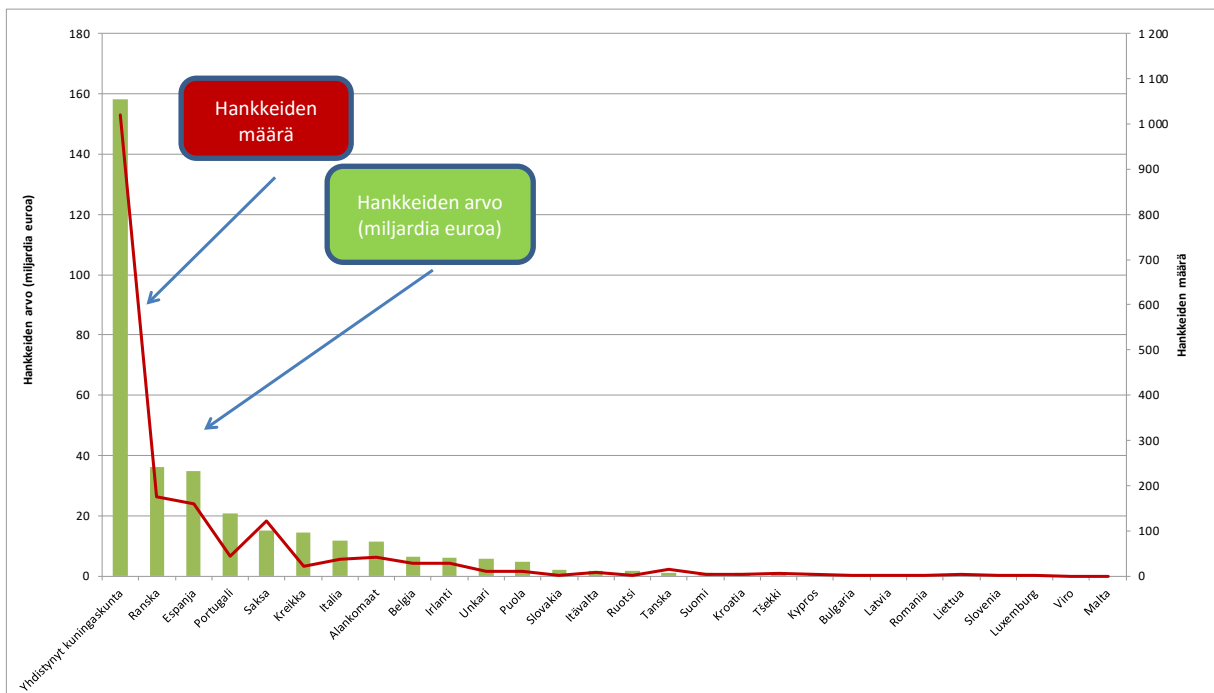


Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EPEC:n toimittamien tietojen perusteella.

8. Kuten **kuva 3** osoittaa, EU:n julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusmarkkinat keskittyvät pääasiassa Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, Ranskaan, Espanjaan, Portugaliin ja Saksaan. Niissä toteutettujen hankkeiden arvo oli 90 prosenttia koko markkinoiden arvosta vuosina 1990–2016. Joissakin jäsenvaltioissa toteutettiin lukuisia julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeita. Esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa toteutettiin

tarkasteltavalla ajanjaksolla yli 1 000 julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushanketta, joiden arvo oli lähes 160 miljardia euroa, ja Ranskassa 175 kumppanuushanketta, joiden arvo oli lähes 40 miljardia euroa. Toisaalta 28 jäsenvaltiosta 13:ssa toteutettiin alle viisi kumppanuushanketta.

Kuva 3 – EU:n julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusmarkkinat jäsenvaltioittain vuosina 1990–2016



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EPEC:n toimittamien tietojen perusteella.

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet ja EU:n varat

9. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeita, joissa yhdistetään EU:n varoja yksityisiin rahoituslähteisiin, kutsutaan yhdistetyiksi julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksiksi. Yhdistämällä EU:n varoja julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen julkinen sektori voi tehdä hankkeen kustannuksista kohtuullisempia madaltamalla vaadittuja rahoitustasoja.

10. Yleinen suuntaus on, että julkisia varoja täydennetään yhä voimakkaammin yksityisellä rahoituksella julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien kautta. Esimerkiksi

Eurooppa 2020 -strategiassa⁹ korostetaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien merkitystä. Strategian mukaan rahoituskeinojen liikkeelle saaminen yhdistämällä yksityistä ja julkista rahoitusta ja luomalla tarvittavien investointien rahoittamiseen innovatiivisia välineitä on yksi keskeisistä osa-alueista, joilla Euroopan edistytävä, jotta Eurooppa 2020 -strategian tavoitteet voidaan saavuttaa.

11. Liikenteestä vuonna 2011 annettu komission valkoinen kirja¹⁰ on yksi niistä asiakirjoista, joissa rohkaistaan jäsenvaltioita hyödyntämään enemmän julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia muistaen, että järjestely ei sovellu kaikille hankkeille. Lisäksi valkoisessa kirjassa todetaan, että rahoitusvälineet voivat tukea yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuuksien rahoitusta laajemmassa mittakaavassa.

12. Vuosien 2014–2020 monivuotisessa rahoituskehityksessä komissio on kiinnittänyt enemmän huomiota julkisten varojen voimakkaampaan täydentämiseen yksityisillä varoilla ja rooliin, joka julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksilla voi olla tässä yhteydessä.

13. Sekä vuosien 2014–2020 yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa että Verkojen Eurooppa -välineen perustamisesta annetussa asetuksessa¹¹ julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta pidetään mahdollisesti tehokkaana tapana toteuttaa infrastruktuurihankkeita, joilla varmistetaan julkisen politiikan tavoitteiden saavuttaminen kokoamalla yhteen eri muodossa olevia julkisia ja yksityisiä varoja.

⁹ Komission tiedonanto Eurooppa 2020 – Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia, KOM(2010) 2020 lopullinen.

¹⁰ KOM(2011) 144 lopullinen, 28. maaliskuuta 2011, ”Valkoinen kirja: Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma – Kohti kilpailukykyistä ja resurssitehokasta liikennejärjestelmää”, s. 31.

¹¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 1316/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, Verkojen Eurooppa -välineen perustamisesta sekä asetuksen (EU) N:o 913/2010 muuttamisesta ja asetusten (EY) N:o 680/2007 ja (EY) N:o 67/2010 kumoamisesta (EUVL L 348, 20.12.2013, s. 129).

14. Vuonna 2015 Euroopan strategisten investointien rahastosta annettu asetus sisältää myös useiden erityyppisten rahoitustuotteiden käytön; tavoitteena on saada liikkeelle yksityisiä investointeja. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia voidaan tukea myös ESIR-rahaston avulla¹².

EU:n vuoteen 2014 mennessä tukemat hankkeet

15. Kun tätä tarkastusta varten kerättiin tietoja EU:n tukemista julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksista (huhtikuussa 2016), havaittiin 84 yhdistettyä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushanketta, joiden hankekustannukset olivat vuosina 2000–2014 yhteensä 29,2 miljardia euroa ja EU-osuus 5,6 miljardia euroa. EU:n rahoitusta myönnettiin selvästi eniten Kreikalle (59 prosenttia kokonaismäärästä eli 3,3 miljardia euroa). Yhteensä 13 jäsenvaltiossa ei ole ollut lainkaan EU:n tukemia julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia (ks. *liite I*). Kuten *taulukossa 1* todetaan, liikennealan osuus on kokonaiskustannusten perusteella suurin (88 prosenttia), kun taas tieto- ja viestintätekniikan osuus oli noin 5 prosenttia ja kaikkien muiden toimialojen (vapaa-aika, vesihuolto, ympäristö jne.) osuus oli 7 prosenttia.

Taulukko 1 – EU:n tukemiin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeisiin kohdennetut varat vuosina 2000–2014 (miljoonaa euroa, toimialoittain)

Toimiala	Hankkeiden määrä	Kokonaiskustannukset	%	EU-rahoitus	%
Liikenne	24	25 538	87	4 555	81
Tieto- ja viestintätekniikka	28	1 740	6	472	8
Kaikki muut toimialat	32	1 964	7	613	11
Yhteensä	84	29 242	100	5 640	100

Lähde: Tilintarkastustuomioistuin komission, EPEC:n ja tarkastukseen valittujen jäsenvaltioiden toimittamien tietojen perusteella.

¹² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/1017, annettu 25 päivänä kesäkuuta 2015, Euroopan strategisten investointien rahastosta, Euroopan investointineuvontakeskuksesta ja Euroopan investointihankeportaalista sekä asetusten (EU) N:o 1291/2013 ja (EU) N:o 1316/2013 muuttamisesta – Euroopan strategisten investointien rahasto (EUVL L 169, 1.7.2015, s. 1).

16. Vuosina 2000–2014 julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien tärkein EU-rahoituslähde olivat rakenne- ja koheesiorahastojen avustukset (67 hanketta 84 hankkeesta). Komissio tuki muita 17:ää julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta seuraavilla rahoitusvälineillä, usein yhteistyössä Euroopan investointipankin kanssa:

- a) Kuutta julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushanketta tuettiin Euroopan laajuisille liikenneverkoille tarkoitettulla lainavakuusvälineellä (LGTT) ja neljää hankejoukkolainoja koskevan aloitteen (PBI)¹³ välineillä, jotka Euroopan investointipankki pani täytäntöön ja joita se hallinnoi komission kanssa tehtyjen yhteistyösopimusten nojalla.
- b) Neljää julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta rahoitettiin Marguerite-rahastosta¹⁴. Rahasto on Euroopan investointipankin, kansallisten kehityspankkien ja komission aloite, jolla tehdään pääomasijoituksia EU:n infrastruktuurihankkeisiin.
- c) Kolmea julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta rahoitettiin käyttämällä Euroopan yhteistä tukea kaupunkialueiden kestäviä investointeja varten (JESSICA).

17. Komission mukaan¹⁵ rahoitusvälineet, kuten LGTT ja EU:n suora investointi Marguerite-rahastoon (80 miljoonaa euroa), lisäävät oletettavasti TEN-T-infrastruktuurin käyttöönottoastetta ja -vauhtia sekä parantavat TEN-T-varojen vaikutusta.

¹³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 680/2007, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2007, yleisistä säännöistä yhteisön rahoitustuelle Euroopan laajuisten liikenne- ja energiaverkkojen alalla (EUVL L 162, 22.6.2007, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 11 päivänä heinäkuuta 2012 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 670/2012.

¹⁴ Komission päätös C(2010) 941, tehty 25 päivänä helmikuuta 2010, Euroopan unionin osallistumisesta vuoden 2020 Euroopan energia-, ilmastonmuutos- ja infrastruktuurirahastoon (Marguerite-rahasto).

¹⁵ Vuonna 2010 tehty komission päätös C(2010) 796 final, joka koskee vuotuisen työohjelman perustamista rahoitustuen myöntämiseksi Euroopan laajuisen liikenneverkon (TEN-T) alalla vuonna 2010.

Viimeaikaiset tapahtumat

18. Myöhemmin, vuonna 2015, komissio ja Euroopan investointipankki käynnistivät virallisesti Verkkojen Eurooppa -välineen vieraan pääoman ehtoisen rahoitusvälineen, joka seurasi Euroopan laajuisille liikenneverkoille tarkoitetun lainavakuusvälineen ja hankejoukkolainojen aiemmin kehittämiä salkkuja ja perustui niihin. Tarkastuksen aikana oltiin kehittämässä Verkkojen Eurooppa -välineen oman pääoman ehtoista välinettä, jonka tavoitteena on antaa oman pääoman ehtoista rahoitusta tai oman pääoman luonteista rahoitusta pienemmille ja riskialttiimmille hankkeille.

19. Vuodesta 2015 alkaen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeita on rahoitettu myös ESIR-rahastosta, joka on komission ja Euroopan investointipankin yhteinen aloite. Kesäkuuhun 2017 mennessä hyväksytyistä 224 hankkeesta 18 on merkitty julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudeksi.

TARKASTUKSEN LAAJUUS JA TARKASTUSTAPA

20. Tarkastuksen päätavoitteena oli tutkia, hallinnoitiinko EU:n rahoittamia julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeita vaikuttavasti ja saatiinko niillä asiaankuuluvaa vastinetta rahalle, kun otetaan huomioon, että julkista rahoitusta täydennetään yhä useammin yksityisellä rahoituksella julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien kautta. Tilintarkastustuomioistuin tutki erityisesti,

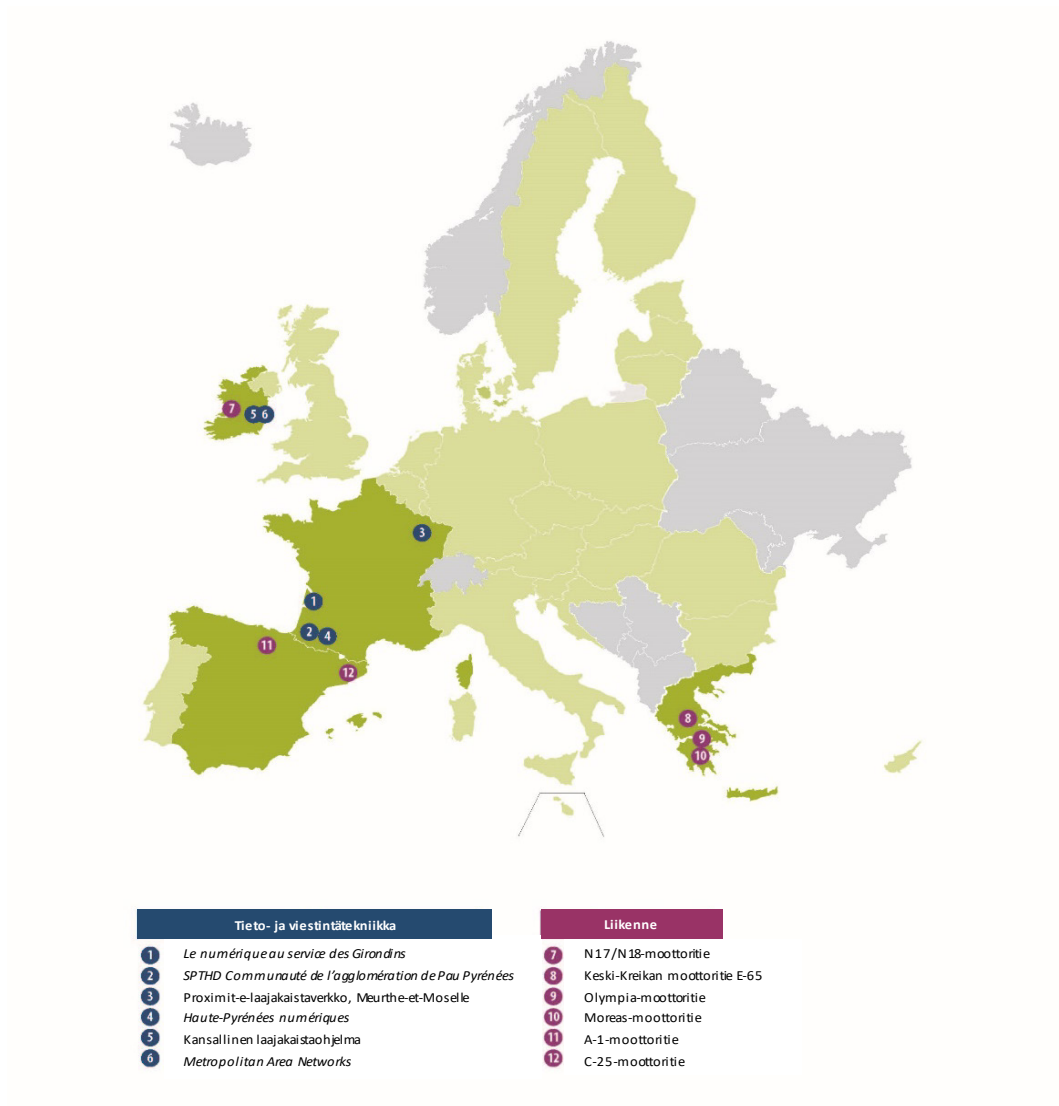
- a) toteutuivatko julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksilta odotetut hyödyt tarkastetuissa hankkeissa (ks. **kohdat 24–46**)
- b) perustuivatko tarkastetut hankkeet perusteellisiin analyysiin ja sopiviin lähestymistapoihin (ks. **kohdat 47–59**)
- c) olivatko tarkastettujen jäsenvaltioiden institutionaaliset ja oikeudelliset kehykset yleisesti ottaen riittäviä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien menestyksekkään täytäntöönpanon kannalta (ks. **kohdat 60–76**).

21. Tarkastus toteutettiin toukokuusta -2016 syyskuuhun -2017 komissiossa (liikenteen ja liikkumisen pääosasto, alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto, talouden ja rahoituksen pääosasto ja Eurostat) ja neljässä jäsenvaltiossa: Ranskassa, Irlannissa, Kreikassa ja Espanjassa.
22. Tilintarkastustuomioistuin tutki asiaankuuluvaa toimintapolitiikkaa, strategioita, lainsäädäntöä ja hankeasiakirjoja, haastatteli komission edustajia sekä viranomaisten ja yksityisten kumppanien edustajia edellä mainituissa neljässä jäsenvaltiossa ja suoritti paikalla tehtäviä tarkastuksia, jotka kohdistuivat 12:een EU:n yhteisrahoittamaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeeseen maantieliikenteen (kuusi hanketta) ja tieto- ja viestintätekniiikan (kuusi hanketta) alalla¹⁶) (ks. **kuva 4** ja **liite III**). Hankkeet poimittiin perusjoukosta, joka käsitti 84 EU:n tukemaa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta (ks. **kohta 15**).
23. Edellä kuvatun otannan vuoksi tarkastuksessa saavutettiin seuraava kattavuus:
- a) valittujen jäsenvaltioiden osuus EU:n tukemien julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien kokonaiskustannuksista vuosina 2000–2014 oli noin 70 prosenttia (20,40 miljardia euroa 29,2 miljardista eurosta) ja julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksiin osoitetusta EU-osuudesta 71 prosenttia (4,0 miljardia euroa 5,6 miljardista eurosta), ks. **liite I**
 - b) liikenne ja tieto- ja viestintätekniiikka kattoivat 93 prosenttia EU:n tukemien julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien kokonaismenoista (27,3 miljardia euroa 29,2 miljardista eurosta), ks. **taulukko 1**

¹⁶ Eri jäsenvaltioissa on poikkeavia tulkintoja ja määritelmiä siitä, mikä muodostaa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden (esim. käyttöoikeussopimuksia pidetään julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksina Kreikassa mutta ei Ranskassa). Tarkastuksessa käytettiin laajempaa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden määritelmää, joka kattaa julkisten ja yksityisten kumppanien välisen monivuotisen yhteistyön useat eri muodot. Siksi tarkastukseen valittiin kaksi tieto- ja viestintätekniiikan hanketta Irlannissa, joita Irlannin viranomaiset eivät virallisesti kohdelleet tai hankkineet julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksina, mutta joissa on tiettyjä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien piirteitä.

- c) valittujen hankkeiden kokonaiskustannukset olivat 9,6 miljardia euroa ja EU-osuus oli 2,2 miljardia euroa (ks. liite III)
- d) valittuja hankkeita rahoitettiin rakenne- ja koheesiorahastoista sekä rahoitusvälineillä.

Kuva 4 – Tässä tarkastuksessa arvioidut 12 EU:n yhteisrahoittamaa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushanketta



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

HUOMAUTUKSET

Tarkastettujen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeiden ansiosta toimintapolitiikan täytäntöönpano oli nopeampaa ja oli mahdollista pitää yllä hyviä toiminta- ja ylläpitotasoja, mutta hankkeilla ei aina saavutettu mahdollisia hyötyjä

24. Tilintarkastustuomioistuin analysoi, toteutuivatko mahdolliset hyödyt tarkastetuissa hankkeissa seuraavilla osa-alueilla: hankkeen toteutus ajallaan ja talousarvion mukaisesti sekä rakennetun infrastruktuurin käyttöaste.

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden valitseminen tarjosi viranomaisille mahdollisuuden toteuttaa kerralla suuret infrastruktuurisuunnitelmat yhden menettelyn avulla

25. Perinteisessä hankintamenettelyssä maksut suoritetaan suuriin infrastruktuurihankkeisiin osallistuville yksityisille yrityksille rakennusajanjakson aikana, ja tämän ajanjakso kestää tavallisesti rajatun määrän vuosia. Viranomaisilla on oltava siksi riittävät talousarviovarat kaiken rakentamisen rahoittamiseksi suhteellisen lyhyen ajanjakson aikana. Jos varoja ei ole tarpeeksi, hankkeet saatetaan jakaa useisiin eri osiin, joiden osalta hankinnat järjestetään eri vuosina talousarvion sallimalla tavalla, minkä vuoksi koko infrastruktuurin rakentaminen jakautuu usean vuoden ajalle.

26. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksissa taas edellytetään tavallisesti, että yksityisen sektorin kumppani rahoittaa kaiken rakentamisen ja saa siitä korvauksen julkisen sektorin kumppanilta tai käyttäjiltä sopimuksen toimintakauden aikana, mikä kestää tavallisesti yli 20 vuotta ja mahdollisesti jopa 30 vuotta. Tämän ansiosta julkisen sektorin kumppani voi käynnistää välittömästi koko infrastruktuurin rakentamisen ja siten nopeuttaa sen valmistumista ja koko infrastruktuurin tuottamien kaikkien etujen saavuttamista.

27. Näin kävi esimerkiksi tarkastetuissa Irlannin, Kreikan ja Espanjan moottoritiehankeissa, joiden hankinnat tehtiin yhdellä kerralla. Esimerkiksi Kreikan viranomaiset valitsivat julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden saadakseen yksityistä rahoitusta, jota ilman hankkeita ei heidän mukaansa olisi voitu toteuttaa. Tämän ansiosta 744 kilometrin tieosuuksien (174 kilometriä Keski-Kreikan moottoritietä, 365 kilometriä Olympia Odos -moottoritietä ja

205 kilometriä Moreas-moottoritietä) rakentamista ja/tai kunnostamista koskevat hankinnat toteutettiin vain kolmessa hankintamenettelyssä, mikä poikkesi Kreikan aiemmista kokemuksista, jotka koskivat moottoriteiden rakentamista perinteisten hankintamenettelyjen avulla. Esimerkiksi kahden aiemman ja yhteensä 82 kilometrin pituisen Olympia-moottoritien osuuden rakentaminen kesti 20 vuotta, ja sitä varten järjestettiin 31 hankintamenettelyä¹⁷. Kahden tarkastetun Kreikassa toteutettavan hankkeen laajuutta supistettiin kuitenkin huomattavasti täytäntöönpanovaiheessa (ks. **taulukko 3**).

Suuriin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeisiin liittyvät hankinnat lisäsivät riittämättömän kilpailun riskiä ja kärsivät joissakin tapauksissa merkittävästä viivästyksistä

28. Perinteiset rakennusurakat voidaan jakaa eriin suuremman tarjoajien määrän houkuttelemiseksi, kun taas julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeilta vaaditaan tiettyä vähimmäiskokoa hankintakustannusten oikeuttamiseksi ja tehokkaampaa toimintaa ja ylläpitoa varten tarvittavien mittakaavaetujen saamiseksi. Hyvin suuret hankkeet voivat kuitenkin joskus vähentää kilpailun määrää, sillä harvoilla yrityksillä on tavallisesti riittävät rahoitusvalmiudet tehdä tarjouksia. Jos sopimukset ovat arvoltaan erittäin suuria, vain pieni määrä toimijoita – joskus jopa vain yksi toimija – kykenee tarjoamaan kaikki vaaditut tuotteet tai palvelut. Tämä voi asettaa hankintaviranomaisen riippuvaiseen asemaan.

29. Osoitus tästä saatiin esimerkiksi Keski-Kreikan moottoritien tapauksessa, jossa suunnitellut kokonaiskustannukset olivat 2 375 miljoonaa euroa. Neljästä yrityksestä, joita pyydettiin jättämään tarjous, kaksi teki niin, mutta vain yksi tarjous arvioitiin hankinnan viimeisessä vaiheessa. Vähintään kahden tarjoajan arviointi olisi tarjonnut julkisen sektorin kumppanille paremman neuvotteluaseman edullisempien sopimusehtojen saavuttamiseksi.

30. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia koskevien sopimuksien tekemistä varten on määriteltävä ja neuvoteltava kaikki hankkeen toteutukseen, rahoitukseen, toimintaan ja

¹⁷ Kyseisen 64 kilometriä pitkän Eleusiksen ja Kórinthoksen välisen moottoritieosuuden kunnostus kesti 20 vuotta (vuodesta 1986 vuoteen 2006), ja se toteutettiin 21 perinteisen julkisia hankintoja koskevan sopimuksen avulla. Vastaavasti 18 kilometriä pitkän Patraksen ohitustieosuuden rakentaminen moottoritienä kesti 11 vuotta (vuodesta 1991 vuoteen 2002), ja se toteutettiin 10 perinteisen julkisia hankintoja koskevan sopimuksen avulla.

ylläpitoon liittyvät näkökohdat, mukaan lukien indikaattorit ja tuloksellisuutta mittaavat järjestelmät, jotka eivät kuulu perinteiseen hankintamenettelyyn ja jotka vievät tavallisesti enemmän aikaa. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksissa voi myös aiheutua lisäviivästyksiä sen seurauksena, että yksityisen sektorin kumppanin on kerättävä varoja hankkeen rahoittamista varten. Irlannin N17/N18-moottoritietä koskeva hankinta kesti viisi vuotta, mikä on huomattavasti enemmän kuin Irlannissa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeita varten keskimäärin tarvittavat 15 kuukautta. Rahoituskriisistä seurannut likviditeetin puuttuminen lisäsi yksityisen sektorin kumppanin vaikeuksia löytää riittävästi rahoituslähteitä maksuedellytysten täyttymiseksi, minkä vuoksi hanke viivästy ainakin kolme vuotta¹⁸.

31. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden käyttämisellä ei ollut myöskään suotuisia vaikutuksia kahteen yleisimpään viivästyksen syyhyn eli oikeudenkäynneistä ja puutteellisista valmistelevista tutkimuksista johtuviin viivästyksiin. Niitä on aiheutunut tilintarkastustuomioistuimen havaintojen mukaan paitsi monissa liikenteen alalla tarkastetuissa perinteisin keinoin hankituissa hankkeissa¹⁹ myös kolmen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden avulla Kreikassa hankituissa moottoritiehankkeissa. Viimeksi mainitussa tapauksessa tarvittiin keskimäärin 6,5 vuotta hankintamenettelyn aloittamisesta sopimusten voimaantuloon. Lisäksi viivästyksistä 3,5 kuukautta johtui yksinomaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden valitsemisesta, sillä parlamentin oli ratifioitava sopimukset, koska tuolloin ei ollut olemassa asianmukaista oikeudellista kehystä kansallisen ja EU:n tason käyttöoikeussopimuksia varten.

¹⁸ Toisin kuin perinteisissä hankkeissa, joissa yksityisen sektorin kumppanille maksetaan korvaus rakennustöiden aikana, julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksissa yksityisen sektorin kumppanin on löydettävä rahoitus koko rakennusurakalle ennen korvauksen saamista. Siksi yksityisen sektorin kumppanin on löydettävä kolmansia osapuolia olevia lainanantajia ja tehtävä niiden kanssa sopimus, jotta se voi suorittaa hankkeen.

¹⁹ Ks. erityiskertomus nro 23/2016 ”EU:n meriliikenne vaikeuksissa – paljon tuloksettomia ja kestäättömiä investointeja” ja erityiskertomus nro 4/2012 ”Rakennerahastojen ja koheesiorahaston käyttö merisatamien liikenneinfrastruktuurien osarahoittamiseen: onko kyseessä vaikuttava investointi?” (<http://eca.europa.eu>).

32. Espanjan moottoriteitä koskevat hankinnat tehtiin ajallaan, mutta sopimukset neuvoteltiin pian uudelleen (ks. **kohta 34 a**), mikä herättää kysymyksiä siitä, oliko hankintojen hallinnointi toteutettu hyvin. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia koskevan lähestymistavan lisäämästä monimutkaisuudesta huolimatta Ranskan ja Irlannin laajakaistahankkeita koskevat hankinnat tehtiin ajoissa, mutta ne olivat laajuudeltaan pienempiä kuin tarkastetut moottoritiehankkeet.

Suurin osa tarkastetuista hankkeista kärsi merkittävistä rakennustöiden viivästyksistä ja kustannusten ylittymisestä

Suurin osa tarkastetuista hankkeista ei valmistunut ajallaan ja budjetin mukaisesti

33. Aihetta käsittelevän kirjallisuuden mukaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien avulla toteutetut hankkeet saavat perinteisiin hankkeisiin verrattuna todennäköisemmin tehokkuushyötyjä hankkeen rakennustöiden valmistumisesta ajallaan ja budjetin mukaisesti²⁰. Tämä johtuu siitä, että yksityisen sektorin kumppanilla on tavallisesti vahva kannustin suorittaa rakennustyöt sopimuksen mukaisesti, jotta se voi alkaa saada ajallaan käytettävyyssmaksuja tai käyttömaksuja ja välttyä kustannusten kasvulta, joka jäisi tavallisesti sen vastuulle.

34. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden mahdolliset edut jäivät usein toteutumatta, koska infrastruktuuria ei saatu valmiiksi suunniteltuun aikaan mennessä ja suunnitellun budjetin mukaisesti. Yhdeksästä valmistuneesta hankkeesta seitsemässä hankkeessa²¹, joiden hankekustannukset olivat yhteensä 7,8 miljardia euroa, viivästykset vaihtelivat kahdesta kuukaudesta 52 kuukauteen. Lisäksi kustannukset kasvoivat yhteensä lähes 1,5 miljardilla eurolla, mistä EU yhteisrahoitti noin 30 prosenttia. Kreikassa kustannukset kasvoivat 1,2 miljardia euroa (minkä maksoi julkisen sektorin kumppani ja minkä yhteisrahoitukseen EU osallistui 36 prosentin osuudella) ja Espanjassa 0,3 miljardia euroa (minkä maksoi julkisen sektorin kumppani). Ranskassa

²⁰ Ks. esimerkiksi EPEC, "The Non-Financial Benefits of PPPs – A review of Concepts and Methodology", kesäkuu 2011.

²¹ Kolme hanketta Kreikassa, kaksi hanketta Espanjassa ja kaksi hanketta Ranskassa.

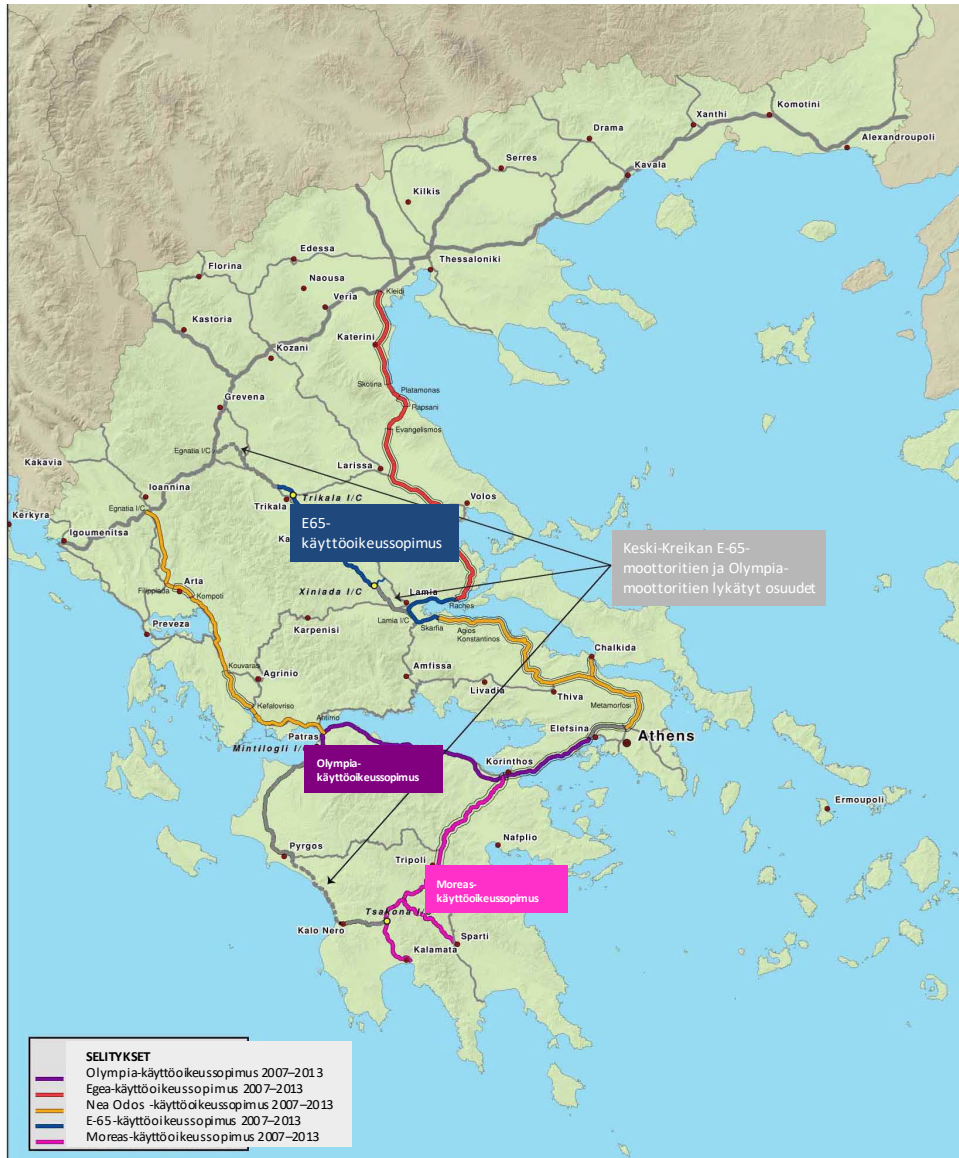
kustannukset kasvoivat 13 miljoonaa euroa eli 73 prosenttia, mikä oli suhteellisesti arvioituna suurin kustannusten kasvu tarkastetuissa hankkeissa (ks. lisätietoja liitteestä III):

- a) Espanjan moottoritiesopimukset neuvoteltiin uudelleen pian sopimusten allekirjoittamisen jälkeen, mikä johtui suunniteltuihin töihin vaadituista muutoksista. Tämän seurauksena kustannukset kasvoivat noin 300 miljoonalla eurolla, mikä jäi julkisen sektorin kumppanin maksettavaksi. A-1-moottoritien kustannukset kasvoivat 33 prosenttia (158 miljoonaa euroa), ja hanke viivästyi kaksi vuotta, kun taas C-25-moottoritien kustannukset kasvoivat 20,7 prosenttia (143,8 miljoonaa euroa, mukaan lukien 88,9 miljoonan euron rahoituskustannukset), ja hanke viivästyi 14 kuukautta.
- b) Ranskassa tieto- ja viestintätekniikkaa koskevan Pau Pyrénéesin hankkeen kustannukset kasvoivat 73 prosenttia (18 miljoonasta eurosta 31 miljoonaan euroon) sääntelyä koskevien muutosten noudattamisen vuoksi. Vaikka Gironden hankkeen infrastruktuuri valmistui ajoissa, hankkeen tilaaminen viivästyi 16 kuukautta hallinnollisista syistä.
- c) Irlannissa tieto- ja viestintätekniikkaa koskevan Metropolitan Area Network (MAN) -hankkeen rakennusvaihe oli huonosti suunniteltu, minkä vuoksi lopulta koko hanketta supistettiin. Toteutuneiden MAN-hankkeiden määrä väheni (66 kaupunkia 95 kaupungin sijasta) ja kustannukset nousivat 4,2 prosenttia (50 953 euroa) kaupunkia kohti.
- d) Tarkastettujen kolmen moottoritien rakentaminen Kreikassa viivästyi huomattavasti (keskimäärin neljä vuotta), ja julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden neuvottelemisesta uudelleen aiheutui merkittävät lisäkustannukset (1,2 miljardia euroa), jotka jäivät julkisen sektorin kumppanin vastattaviksi, vaikka kahden hankkeen laajuutta supistettiin huomattavasti (ks. seuraavana oleva osuus).

Sopimusten uudelleenmäärittely Kreikassa: Mitä tapahtuu, kun asiat menevät vikaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudessa, ja kuka maksaa laskun? Lähes 1,2 miljardin euron lisälasku kansalaisille

35. Ensimmäinen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien aalto saapui Kreikkaan 1990-luvulla. Siihen kuuluneita hankkeita olivat esimerkiksi Ríon–Antírrion silta, Ateenan kehätie ja Ateenan uusi kansainvälinen lentoasema. Toinen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien aalto oli vuosina 2007–2008. Se koostui pääasiassa moottoriteiden rakentamisesta (ks. **kuva 5**). Tilintarkastustuomioistuin tarkasti näistä moottoriteistä kolme.

Kuva 5 – Käyttöoikeussopimukseen perustuvat moottoritiet Kreikassa



Lähde: Kreikan liikenneinfrastruktuurin, ympäristön ja kestävän kehityksen toimenpideohjelman hallintoviranomainen.

36. Suurelta osin kyseiset hankkeet rahoitettiin yksityisen sektorin kumppanin hallinnoimien ennalta määrättyjen moottoritieosuuksien tietullimaksuilla. Kreikan vakava rahoitus- ja talouskriisi kuitenkin romahdutti liikenteen määrän, joka putosi noin 50 prosenttia pessimistisimpiäkin arvioita pienemmäksi²², minkä vuoksi sekä todelliset että

²² Ennen lainasopimusten tekemistä hankkeiden lainantajat laativat stressiskenaarioita, joissa oletettiin, että pahimmassa tapauksessa liikenteen määrä laskisi 20 prosenttia perusskenaarioon verrattuna.

arvioidut tulot laskivat jyrkästi kolmen tarkastetun käyttöoikeussopimuksen osalta. Etenkin vuoden 2011 ja uudelleenmäärittelyn välillä (ks. **kohta 37**) kolmen tarkastuskohteena olleen moottoritien osalta kertyvät tulot laskivat huomattavasti, kun liikennemäärät vähenivät ennusteisiin verrattuna vähintään 63 prosentilla (Keski-Kreikan moottoritie), 49 prosentilla (Olympia-moottoritie) ja 20 prosentilla (Moreas-moottoritie)²³. Koska viranomaiset olivat siirtäneet kysyntään (liikenne) liittyvän riskin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia koskevissa sopimuksissa pitkälti yksityisen sektorin kumppaneille (käyttöoikeussopimusten saajille), tulojen väheneminen vaikutti vakavalla tavalla sopimusten rahoitustasapainoon ja sai lainantajat luopumaan hankkeiden rahoittamisesta, koska lainantajat eivät enää uskoneet hankkeiden taloudelliseen elinkelpoisuuteen, minkä seurauksena työt keskeytettiin välittömästi.

37. Koska Kreikan viranomaiset olivat hyväksyneet sopimuslausekkeen (laajennettu ylivoimainen este yksityisen sektorin kumppanille poikkeustilanteessa), ne joutuivat tilanteeseen, jossa niiden ainoana mahdollisuutena oli

- a) joko keskeyttää moottoriteiden rakentaminen ja asettaa itsensä alttiiksi oikeudenkäynneille sekä mahdollisten sakkojen ja korvausten maksamiselle
- b) tai neuvotella käyttöoikeussopimukset uudelleen käyttöoikeussopimusten saajien (ja lainantajien) kanssa sopimusten elinkelpoisuuden palauttamiseksi, mistä myös aiheutuisi lisää julkisia kustannuksia.

Kreikan viranomaiset katsoivat, että ensimmäinen skenaario eli moottoriteiden rakentamisen keskeyttäminen oli vähemmän suotuisa vaihtoehto, kun otettiin huomioon laajemmat makrotaloudelliset ja sosiaaliset seuraukset, joita tällaisesta päätöksestä olisi seurannut. Näin ollen käyttöoikeussopimusten saajien kanssa tehdyt sopimukset neuvoteltiin uudelleen (uudelleenmäärittely) kolme vuotta niiden neuvottelemisen jälkeen marraskuussa 2013 (Olympia-moottoritie ja Keski-Kreikan E-65-moottoritie) ja joulukuussa 2015 (Moreas) (ks. **taulukko 2**). Kuten jäljempänä on tarkemmin esitetty, tästä

²³ Ks. myös valtioneuvoston päätökset *C(2013) 9274 final, Subject: State aid SA.36893 (2013/N), C(2013) 9253 final, State aid SA.36878 (2013/N), C(2014)7798 final, State aid SA.39224 (2014/N)*.

aiheutui julkisen sektorin kumppanille lähes 1,2 miljardin euron lisäkustannukset (ks. **kohta 39**).

Taulukko 2 – Hankkeen täytäntöönpanon viivästykset uudelleenmäärittelyn jälkeen

Täytäntöönpano	Keski-Kreikka	Olympia Odos	Moreas
Käyttöoikeussopimuksen alkamispäivä	31.3.2008	4.8.2008	3.3.2008
Alkuperäinen odotettu valmistuspäivä	30.9.2013	3.8.2014	31.8.2012
Töiden keskeyttämispäivä	26.6.2011	26.6.2011	30.11.2013
Odotettu tarkistettu valmistuspäivä uudelleenmäärittelyn jälkeen	31.12.2015	31.12.2015	30.4.2015
Arvioitu/todellinen hankkeen valmistuspäivä	31.8.2017	31.8.2017	31.12.2016
Odotettu viivästys kuukausina alkuperäiseen odotettuun valmistuspäivään verrattuna	47	37	52

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Kreikan viranomaisilta saatujen tietojen perusteella.

38. Vaikka käyttöoikeussopimusten päättymispäivä säilyi uudelleenmäärittelyssä muuttumattomana, asiassa tehtiin päätös lykätä huomattavien moottoritieosuuksien (45 prosenttia Olympia-moottoritiestä ja 55 prosenttia Keski-Kreikan moottoritiestä) rakentamista ja pidentää rakennustöiden valmistumisen määräaikaan jokaisen kolmen hankkeen osalta, minkä seurauksena toimintakaudet infrastruktuurikustannusten takaisin saamiseksi lyhenivät. Hankkeiden viivästyttämisellä ja niiden supistamisella oli vaikutusta Kreikan moottoritieverkoston laajentamista koskevaan tavoitteeseen ja kerrannaisvaikutus koko Euroopan laajuiseen liikenneverkkoon. Lisäksi on olemassa vaara siitä, että Keski-Kreikan moottoritiehankkeen ja Moreas-moottoritiehankkeen Lefktro-Sparta -osuuden käyttöaste jää huomattavan alhaiseksi, mikä on ristiriidassa moitteettoman varainhoidon vaatimusten kanssa (ks. erityisesti **laatikko 1**).

39. Julkisen sektorin kumppanin oli myös vastattava lähes 1,2 miljardin euron lisäkustannuksista (ks. **taulukko 3**). Edellä mainitusta päätöksestä neuvotella sopimukset uudelleen aiheutui seuraavaa:

- a) Olympia-moottoritien ja Keski-Kreikan moottoritien rakennusajanjaksoja varten maksettiin ylimääräinen 470 miljoonan euron rahoitusosuus (mukaan lukien EU:n varoista rahoitetut 422 miljoonaa euroa). Näin katettiin rahoitusvajeet, jotka olivat pääasiassa seurausta liikennemäärien vähentymisestä aiheutuneesta tulojen

pienentymisestä ja hankkeen rahoituskustannusten huomattavasta noususta. Tulojen vähenemisen ja kustannusten nousun syynä oli rahoituskriisi, ja tilanne vaikutti vakavasti sopimusten rahoitustasapainoon.

b) Lisäksi julkisen sektorin kumppanin oli maksettava ylimääräiset 705 miljoonaa euroa näiden kolmen moottoritien käyttöoikeussopimusten saajille pääasiassa sopimuksista, joilla vauhditettiin rakennustöitä, jotka eivät olleet tarpeen kapasiteettivaatimusten vuoksi, ja seuraavista julkisen sektorin kumppanin vastuulle kuuluneista viivästyksistä:

- arkeologisista löydöistä huolehtiminen
- vaadittujen ympäristölupien hankkiminen
- tarvittavien maiden pakkolunastusten viimeisteleminen.

Tämän maksun korkea summa johtui myös hankkeiden heikosta valmistelusta ja erityisesti siitä, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia koskevat sopimukset allekirjoitettiin ennen kuin asiaankuuluvat kysymykset oli ratkaistu, ja siitä, että viivästysten seurauksena toimintakausien päättymisajankohtaa ei automaattisesti muutettu, vaan yksityisen sektorin kumppaneille jäi vähemmän aikaa kerätä tuloja ja saavuttaa odotettu kannattavuus.

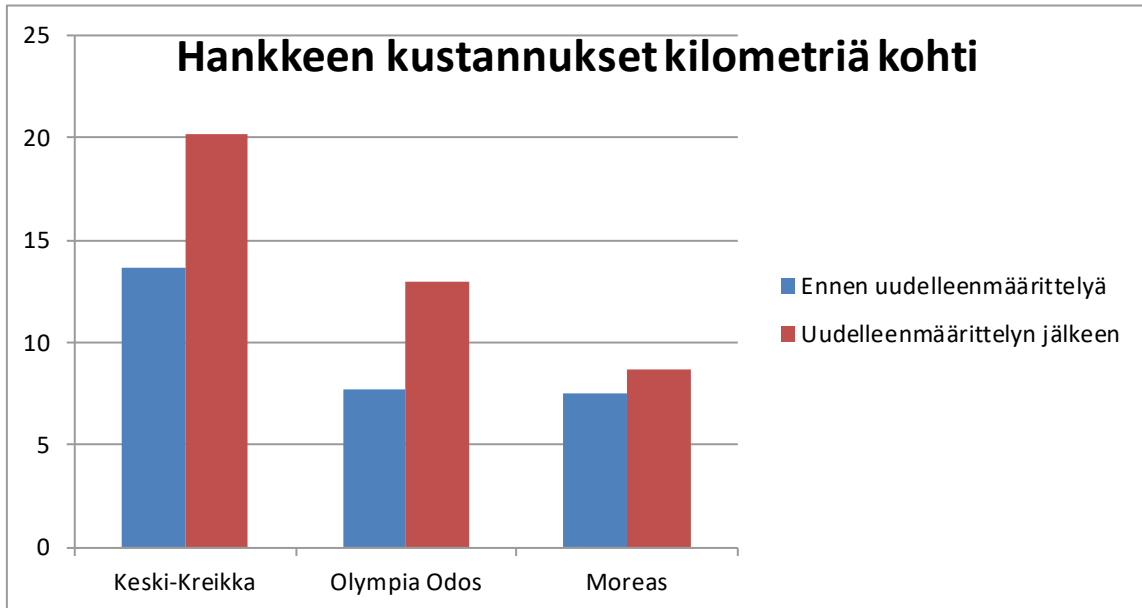
Taulukko 3 – Tarkastettujen hankkeiden kustannukset ennen uudelleenmäärittelyä ja sen jälkeen

Kustannukset	Moottoritiet		
	Keski-Kreikka	Olympia Odos	Moreas
Alkuperäinen suunnitelma			
Tieosuuden pituus kilometreinä	174,0	365,0	205,0
Hankkeen kokonaiskustannukset (miljoonaa euroa)	2 375,0	2 825,0	1 543,0
Hankkeen kokonaiskustannukset (miljoonaa euroa / km)	13,7	7,7	7,5
Uudelleenmäärittelyn jälkeen			
Tieosuuden pituus kilometreinä	79,0	202,0	205,0
Hankkeen kokonaiskustannukset (miljoonaa euroa)	1 594,0	2 619,0	1 791,0
Josta:			
Valtion lisärahoitusosuus: 469,9 miljoonaa euroa	231,4	238,5	-
(josta EU:n yhteisrahoitusosuus: 422,1 miljoonaa euroa)	203,6	218,5	-
Valtion maksut käyttöoikeussopimusten saajille: 705,2 miljoonaa euroa	181,4	439,7	84,1
Hankkeen kokonaiskustannukset (miljoonaa euroa / km)	20,2	13,0	8,7

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Kreikan viranomaisilta saatujen tietojen perusteella.

40. Valtion käyttöoikeussopimusten saajille suorittaman maksun ja rahoituskustannusten huomattavan nousun vuoksi Olympia-moottoritiehankkeen kokonaiskustannukset kilometriä kohti nousivat 69 prosenttia 7,7 miljoonasta eurosta 13,0 miljoonaan euroon; rakennettavan tien pituutta lyhennettiin samalla 45 prosenttia. Vastaavasti Keski-Kreikan moottoritietä koskevan hankkeen kokonaiskustannukset nousivat 47 prosenttia alun perin suunnitellusta 13,7 miljoonasta eurosta 20,2 miljoonaan euroon kilometriä kohti; rakennettavaa tieosuutta lyhennettiin samalla 55 prosenttia (ks. [kuva 6](#)). Kolmea moottoritietä koskeneen hankkeen kokonaiskustannukset nousivat uudelleenmäärittelyn vuoksi kokonaisuudessaan 36 prosenttia 9,1 miljoonasta eurosta 12,4 miljoonaan euroon kilometriä kohti. EU:n osuus hankkeen kokonaiskustannuksista kilometriä kohti nousi 95 prosenttia 2,1 miljoonasta eurosta 4,1 miljoonaan euroon²⁴.

²⁴ Yhteensä 1,6 miljardia euroa 744:ää kilometriä kohti verrattuna 2,0 miljardiin euroon 486:ta kilometriä kohti.

Kuva 6 – Kustannusten nousu kilometriä kohti uudelleenmäärittelyn jälkeen

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Kreikan viranomaisilta saatujen tietojen perusteella.

Suurimmassa osassa tarkastettuja hankkeita on mahdollisuus huolehtia hyvästä palvelu- ja ylläpitotasosta

41. Toinen potentiaalinen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien hyöty on mahdollisuus varmistaa elinkaariajattelulla parempi ylläpito- ja palvelutaso kuin perinteisissä hankkeissa, sillä rakentamisesta vastuussa oleva yksityisen sektorin kumppani vastaa myös infrastruktuurin käytöstä ja ylläpidosta koko hankkeen keston ajan, mikä on paljon pidempi aika kuin perinteisiin hankintasääntöihin kuuluva tavallinen takuu-aika. Tämä edellyttää, että yksityisen sektorin kumppani ottaa suunnitelmissaan huomioon sen vastattaviksi kuuluvat pitkän aikavälin käyttö- ja ylläpitokustannukset ja sellaisen palvelutason ylläpitämisen pitkällä aikavälillä, johon se on sitoutunut julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta koskevassa sopimuksessa. Yksityisen sektorin kumppanin on siten kiinnitettävä erityistä huomiota rakentamisen laatuun.

42. Lisäksi perinteisin menetelmin hankittuihin hankkeisiin ei tavallisesti sisällytetä hankkeen infrastruktuurin käyttöä ja ylläpitoa varten tarvittavia talousarviovaroja, sillä niistä sovitaan erikseen. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia koskeviin sopimuksiin sisältyy toimintaa ja ylläpitoa koskevia säännöksiä, joiden ansiosta näissä sopimuksissa

voidaan sitoa tarvittavat varat rakennusajanjakson alusta alkaen, joten varojen saatavuus ei perustu viranomaisten harkintaan.

43. Suurimmassa osassa niistä yhdeksästä hankkeesta, jotka olivat valmiita tarkastuskäyntien aikaan, kumppani osoitti noudattavansa hyvää palvelu- ja ylläpitotasoa esimerkiksi rakenteellisen eheyden, horisontaalisten ja vertikaalisten moottoritieopasteiden, tieto- ja viestintätekniikan, laajakaistaa koskeviin asiakkaiden pyyntöihin vastaamisen ja monien muiden tekijöiden osalta. Näissä hankkeissa on mahdollisuudet pitää yllä hyvää palvelu- ja ylläpitotasoa sopimusten tulevan keston ajan. Tämä oli jäljitettävissä sopimukseen sisältyviin kannustimiin ja sakkoihin, joilla voi olla vaikutusta vuotuisten maksujen määrään. Lukuun ottamatta Espanjan C-25-moottoritietä ja tarkastettuja kolmea Kreikan moottoritietä, joiden osalta sakkoihin sovelletaan *ad hoc* -menettelyjä, vuotuisia maksuja voidaan automaattisesti pienentää, jos ylläpidon taso on heikko, tai nostaa, jos ylläpito- ja palvelutaso on erinomainen.

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet eivät ole suojelleet julkisen sektorin kumppania suunnitellun infrastruktuurin tulevaan kysyntään ja käyttöön liittyviltä ylisuurilta odotuksilta

44. Mahdollisuutta yhdistää julkinen ja yksityinen asiantuntemus julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta suunniteltaessa pidetään yleisesti ottaen hyödyllisenä sen kannalta, että voidaan suorittaa realistinen arviointi suunnitellun infrastruktuurin tulevasta käytöstä. Se, että maksut voivat jakautua 20–30 vuoden ajanjaksolle, vähentää kuitenkin paineita optimoida hankkeen laajuus todellisten tarpeiden mukaisesti, mikä puolestaan lisää vaaraa siitä, että julkiset toimijat lähtevät mukaan infrastruktuurihankkeisiin, jotka ovat tarvittua suurempia tai joihin niillä ei olisi muuten varaa²⁵. Tämä sekä suunnitellun infrastruktuurin tulevan kysynnän ja käytön osalta liian optimistiset skenaariot voivat johtaa hankkeiden alikäyttöön, jolloin hankkeet tuottavat odotettua vähemmän vastinetta rahoille ja vähemmän hyötyjä.

²⁵ Tätä tilannetta kutsutaan usein ”edullisuuden illuusioksi”.

45. Näin kävi esimerkiksi kolmessa tarkastetussa moottoritiehankkeessa, joiden käyttöaste on vaarassa jäädä huomattavasti odotettua alhaisemmaksi. Nämä olivat Keski-Kreikan moottoritie (ks. **laatikko 1**) ja Moreas-moottoritien Lefktron ja Spartan välinen osuus Kreikassa sekä valmistunut A-1-moottoritie Espanjassa. Niiden liikennemäärät ovat 35 prosenttia alun perin arvioitua pienempiä (20 463 ajoneuvoa 31 719 ajoneuvon sijasta).

Laatikko 1 – Esimerkki Kreikan moottoritiestä, joka on vaarassa jäädä käyttöasteeltaan hyvin vajaaksi

Kun Keski-Kreikan E-65-moottoritietä koskeva hanke käynnistettiin, sen ei enää odotettu houkuttelevan paljon liikennettä (ensimmäisenä toimintavuotena ajoneuvojen määräksi ennakoitiin 4 832 ajoneuvoa päivässä, mikä ei ole moitteettoman varainhoidon vaatimusten perusteella riittävä määrä moottoritien rakentamista varten). Vuonna 2013 liikennemääriä koskevat arviot putosivat entisestään 1 792 ajoneuvon päivässä, mikä on yli 63 prosenttia vähemmän kuin alkuperäisissä arvioissa. On hyvin todennäköistä, että infrastruktuurin käyttöaste jää huomattavan vajaaksi. Tästä huolimatta moottoritietä koskevat eritelmät laadittiin pohtimatta tarpeeksi mahdollisuutta rakentaa moottoritietä edullisempi vaihtoehto²⁶. Lisäksi hankkeen laajuutta on supistettu huomattavasti siten, että parhaillaan on rakennettavana vain suunnitellun moottoritien keskimäinen osuus (79 kilometriä) (ks. **kuva 7**), kun taas muihin olemassa oleviin moottoriteihin yhdistyvän pohjoisen ja eteläisen osuuden rakentamista on lykätty. Ilman näitä yhteyksiä tulevat liikennemäärät jäävät todennäköisesti jopa paljon pienemmiksi kuin jo valmiiksi alhaiset liikennemääräarviot.

²⁶ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen nro 5/2013 ”Onko EU:n koheesiopolitiikan varat käytetty asianmukaisesti tiehankkeisiin?” mukaan moottoriliikenneteiden valitseminen voi tuottaa monesti keskimäärin 43 prosentin säästöt moottoriteihin verrattuna.

Kuva 7 – Keski-Kreikan E-65-moottoritien rakennustyöt



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

46. Myös tarkastettujen Ranskan ja Irlannin laajakaistahankkeiden käyttöönottoaste asiakkaiden keskuudessa oli odotettua alhaisempi ja joissakin tapauksessa merkittävästi odotettua alhaisempi. Meurthe-et-Mosellen (Ranska) hankkeen tulot olivat lähes 50 prosenttia odotettua pienemmät (ks. **taulukko 4**), ja NBS-hankkeen (Irlanti) todellinen käyttöönottoaste asiakkaiden keskuudessa oli 69 prosenttia ennakoitua alhaisempi (42 004 asiakasta 135 948 asiakkaan sijasta).

Taulukko 4 – Ranskan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia koskevien Gironde, Meurthe-et-Mosellen ja Hautes-Pyrénéesin hankkeiden käyttöönottoasteet asiakkaiden keskuudessa

Hanke (alkamisajankohta)	Gironde (2009)	Meurthe-et-Moselle (2008)	Hautes-Pyrénées (2010)
Todelliset tulot vuoden 2015 loppuun mennessä (% arvioiduista tuloista vuoden 2015 loppuun mennessä)	7,8 miljoonaa euroa (83,9 %)	7,0 miljoonaa euroa (50,9 %)	9,2 miljoonaa euroa (89,6 %)

Viivästykset, kustannusten kasvu ja hankkeiden alikäyttö johtuivat osaksi riittämättömistä analyyseista ja huonosti soveltuvista lähestymistavoista

47. Voidakseen yksilöidä hankkeiden täytäntöönpanossa esiintyvien mahdollisten puutteiden syitä (mahdollisia hyötyjä ja riskejä sekä niihin liittyviä tarkastukseen perustuvia huomautuksia koskeva tiivistelmä, ks. **liite IV**) tilintarkastustuomioistuin arvioi, oliko hankkeita analysoitu riittävästi etukäteen niin, että niiden valinta ja laajuus sekä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden valinta voitiin perustella. Lisäksi tutkittiin sitä, oliko valittu julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus juuri kyseiseen tilanteeseen sopiva.

Useimmissa tarkastetuissa hankkeissa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus oli valittu ilman etukäteen tehtyä vertailevaa analyysia, joka olisi osoittanut valitun kumppanuuden takaavan parhaan vastineen rahalle

48. Monissa maissa ei vaadita julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien kokonaiskustannusten budjetoitua sitoumusta tehtäessä, vaan vuosikustannukset hyväksytään vasta useita vuosia sen jälkeen, kun hanke on hyväksytty ja rakentaminen päättynyt. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien kustannuksia koskevat selvitykset annetaan tämän vuoksi vasta huomattavasti sen jälkeen, kun keskeiset päätökset on tehty. Päätäjät eivät ehkä tutki julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia yhtä huolellisesti kuin perinteisiä sopimuksia, koska viimeksi mainituissa pääomakustannukset budjetoidaan etukäteen ja ne joutuvat kilpailemaan muiden hankkeiden kanssa rajallisista rahoituslähteistä. Lisäksi julkiset kumppanit turvautuvat usein lainanantajien tekemiin arvioihin, vaikka näiden tavoitteet voivat olla hyvin erilaisia.

49. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet vaikuttavat pitkälle tuleviin sukupolviin, ja siksi ne on valittava erityisen luotettavien analyysien ja perustelujen avulla. Hyvät hallintakäytännöt edellyttävät vertailevien analyysien tekemistä eri hankintavaihtoehtojen välillä (esimerkiksi perinteinen hankinta vai julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus), jotta rahalle saadaan paras vastine. Yleisesti käytetty väline on julkisen sektorin vertailumenettely. Jos julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus valitaan ilman vertailevaa analyysia, jolla taataan tasapuoliset toimintaedellytykset eri hankintamenettelyille, ei ole varmaa, saadaanko rahalle paras vastine ja suojellaanko yleistä etua parhaalla mahdollisella tavalla.

50. Tarkastetuista kahdestatoista hankkeesta kolmessa kansallisiin menettelyihin ei sisältynyt vertailevaa analyysia, esimerkiksi julkisen sektorin vertailumenettelyä, sopivimman hankintavaihtoehdon löytämiseksi, koska näihin hankkeisiin ei kuulunut suoraan julkisen sektorin kumppanilta perittäviä maksuja. Tarkastetuista muista yhdeksästä hankkeesta viiden (ks. liite III) – eli kaikkien Kreikassa ja Espanjassa toteutettavien tarkastettujen moottoritiehankeiden – valinnan perusteluna ei myöskään ollut vertailevaa analyysia, josta olisi saatu lisätietoa määrällisistä tekijöistä ja rahalle saatavasta vastineesta pohjaksi hankintavaihtoehtoja koskevalle päätöksenteolle (laatikossa 2 on esimerkki kyseisten analyysien merkityksestä). Lisäksi yhdessä näistä yhdeksästä hankkeesta tilintarkastustuomioistuinta ei päästetty tutustumaan asiaan liittyvään dokumentaatioon (ks. kohta 51).

51. Vaikka komission Marguerite-rahastoon tekemään investointiin sovelletaan TEN-asetusta, jossa tilintarkastustuomioistuimelle annetaan tarkastusoikeudet silloinkin, kun edunsaaja on yksityinen kumppani²⁷, Irlannin viranomaiset kieltäytyivät luovuttamasta tilintarkastustuomioistuimelle N17/18-moottoritiehankeeseen asiakirjoja, jotka liittyivät julkisen sektorin vertailumenettelyyn ja tarjouskilpailuun. Niitä ei ollut käytettävissä myöskään komissiossa. Tämän vuoksi ei voitu arvioida perusteluja, joita oli käytetty hankkeen suunnittelussa ja hankinnassa sekä valittaessa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus muiden hankintavaihtoehtojen (esimerkiksi perinteisen hankinnan ja käyttöoikeussopimuksen) sijaan.

²⁷ Komission maksu Marguerite-rahastoon rahoitettiin asetuksen N:o 680/2007 (TEN-asetus) nojalla. Tämän asetuksen 11 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioilla on tiettyjä velvoitteita. Niiden on tehtävä kaikkensa ”toteuttaakseen vastuualueellaan yhteistä etua koskevat hankkeet, jotka saavat tämän asetuksen mukaisesti myönnettyä yhteisön rahoitustukea” sekä ”huolehdittava hankkeiden teknisestä seurannasta ja tilintarkastuksesta tiiviissä yhteistyössä komission kanssa” ja ”varmennettava, että hankkeissa ja hankkeiden osissa aiheutuneet kulut ovat oikeita ja vaatimustenmukaisia”. Rahoitusmuotojen välillä ei tehdä tässä eroa. Tästä seuraa, että kun on kyse Marguerite-rahastosta tuettavien hankkeiden täytäntöönpanosta, seurannasta ja rahoitusvalvonnasta, tilintarkastustuomioistuin voi pyytää suoraan jäsenvaltioilta tarkastusta varten myös ne tiedot, jotka koskevat julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia koskevien sopimusten myöntämiseksi toteutettavaa kansallista menettelyä.

Laatikko 2 – Julkisen sektorin vertailumenettelyjen merkitys infrastruktuurihankkeissa

Julkisen sektorin vertailumenettelyt voivat osoittautua erityisen tarpeellisiksi arvioitaessa, saadaanko julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudesta paras vastine rahalle infrastruktuurihankkeissa. Koska yksityiset kumppanit maksavat yleensä suuremman osan rahoituskuluista ja vaativat hyvän korvauksen riskipääomastaan²⁸, ne pyrkivät pitämään pitkän aikavälin ylläpitokustannukset mahdollisimman pieninä parantamalla rakentamisen laatua, mikä tarkoittaa myös suurempia rakennuskustannuksia. Ylläpidon säästöjen on siis oltava riittäviä korvaamaan suuremmat rakennus- ja rahoituskulut. Tämän vuoksi on tärkeää arvioida julkisen sektorin vertailumenettelyjen avulla, missä määrin voidaan saada pitkän ajan säästöjä ja onko julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus tietyn infrastruktuurin kannalta oikea vaihtoehto. Erityisen tärkeää tämä on, kun on kyse esimerkiksi teiden ja moottoriteiden infrastruktuurista, koska niiden ylläpidon vuosikustannukset ovat alle 3 prosenttia infrastruktuurin kustannuksista, eikä ylläpidon pitkän ajan säästöille jää siksi paljon liikkumavaraa²⁹.

52. Kun Ranskassa suoritettiin julkisen sektorin vertailumenettelyt tutkittujen kolmen käytettävyyteen perustuvan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden osalta, haittana olivat kustannuksia koskevan luotettavan tiedon puute ja järjestelmällisesti ylioptimistiset tulo-odotukset³⁰, jotka eivät useimmissa tapauksissa vastanneet todellisia käyttöönottoasteita asiakkaiden keskuudessa (ks. [kohta 46](#)). Vaikuttavuus oli näin ollen suunniteltua huonompi. Lisäksi Pau-Pyrénées-hankkeesta Ranskassa ja MAN-hankkeesta Irlannissa puuttui yleinen kustannus-hyötyanalyysi, mikä vaikeutti odotettavissa olevien hyötyjen yksilöintiä ja hankkeiden koon ja sisällön optimointia. MAN-hankkeessa tämä johti

²⁸ Yksityiset kumppanit saavat lainaa yleensä kalliimmilla ehdoilla kuin valtio ja haluavat riskipääomastaan paremman korvauksen, joka joissakin tarkastetuissa hankkeissa oli 14 prosenttia vuodessa.

²⁹ Tilintarkastustuomioistuimen laatimat rahoitusmallit ovat osoittaneet, että mitä suuremmat ovat infrastruktuurin ylläpitokustannukset ja mitä pienempi on ero julkisen ja yksityisen tahon maksamissa korkokannoissa, sitä todennäköisempää on, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudesta saadaan riittäviä pitkän ajan säästöjä.

³⁰ Myös Ranskan ylin tarkastuselin huomautti julkisen sektorin vertailumenettelyn käytössä esiintyvistä puutteista tarkastusraportissaan *Les partenariats public-privé des collectivités territoriales: des risques à maîtriser, Cour des comptes française, Rapport public annuel 2015* (Alueellisten yhteisöjen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet: hallittavat riskit, Ranskan ylin tarkastuselin, julkinen vuosiraportti 2015).

siihen, että hankkeen laajuutta supistettiin 95:stä 66 kaupunkiin. Kustannukset hankkeen kattamaa kuntaa kohden nousivat 4,2 prosentilla (ks. **kohta 34 c**).

53. Tarkastettujen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeiden arviointi osoitti, että tietyt näkökohdat voivat vaikuttaa huomattavasti hankkeen tuloksellisuuteen ja voisivat siksi kuulua komission erityisarvioinnin piiriin. Vaikka julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeiden suunnittelu, kilpailutus ja täytäntöönpano kuuluvat jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan, komissio voi olla tärkeässä asemassa hyväksyessään suurhankkeita, joissa EU:n rahoituslähteet ovat yhteisrahoittajina. Tästä huolimatta komissio ei ollut ottanut ennen ohjelmakautta 2007–2013 käyttöön erityisiä arviointityökaluja (esimerkiksi hankearviointikriteerejä, joilla osoitetaan EU:n tuottama lisäarvo, vastine rahalle ja yhteensopivuus pitkäaikaisten sopimusten kanssa), joiden avulla voidaan analysoida julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien erityispiirteiden vaikutusta yksittäisiin suurhankkeisiin³¹.

Riskinjako oli usein epäasianmukaista, jolloin kannustimet olivat vähäisemmät tai yksityinen kumppani altistui liian suurelle riskille

54. Eräs syy valita julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus on mahdollisuus jakaa riskit (esimerkiksi rakentamiseen, kysyntään tai käytettävyyteen liittyviä riskejä) sillä periaatteella, että kustakin riskistä vastaa se kumppani, joka pystyy parhaiten hallitsemaan riskiä.

55. Kyky määrittää hankkeeseen liittyvät riskit ja jakaa ne oikein niin, että saavutetaan paras mahdollinen tasapaino riskien siirtämisen ja riskistä vastaavan osapuolen saaman korvauksen välillä, on julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden onnistumisen keskeinen tekijä. Ellei näin tehdä, julkiselle kumppanille voi koitua taloudellisia seurauksia ja hankkeen tavoitteiden saavuttaminen voi estyä. Huonosti toteutetut riskinjakojärjestelyt voivat

³¹ Euroopan komission ERI-rahastojen ohjelmakaudella 2007–2013 hyväksymistä 968 suurhankkeesta, joiden arvo oli 155,2 miljardia euroa, 28 oli julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeita, joiden arvo oli 11,8 miljardia euroa ja joissa EU:n rahoitusosuus oli 4,8 miljardia euroa. Marguerite-rahastosta osarahoitettavien hankkeiden hyväksymisestä vastaa rahaston investointikomitea. Komissio ei kuulu tähän komiteaan.

vähentää yksityisen kumppanin kannustimia tai nostaa hankkeen kustannuksia ja vähentää julkisen kumppanin saamaa taloudellista hyötyä.

56. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi ainakin yhden tapauksen, jossa oli noudatettu hyviä käytäntöjä. Kyseessä oli ranskalainen Gironde:ssa toteutettu laajakaistahanke, jossa oli otettu huomioon odotetun palvelutason saavuttaminen ja määrätty seuraamuksia, jos käyttöönottoaste asiakkaiden keskuudessa ei ollut hankintatarjouksessa mainittujen rahoitusmallien mukainen. Toisaalta useissa tapauksissa riskejä ei ollut jaettu johdonmukaisesti. Esimerkkeinä voidaan mainita seuraavat tapaukset:

- a) Riskinjako ei ole julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta koskevan sopimuksen myöntämisperusteiden mukainen: Vaikka valittaessa tarjoajia Ranskassa toteutettuun Meurthe-et-Moselle -hankkeeseen myöntämisperusteisiin sisältyi se, että mahdolliset yksityiset kumppanit ehdottavat rahoitusmalleja laajakaistapalvelujen kaupallistamiseksi, yksityisten kumppanien sijasta kaupalliset riskit kanto julkisen kumppani. Näin ollen yksityiset kumppanit eivät olleet tilivelvollisia tarjousvaiheen tulonnusteistaan. Tarkastuksessa havaittiin, että tulot olivat lähes 50 prosenttia odotuksia alhaisemmat. Riskien johdonmukaisempi jakaminen olisi kannustanut paremmin varmistamaan laajakaistapalvelujen tehokkaan kaupallisen hyödyntämisen.
- b) Riskin jakautuminen ei vastaa yksityiselle riskipääomalle maksettavaa korvausta: Moottoritiehankkeessa yksityinen kumppani kanto käytettävyyteen liittyvän riskin mutta ei kysyntään liittyvää riskiä. Käytettävyyteen liittyvä riski on enemmän kiinni yksityisen kumppanin aikaansaamasta ylläpitotasosta kuin ulkoisista tekijöistä, joten siitä koituu yksityiselle kumppanille vähemmän epävarmuustekijöitä, ja siksi yksityisen kumppanin pääomalle maksettavan korvauksen olisi oltava alhaisempi kuin kysyntään liittyvän riskin yhteydessä. Kuitenkin tässä tapauksessa yksityisen kumppanin pääomalle tuli julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta koskevan sopimuksen ansiosta lähes 14 prosentin vuosituotto, mikä oli suurimpia tarkastetuissa hankkeissa havaittuja tuottoja.
- c) Epäasianmukainen riskinjako – yksityisen kumppanin riski liiallinen: Kreikassa tarkastetuissa hankkeissa kävi ilmi, että jos yksityisen kumppanin osuus riskistä on liian suuri – kuten Olympia-moottoritiehankkeessa, jossa julkinen kumppani siirsi koko

kysyntään liittyvän riskin yksityiselle kumppanille, vaikka tämä ei voinut vaikuttaa mitenkään liikennekysyntään – vaarana on yksityisen kumppanin lisääntynyt maksukyvyttömyysriski, jolloin julkiselle kumppanille tulee lisää kustannuksia ja sen rahalleen saama vastine vähenee (ks. kohdat 36–40). Samanlainen riskinjako oli suunnitteilla Irlannissa toteutettavassa NBS-hankkeessa, jossa tosiasiallinen käyttöönottoaste asiakkaiden keskuudessa osoittautui paljon alun perin suunniteltua pienemmäksi (ks. kohta 46). Ellei yksityinen kumppani olisi ollut taloudellisesti vahva, koko hanke olisi vaarantunut tuoton jäätyä huomattavasti aiottua pienemmäksi.

- d) Tehoton riskinjako: Espanjan A-1-moottoritiehankkeessa (ks. kuva 8) sekä kysyntään liittyvä riski että käytettävyyteen liittyvä riski siirrettiin yksityiselle kumppanille, koska hankekorvaus perustui julkisen kumppanin maksamiin varjotulleihin, joita oikaistiin infrastruktuurin ylläpidon laatuun liittyvillä bonuksilla tai sakoilla. Liikennemäärät jäivät huomattavasti alle odotusten, ja ylläpito oli osittain alhaisten liikennemäärien johdosta niin laadukasta, että yksityiselle kumppanille maksettiin bonuksia, jotka kompensoivat kysyntään liittyvästä riskistä johtuvat tappiot. Näin ollen vaikka yksityinen kumppani kantoi kaikki riskit, se ei käytännössä kärsinyt yhtään tappiota, kun taas julkinen kumppani joutui sopimuksen perusteella maksamaan huomattavasti enemmän varmistaakseen vähän käytetyn moottoritien erinomaisen kunnossapidon.

Kuva 8 – A-1-moottoritie Espanjassa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Pitkäaikaiset julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia koskevat sopimukset sopivat huonosti yhteen teknologian nopean muuttumisen kanssa

57. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia koskevien sopimusten mahdollisimman suuren hyödyn odotetaan yleensä tulevan siitä, että yhdistetään julkisen ja yksityisen asiantuntemuksen vahvuudet ja hyödynnetään niitä. Niiden odotetaan parantavan infrastruktuurin ja palvelujen laatua ja kannustavan etsimään innovatiivisia ratkaisuja julkiseen palvelutarjontaan³².

58. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat laajakaistahankkeet toteutettiin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksina lähinnä koska julkiset kumppanit katsoivat, ettei heillä ollut teknisiä valmiuksia panna hankkeita täytäntöön perinteisellä tavalla ilman, että aiheutui suuri liitännöjä koskevien teknisten ongelmien riski. Julkiset kumppanit joutuivat kuitenkin

³² Ks. esimerkiksi EPEC, "The Non-Financial Benefits of PPPs – A review of Concepts and Methodology", kesäkuu 2011.

kohtaamaan yleisen ongelman, joka julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksissa on uusien teknologioiden alalla. Tämän alan pitkäaikaisten sopimusten onnistuneen täytäntöönpanon keskeisenä edellytyksenä on tarkoituksenmukaisimpien teknisten ratkaisujen valinta. Koska hankkeissa oli sitouduttu tiettyyn teknologiaan ja suorituskykyyn julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta koskevan yleensä pitkäkestoisen sopimuksen ajaksi, hankkeisiin liittyi tekniikan vanhentumisesta johtuva huomattava riski, mikä väistämättä johtaa tulojen vähenemiseen heti, kun uusi teknologia on käytettävissä.

59. Esimerkiksi Ranskassa tarkastetuista neljästä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen perustuvasta laajakaistahankkeesta kolmen kestoajaksi oli määrätty 18–24 vuotta. Nämä kolme hanketta perustuvat teknologioiden yhdistelmään ja niissä hyödynnetään laajasti langatonta teknologiaa, jonka päivittäminen 5–6 vuoden välein tulee kalliiksi (ks. myös **laatikko 3**). Kun Ranskassa otetaan käyttöön hyvin nopeaa internetyhteyttä koskeva strategia³³, asiaan liittyvän infrastruktuurin toteuttamiseksi on käynnistettävä uusi hankintamenettely, joka koskee alueita, joille on juuri tuotu langaton teknologia ja joita varten on jo vuoteen 2030 asti ja sitäkin kauemmin voimassa oleva julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta koskeva sopimus. Samasta alueesta tehdään sen vuoksi todennäköisesti kaksi tai useampia päällekkäisiä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia koskevia sopimuksia, joista yksi koskee vanhentunutta teknologiaa. Lisäksi on ehkä neuvoteltava uudelleen nykyisistä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia koskevista sopimuksista, kustannusten noususta ja koko verkkoa koskevista ennalta arvaamattomista vaikutuksista.

**Laatikko 3 – Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus ja teknologian nopeat muutokset –
Meurthe-et-Mosellen hanke**

Meurthe-et-Mosellen laajakaistahankkeen myöntämisperusteissa painotettiin halutun maantieteellisen kattavuuden nopeaa saavuttamista, mutta tarjoajien ehdottamien teknisten ratkaisujen laadusta ei annettu pisteitä. Seurauksena on, että vaikka 95 prosentissa talouksista on nopeudeltaan 6 Mbps:n laajakaista, monissa tapauksissa yhteys tulee satelliitin tai Wifi-Maxin kautta,

³³ Helmikuussa 2013 käynnistetyn *Plan France Très Haut Débit 2013-2022* -suunnitelman mukaisesti hallitus sitoutui siihen, että laajakaistaverkkoinfrastruktuuri on katettu sataprosenttisesti valokuidulla vuoteen 2022 mennessä.

jotka eivät ole kestäviä ja tehokkaita tekniikoita eivätkä noudata suuntausta, jonka mukaan valokuidun käyttöä talouksissa olisi laajennettava. Verkon laadun päivittämiseen on siis pitänyt varata säännöllisesti huomattavasti lisävaroja niin, että infrastruktuurin 32 miljoonan euron ylläpito- ja uudistuskustannukset ovat 84,4 prosenttia hankkeen 37 miljoonan euron kokonaisinvestointikustannuksista – osuus on huomattavasti suurempi kuin muissa laajakaistahankkeissa, joissa käytetään tehokkaammin valokuitua.

EU:n tukemiin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeisiin sovellettava institutionaalinen ja oikeudellinen kehys ei ole vielä riittävä

60. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, onko EU:ssa riittävät oikeudelliset ja institutionaaliset kehykset useampien julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeiden tukemiseen kaikissa jäsenvaltioissa. Tarkastuksessa pohdittiin muun muassa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta koskevan nykyisen lainsäädännön riittävyyttä, julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeiden täytäntöönpanoa neuvonnan avulla tukevia neuvontayksiköjä, vakiomuotoisia sopimuksia, vertailevan analyysin ja tarkoituksenmukaisten toimintamekanismien malleja, jotka helpottavat kaikkien näiden järjestelmien täytäntöönpanoa, sekä sopivia strategioita julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien käyttämiseksi osana yleistä investointipolitiikkaa.

Kaikissa tilintarkastustuomioistuimen tarkastamissa jäsenvaltioissa ei ole kehittyneitä institutionaalisia ja oikeudellisia kehyksiä, vaikka julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet tunnetaankin

61. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet edellyttävät onnistuakseen luotettavia ja kattavia institutionaalisia ja oikeudellisia kehyksiä ja prosesseja. Tämän lisäksi julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien onnistunut täytäntöönpano on suuressa määrin riippuvaista asiasta vastaavien viranomaisten hallinnollisista valmiuksista.

62. Tilintarkastustuomioistuin tutki tarkastettujen neljän jäsenvaltion institutionaalisia ja oikeudellisia kehyksiä ja havaitsi joitakin puutteita, jotka estävät julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien täytäntöönpanon onnistumisen.

a) Ranskassa ja Irlannissa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuskehys toimii vain tietyissä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksissa keskustasolla: Ranskassa

kattava institutionaalinen kehys toimi lähinnä kumppanuussopimuksissa (Contrats de Partenariat) – esimerkiksi DBFMO-hankkeiden käytettävyyteen perustuvassa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusjärjestelyssä – joista neuvotellaan kansallisella tasolla. Muissa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien muodoissa, kuten käyttöoikeussopimustyyppisissä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksissa (Délégation de Service Public) ja aluetason kumppanuussopimuksissa, ei ollut samanlaisia järjestelyjä. Irlannissa sopimusjärjestelyihin ei sisältynyt esimerkiksi MAN-hankkeen osalta yhtä paljon valvontaa ja vertailevaa analysointia kuin käytettävyyteen perustuvissa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksissa, vaikka se olisi saattanut estää huonon suunnittelun (ks. **kohta 34 c**).

- b) Kreikassa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuskehys toimii vain hankkeissa, joiden rakennuskustannukset ovat alle 500 miljoonaa euroa. Näin ollen erittäin suuret infrastruktuurihankkeet, kuten tarkastukseen valitut kolme moottoritietä³⁴, jäävät julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia koskevassa laissa säädettyjen pakollisten arviointien ulkopuolelle. Tämä ei helpota julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksista vastaavan osaston tehtävää, kun se soveltaa vakiintuneita menettelyjä ja käyttää johdonmukaisesti hyväksi julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksista vastaavan yksikön kokemuksia laajamittaisissa hankkeissa.
- c) Espanjalla ei ollut julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia hoitavaa osastoa eikä yksikköä, joka olisi avustanut tarkastettujen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeiden täytäntöönpanossa. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia varten ei näin ollen ollut vakiomuotoisia sopimuslausekkeita, ohjeita eikä työvälineitä keskustasolla. Espanjassa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeita ei analysoitu vertaamalla niitä muihin hankintavaihtoehtoihin (ks. **kohta 50**), eikä niistä rahalle saatavaa vastinetta mitattu muillakaan erityisesti julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeille räätälöidyillä arvioinneilla.

³⁴ Hintavammat julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeet voidaan alistaa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia koskevan lain alaisuuteen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksista vastaavan ministeriöiden välisen komitean yksimielisellä päätöksellä.

63. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että vain muutamalle jäsenvaltiolle oli kertynyt riittävästi pitkän ajan kokemusta ja julkisen sektorin asiantuntemusta julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeiden onnistuneesta täytäntöönpanosta (ks. **kuva 3**). ESIR-rahastosta rahoitettujen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeiden analysointi vahvisti niiden keskittyvän tähän hankintavaihtoehtoon parhaiten perehtyneille jäsenvaltioille: ESIR-rahaston kesäkuuhun 2017 mennessä hyväksymistä 18:sta julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeesta 14 sijaitsi Ranskassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Alankomaissa, Italiassa, Saksassa, Irlannissa ja Kreikassa. Tämä vahvistetaan myös tilintarkastustuomioistuimen lausunnossa, joka koskee ehdotusta laajentaa ESIR-asetuksen soveltamisalaa³⁵. Lausunnossa kiinnitettiin huomiota vakavaan maantieteellisen epätasapainoon ja alakohtaisen keskittymiseen, koska 63 prosenttia ESIR-rahaston infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan rahoituksesta myönnetään Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, Italiaan ja Espanjaan, lähinnä energia- (46 prosenttia) ja kuljetussektorille (19 prosenttia).

Tarkastuskäynnin kohteena olleet jäsenvaltiot eivät ole laatineet selkeää strategiaa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeiden käytölle siitä huolimatta, että hankkeiden vaikutukset ovat pitkäaikaisia

64. Yksi julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeiden mahdollisista hyödyistä on suunnitellun pääomainvestointiohjelman aikaisempi toteutuminen, sillä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet voivat olla tärkeä lisärahoituksen lähde, jolla täydennetään tavanomaisia määrärahoja.

65. Suurten infrastruktuurihankkeiden rahoittamisella ja niiden rakentamiseen, käyttöön ja ylläpitoon liittyviin vuosittaisiin maksuihin sitoutumisella on kuitenkin pitkäaikaisia vaikutuksia jäsenvaltioiden talousarvioon ja poliittiseen päätöksentekoon. Näin ollen hallitusten olisi laadittava strateginen lähestymistapa, jolla määritellään, mitkä alat ja tilanteet sopivat parhaiten julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksiin ja milloin voi olla asianmukaista sitoutua talousarvioon pitkällä aikavälillä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi,

³⁵ Lausunto nro 2/2016, ”ESIR-rahasto: varhainen vahvistamis- ja laajentamisehdotus” (<http://www.eca.europa.eu>).

ettei useimmilla tarkastuskäynnin kohteena olleilla jäsenvaltioilla ollut selkeää toimintalinjaa tai strategiaa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien käytölle.

- a) Irlannissa ja Kreikassa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia pidettiin lähinnä lisärahoituslähteenä. Niiden avulla rahoitettiin pääasiassa täydentäviä investointeja eli lisähankkeita, joita ei voitu kattaa kansallisella pääomatalousarviolla (Irlanti), tai houkuteltiin yksityisiä varoja (Kreikka).
- b) Ranskassa ei ole julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien käyttöä koskevaa strategista lähestymistapaa. Hallitus on yrittänyt kannustaa käyttämään julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia suhdanteiden tasoittamista koskevana toimenä rahoitus- ja talouskriisin voittamiseksi, mutta se ei ole antanut selkeitä ohjeita siitä, mikä asema julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksilla olisi oltava investointistrategioissa. Esimerkiksi tarkastetut laajakaista-alalla toteutetut julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeet toteutettiin ilman kansallisen tason yleistä strategiaa, jonka tavoitteena olisi varmistaa nopea internetyhteys kaikille (ks. **kohta 59**).
- c) Espanjassa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeita ei määritelty tärkeyden, vaikutuksen tai rahalle saatavan vastineen vaan kehittyneisyyden perusteella. Tämä selittää esimerkiksi sen, miksi A-1-moottoritien vähemmän liikennöidyllä osuudella toteutettiin kehittyneempi hanke julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden avulla.

66. Unionin infrastruktuuripolitiikan näkökulmasta tarkasteltuna Ranskassa ja Irlannissa toteutetuissa kuudessa laajakaistahankkeessa otettiin huomioon unionin tieto- ja viestintätekniiikan tärkeimmät painopisteet. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että kaksi kolmasosaa tarkastetuista moottoritiehankkeista³⁶ ei kuulunut tärkeysjärjestyksessä etusijalla olevaan TEN-T-runkoverkkoon, kuten on suunniteltu, jotta verkko saadaan valmiiksi vuoteen 2030 mennessä, vaan ne olivat osa kattavaa verkkoa, jonka odotetaan valmistuvan vasta vuonna 2050. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia voidaan käyttää lisävaihtoehtona perinteisille hankintamenetelmille ja niistä

³⁶ Irlannin N17/N18-moottoritie, Espanjan C-25-moottoritie sekä Keski-Kreikan moottoritie, Moreas-moottoritie ja Olympia-moottoritien jäljellä olevat osuudet Kreikassa.

voi olla apua suurten ja tärkeiden infrastruktuurisuunnitelmien toteuttamisessa. On kuitenkin kyseenalaista, oliko julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus perusteltu, kun otetaan huomioon siihen liittyvät yksityiskohtaiset lisävaatimukset ja riskit näissä hankkeissa, jotka eivät kuulu vuoteen 2030 mennessä valmistuvaan runkoverkkoon ja jotka osoittautuivat erityisen ongelmallisiksi, kuten tästä kertomuksesta käy ilmi.

67. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien asema laajemmissa investointistrategioissa olisi mahdollisuuksien mukaan määritettävä koherenttien strategisten lähestymistapojen avulla. Tarkastuskäynnin kohteena olleista neljästä jäsenvaltiosta Irlanti ja vähemmässä määrin myös Kreikka pohtivat julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien käytön rajoittamista, jotta ei sidottaisi liikaa tulevien talousarvioiden varoja käyttäen hyväksi sitä, että tällaisia kokonaismääriä ei ole hyväksyttävä eikä valvottava ennakolta. Irlanti suunnitteli julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen liittyvien menojen rajoittamista niin, että ne voisivat olla korkeintaan 10 prosenttia kaikista aggregoiduista vuotuisista pääomamenoista. Kreikassa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksista maksettavat lainsäädäntökehyksen mukaiset maksut voivat olla yhteensä korkeintaan 10 prosenttia vuosittaisesta julkisesta investointiohjelmasta ja yksityisille toimijoille maksettavat vuosittaiset käytettävyyssmaksut yhteensä korkeintaan 600 miljoonaa euroa³⁷.

68. Ranskassa ja Espanjassa ei ole ylärajaa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksille vuosittain maksettavien maksujen yhteissummalle. Aluetasolla oli erityisen selvää, että talouden joustavuus oli vaarassa vähentyä, koska sen hetken ja pitkän ajan budjettirajoitteiden johdosta rahoitukseen käytettiin enemmän pääomaa kuin mihin oli varaa (ks. **laatikko 4**).

Laatikko 4 – Esimerkki talouden joustavuuden vähenemisestä Katalonian alueella

Katalonian alueella Espanjassa on käytössä huomattava julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen liittyvä investointiohjelma, jonka taloudellinen toimintaperiaate on peräisin ajalta

³⁷ Näitä säännöksiä ei sovelleta laajoihin, yli 500 miljoonan euron arvoisiin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeisiin, jotka eivät kuulu julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuskehyksen piiriin.

ennen rahoitus- ja talouskriisiä ja perustuu optimistiseen näkemykseen julkistalouden nopeasta kasvusta. Vuonna 2007 julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeiden menojen osuus oli 178,8 miljoonaa euroa eli 8,9 prosenttia liikenneinfrastruktuurista vastaavan osaston 2 000 miljoonan euron vuosibudjetista. Osasto katsoi, ettei kyseinen taloudellinen rasite vaaranna tulevien talousarvioiden kestävyyttä, koska talouskasvu oli tuohon aikaan huomattavaa. Kriisin johdosta osaston vuotuinen talousarvio supistui kuitenkin 300 miljoonaan euroon, jolloin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen liittyvistä maksuista tuli talousarvion suurin osatekijä. Talouden joustolle jäi hyvin vähän liikkumavaraa, eikä alue pystynyt mukautumaan kunnolla uusiin painopistealueisiin tai rahoittamaan kiireellisiä investointeja.

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien yhdistäminen EU:n rahoitukseen tuo mukanaan lisää vaatimuksia ja epävarmuutta

69. Vain hyvin harvat jäsenvaltiot ovat toteuttaneet järjestelmällisesti julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia käyttäen hyväksi EU:n tukea (ks. ***kohdat 9–19***). Tarkastuskäynnit Irlannissa, Ranskassa, Espanjassa ja Kreikassa vahvistivat, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeissa rahoituslähteiden yhdistämistä haittaavat eniten EU:n avustushakemusprosessiin sisältyvät yksityiskohtaisemmat vaatimukset sekä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen liittyvä monimutkainen hankinta- ja hallintaprosessi. Tilanne voi johtaa siihen, että molemmat kumppanit lähtökohtaisesti välttävät yhdistettyjen rahoituslähteiden (julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien) käyttöä ja valitsevat sen sijaan perinteisen hankinnan tai toteuttavat julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia ilman mitään EU:n tukimuotoa.

70. EU:n tuen hyvin vähäinen käyttö julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksissa tähän mennessä on johtunut paitsi rahoitus- ja talouskriisistä, poliittisista painotuksista ja siitä, että julkisen sektorin kyky hoitaa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia on heikko, jossakin määrin myös EU:n rahoitusta koskevaan aiempaan lainsäädäntöön liittyvistä käytännön ongelmista. Rakennerahastojen ja koheesiorahaston vuosien 2007–2013 ohjelmakautta koskevat asetukset eivät sisältäneet julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia koskevia erityisiä säännöksiä, koska asetukset oli alun perin räätälöity perinteisiä hankintamuotoja varten luoduille avustusten hyväksymis- ja maksumekanismeille.

71. Yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen uusiin, ohjelmakautta 2014–2020 koskeviin säännöksiin on sisällytetty julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksille omistettu luku. Siinä selvitetään mahdollisuuksia saada julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeisiin tukea ERI-rahastoista ja käsitellään suurimpia käytännön ongelmia. Tämän seurauksena esimerkiksi rahoitusvajeen laskenta yksinkertaistui ja avustuksen maksukautta voitiin pidentää (ks. lisätietoja ***liitteestä II***). Nämä säännökset voivat lisätä EU:n tuen käyttöä yhdistetyissä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeissa, mutta vain hyvin harvat hankkeet oli valmisteltu sitä varten tarkastushetken mennessä (syyskuussa 2017).

Mahdollisuus kirjata julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeet taseen ulkopuolisiksi eriksi vaarantaa avoimuuden ja vastineen saamisen rahalle

72. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien tilastollinen käsittely on tärkeä näkökohta viranomaisten päättäessä tämän hankintavaihtoehdon käyttämisestä. Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmän 2010 (ks. ***kohta 6***) mukaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet on kohdennettava varojen taloudellisen haltijan eli sen osapuolen taseeseen, joka kantaa suurimman osan riskistä ja jolla on oikeus suurimpaan osaan varoihin liittyvistä hyödyistä. Sääntöjen mukaan on olemassa kaksi mahdollisuutta riippuen siitä, miten riskit/hyödyt on jaettu julkisten ja yksityisten kumppanien kesken:

- a) Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet voidaan kirjata julkisen talouden taseeseen samalla tavoin kuin perinteisten hankintamenettelyjen avulla toteutetut hankkeet. Tässä vaihtoehdossa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen liittyviä varoja käsitellään julkisena investointina, joka kasvattaa julkista velkaa investoinnin suuruisella summalla ja vaikuttaa näin ollen Maastrichtin kriteerien noudattamiseen.
- b) Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeet voidaan kirjata julkisen talouden taseen ulkopuolisiksi eriksi siirtämällä investointikustannukset pääomatalousarviosta tulevien vuosien vuotuisiin toimintatalousarvioihin. Etuna on, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen liittyvää osaa velasta ei oteta huomioon Maastrichtin kriteerien noudattamisen osalta.

73. Julkisten ja yksityisten kumppanien välinen riskinjako on julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta koskevan sopimuksen keskeisiä tekijöitä (ks. **kohta 54**). Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien pitäminen julkisen talouden taseen ulkopuolella tarkoittaa, että suurin osa riskistä ja hyödystä siirretään yksityiselle kumppanille. Tällöin on vaarana se, että jakojärjestelyt tehdään parhaana pidetyn tilastollisen käsittelyn perusteella eikä noudattaen periaatetta, jonka mukaan riskin kantaa se osapuoli, jolla on paremmat mahdollisuudet hallita sitä ja tuottaa rahalle paras vastine. Yleisesti ottaen kirjaamalla julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksiin liittyvät varat taseeseen voidaan varmistaa se, että eri hankintavaihtoehtojilla on tasapuoliset toimintaedellytykset, jolloin valinta voidaan tehdä yksinomaan rahoille saatavan parhaan vastineen perusteella.

74. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia koskevien toimintapolitiikkojen, strategioiden ja hankkeiden analyysi tarkastetuissa neljässä jäsenvaltiossa toi esiin seuraavaa:

- a) Irlannissa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden valinnassa keskeisenä tekijänä oli rahalle saatavan vastineen lisäksi mahdollisuus pitää julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet julkisen talouden taseen ulkopuolella. Tarkastetuista hankkeista kaksi (kokonaiskustannukset 1,2 miljardia euroa) kirjattiin taseen ulkopuolelle ja yksi taseeseen.
- b) Kreikassa keskeinen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden valintaan vaikuttanut tekijä oli halu houkuttaa yksityistä rahoitusta. Merkitystä oli myös tilastolliseen käsittelyyn liittyvillä näkökohdilla, ja tarkastetut kolme käyttöoikeussopimusta, joiden arvo oli yhteensä 6,7 miljardia euroa, kirjattiinkin alun perin taseen ulkopuolelle. Ne kuitenkin luokiteltiin taseeseen kuuluviksi sen jälkeen, kun sopimuksen ehdoista oli neuvoteltu uudelleen ja niitä oli muutettu oleellisesti (ks. **kohdat 37–40**). Yhtäkään hankkeista ei ollut verrattu muihin hankintavaihtoehtoihin siltä kannalta, mistä saadaan paras vastine rahalle.
- c) Ranskassa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet kirjataan järjestelmällisesti julkisen talouden taseeseen, jolloin valinta voidaan nimenomaan tehdä rahalle saatavan vastineen perusteella. Tarkastetut neljä hanketta oli kirjattu taseeseen ja niitä oli verrattu vaihtoehtoihin Pau Pyrénées -hanketta lukuun ottamatta.

d) Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeiden kirjaaminen taseen ulkopuolelle oli myös Espanjan viranomaisille keskeinen kysymys. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia, jotka olisivat vaikuttaneet julkisen talouden taseeseen, ei yleensä edistetty, eikä tarkastettuja julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia ollut verrattu muihin vaihtoehtoihin rahalle saatavan vastineen suhteen. Esimerkiksi A1-moottoritietä koskevassa toteutettavuustutkimuksessa käsiteltiin riskin jakamista siten, että tavoitteena oli pitää hanke julkisen talouden taseen ulkopuolella ja säilyttää näin yksi julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudesta saatava olennainen etu³⁸. Kansallinen kirjanpitovirasto määräsi kuitenkin, että kaksi tarkastettua hanketta oli kirjattava taseeseen, koska yksityisen kumppanin vastuulla olevat riskit olivat riittämättömät.

75. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tarkastetuista 12 hankkeesta viidessä (kokonaiskustannukset 7,9 miljardia euroa) oli pidetty valinnan kannalta merkittävänä sitä, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus voidaan kirjata taseen ulkopuolelle. Nämä käytännöt voivat lisätä kielteisiä sivuvaikutuksia, jotka vaarantavat rahalle saatavan vastineen. Esimerkiksi julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeita saatetaan suosia niissäkin tapauksissa, joissa rahalle saatavan vastineen pohtiminen voisi johtaa erilaisiin valintoihin. Seurauksena voi olla myös epätasapainoisia riskinjakojärjestelyjä ja julkisen kumppanin kustannusten lisääntymistä.

76. Se, ettei julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeista ole julkisesti saatavilla luotettavia tietokantoja³⁹, joista näkyisivät julkisten tahojen tulevien vuosien sitoumukset, sekä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeiden pitäminen julkisen talouden taseen ulkopuolella estävät suurta yleisöä saamasta avoimesti tietoja julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia koskevista pitkäaikaisista sitoumuksista ja niihin liittyvistä vastuista ja näin ollen myös niiden vaikutuksesta kyseisen jäsenvaltion velan ja alijäämän tasoon.

³⁸ *Estudio de viabilidad Económica Financiera Autovía A-1 Tramo 2 P.K. 101 a 247*, s. 15, maaliskuu 2006.

³⁹ Jäsenvaltioita pyydetään toimittamaan Eurostatille kuuden kuukauden välein kymmenen suurimman julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeen luettelo, jota ei kuitenkaan aseteta julkisesti saataville.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

77. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että vaikka julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien avulla on mahdollista toteuttaa nopeammin toimintapolitiikkaa ja varmistaa hyvä ylläpitotaso hankkeiden koko elinkaaren ajan, tarkastettuja EU:n tukemia julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia ei aina hallinnoitu vaikuttavasti eikä niistä aina saatu riittävää vastinetta rahalle. Tarkastettujen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien mahdollisia hyötyjä ei useinkaan saavutettu, koska niissä ilmeni perinteisin menetelmin hankittujen hankkeiden tavoin viivästyksiä, niiden kustannukset kasvoivat ja hankkeen tulosten käyttöaste jäi alhaiseksi. Näin ollen 1,5 miljardin euron varojen, joista 0,4 miljardia euroa oli EU:n varoja, käyttö ei ollut tehokasta eikä vaikuttavaa.

78. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien mahdollisuuksia tuottaa lisää vastinetta rahalle ei myöskään analysoitu riittävästi, eikä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien sekä institutionaalisten ja oikeudellisten kehysten käytölle laadittu asianmukaisia strategioita. Muun muassa liikenteen valkoisessa kirjassa ja voimassa olevissa Verkkojen Eurooppa -välineestä annetussa asetuksessa ja ESIR-asetuksessa on asetettu tavoitteeksi, että EU:n varojen avulla pyritään saavuttamaan tehokkaampi vipuvaikutus yhdessä yksityisten varojen kanssa – julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeet mukaan luettuna. On kuitenkin olemassa huomattava riski, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet eivät auta saavuttamaan tätä tavoitetta, koska vain harvoilla jäsenvaltioilla on asianmukaista kokemusta ja asiantuntemusta julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeista.

Suositus 1 – Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien laajempaa käyttöä ei edistetä ennen kuin havaitut ongelmat on ratkaistu ja seuraavat suositukset toteutettu

Komission ja jäsenvaltioiden ei pitäisi edistää julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien laajempaa käyttöä ennen kuin tässä kertomuksessa havaitut ongelmat on ratkaistu ja seuraavat suositukset pantu täytäntöön. Tämä voidaan toteuttaa erityisesti parantamalla institutionaalisia ja oikeudellisia kehyksiä ja hankkeiden hallinnointia sekä lisäämällä varmuutta siitä, että valitsemalla julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus saadaan eniten

vastinetta rahalle ja että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeita hallinnoidaan todennäköisesti menestyksekkäästi.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: välittömästi.

Tarkastetuissa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeissa ei aina onnistuttu saavuttamaan odotettuja hyötyjä vaikuttavasti

79. Aiheesta laadituissa EU:n strategioissa ja asetuksissa säädetään julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien käytöstä mahdollisesti tehokkaana tapana toteuttaa infrastruktuurihankkeita, joilla varmistetaan julkisen politiikan tavoitteiden saavuttaminen kokoamalla yhteen eri muodossa olevia julkisia ja yksityisiä varoja. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että hankkeiden toteuttaminen tavallista suuremmassa mittakaavassa sekä hankkeen suunnittelun, rahoituksen, rakentamisen, toiminnan ja kunnossapidon yhdistäminen yhteen sopimukseen lisäsi koko hankkeen monimutkaisuutta ja kilpailun vähäisyyden riskiä ja asetti näin viranomaisen riippuvuusasemaan.

80. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden valitseminen ei useimmissa tarkastetuissa hankkeissa tuottanut kumppanuudelta odotettuja hyötyjä sen suhteen, että hankkeet olisi toteutettu ajallaan ja talousarvion mukaisesti. Kuten tilintarkastustuomioistuin on havainnut jo perinteisin menetelmin hankittujen hankkeiden yhteydessä myös enemmistössä tarkastetuista julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeista (seitsemässä kahdestatoista hankkeesta, mikä vastaa 7,8 miljardin euron hankekustannuksia) ilmeni tehottomuuksia, joihin kuului hankintamenettelyjen (kesto jopa 6,5 vuotta) ja rakennusvaiheiden (2–52 kuukauden viivästyksiä) pitkittyminen. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien mahdollisuudet saavuttaa nämä hyödyt olivatkin rajalliset, koska osa viivästyksistä johtui tekijöistä, joihin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden valitsemisella ei voitu mitenkään vaikuttaa (viivästykset lupien saamisessa, hankintamenettelyä koskevat oikeudenkäynnit tai hankkeita koskevat uudelleen neuvottelut). Osa kuitenkin johtui suoraan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden valitsemisesta, kuten ongelmat maksuedellytysten täyttymisessä sekä suurempi haavoittuvuus talouden laskusuhdanteille, mikä johti lainanantajien vetäytymiseen

ja julkisen sektorin kumppanille aiheutuneisiin huomattaviin lisäkustannuksiin (1,5 miljardia euroa).

81. Mahdollisuus rahoittaa suuren mittakaavan hankkeita pidemmällä aikavälillä vähentää paineita optimoida hankkeen laajuus todellisten tarpeiden mukaisesti. Se puolestaan lisää riskiä, että julkiset toimijat toteuttavat tarvetta suurempia infrastruktuurihankkeita. Tarkastetuissa hankkeissa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanien sekä lainantajien tekemät arvioinnit eivät estäneet luomasta liian optimistisia skenaarioita tulevasta kysynnästä ja suunnitellun infrastruktuurin käytöstä. Esimerkiksi joidenkin Kreikan ja Espanjan moottoritieosuuksien liikenteen määriä koskevat arviot alittivat reilusti mahdollisen kapasiteetin, ja Ranskassa ja Irlannissa tarkastettujen laajakaistahankkeiden todelliset käyttöönottoasteet asiakkaiden keskuudessa alittivat ennusteet reilusti (jopa 69 prosenttia) ja hankkeet tarjosivat siten odotettua vähemmän vastinetta rahalle, eikä niiden vaikuttavuus vastannut odotuksia.

Suositus 2 – Lievennetään viivästysten ja uudelleen neuvottelujen taloudellista vaikutusta kustannuksiin, joita julkisen sektorin kumppanille aiheutuu julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksista

Jotta voitaisiin jakaa viivästyksistä ja uudelleen neuvotteluista aiheutuvat kustannukset paremmin kumppaneiden välillä ja lieventää julkisen sektorin kumppanista johtuvien viivästysten ja sopimuksia koskevien uudelleen neuvottelujen vuoksi julkisen sektorin kumppanille aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia, jotka kohdistuvat kumppanuuden lopullisiin kustannuksiin, tilintarkastustuomioistuin suosittelee seuraavaa:

- a) Jäsenvaltiot määrittelevät vakiosopimusehdot, jotka rajoittavat julkisen sektorin kumppanin maksettavaksi jäävien mahdollisten ylimääräisten kustannusten määrää, ja laativat niistä ehdotuksen.
- b) Jäsenvaltiot arvioivat varhaisessa vaiheessa sopimuksista käytävät uudelleen neuvottelut sen varmistamiseksi, että julkisen sektorin kumppanille aiheutuvat kustannukset ovat asianmukaisesti perusteltuja ja vastinetta rahalle -periaatteiden mukaisia.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: välittömästi.

Viivästyksset, kustannusten kasvu ja hankkeiden alikäyttö johtuivat osaksi riittämättömistä analyyseista ja huonosti soveltuvista lähestymistavoista

82. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus valittiin usein ilman riittävää analysointia. Useimmista tarkastetuista hankkeista ei tehty vertailuanalyysiä esimerkiksi julkisen sektorin vertailumenettelyn avulla sen osoittamiseksi, tarjoaako julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus parhaan vastineen rahalle, tai yleisen edun suojelemiseksi varmistamalla eri hankintamenettelyjen tasapuoliset toimintaedellytykset.

83. Vaikka komission Marguerite-rahastoon tekemään investointiin sovelletaan TEN-T-asetusta, jossa tilintarkastustuomioistuimelle annetaan tarkastusoikeuksia silloinkin, kun edunsaaja on yksityisen sektorin kumppani, Irlannin viranomaiset kieltäytyivät luovuttamasta tilintarkastustuomioistuimelle N17/18-moottoritiehankkeen asiakirjoja, jotka liittyivät julkisen sektorin vertailumenettelyyn ja tarjouskilpailuun. Niitä ei ollut käytettävissä myöskään komissiossa. Tämän vuoksi ei voitu arvioida perusteluja, joita oli käytetty hankkeen suunnittelussa ja hankinnoissa sekä valittaessa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus muiden hankintavaihtoehtojen (esimerkiksi perinteisen hankinnan ja käyttöoikeussopimuksen) sijaan.

84. Suurimmassa osassa tarkastetuista julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeista ilmeni, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusvaihtoehdon käytössä oli puutteita. Riskinjakojärjestelyt oli usein laadittu huonosti, minkä seurauksena riskinjako oli tehotonta ja epä johdonmukaista tai yksityisen sektorin kumppanin riski oli liian suuri. Yhdessä tarkastetussa tapauksessa yksityisen sektorin kumppanin suuri 14 prosentin korvaus riskipääomasta ei ollut johdonmukainen kumppanille aiheutuneiden vähäisten riskien kanssa. Myöskään uusien, esimerkiksi tieto- ja viestintätekniikan alan teknologioiden, ja pitkäaikaisten sopimusten yhdistelmää ei aina hallinnoitu hyvin, koska julkisen sektorin kumppanien oli jatkettava sopimuksen täytäntöönpanoa, vaikka nopea muutosvauhti johti tekniikan vanhentumiseen.

Suositus 3 – Valitaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus parhaasta hankintatavasta tehtyjen perusteellisten vertailuanalyyysien perusteella

Jotta voidaan varmistaa, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus tuottaa parhaan vastineen rahalle, tilintarkastustuomioistuin suosittelee seuraavaa:

- a) Jäsenvaltiot valitsevat julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden luotettavien vertailuanalyyysien, kuten julkisen sektorin vertailumenettelyn, perusteella sekä soveltamalla tarkoituksenmukaisia lähestymistapoja sen varmistamiseksi, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus valitaan vain, jos se tuottaa pessimististenkin arvioiden mukaan parhaan vastineen rahalle.
- b) Komissio varmistaa, että tilintarkastustuomioistuin saa käyttöönsä kaikki viranomaisten hankintavaihtoehdon valinnan ja siihen liittyvän hankinnan arvioimiseen tarvittavat tiedot, vaikka EU:n tuki annettaisiin suoraan yksityisille tahoille rahoitusvälineiden kautta.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: syyskuusta 2018 alkaen.

EU:n tukemiin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeisiin sovellettava institutionaalinen ja oikeudellinen kehys ei ole vielä riittävä

85. Tarkastuksen kuluessa yksilöidyt puutteet osoittavat, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeiden menestyksekkäs toteuttaminen edellyttää merkittäviä hallinnollisia valmiuksia, jotka voidaan taata ainoastaan asianmukaisten institutionaalisten ja oikeudellisten kehysten avulla ja hankkimalla laajasti kokemusta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että nämä ehdot täyttyvät tällä hetkellä vain harvassa jäsenvaltiossa, mikä on ristiriidassa sen kanssa, että EU korostaa laajempaa julkisten varojen täydentämistä yksityisillä varoilla ja roolia, joka julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksilla voi olla tässä yhteydessä.

86. Tämän osoittaa arvioitujen hankkeiden suuri maantieteellinen ja alakohtainen keskittyminen (Kreikalle maksettiin 59 prosenttia EU:n koko tuesta eli 3,3 miljardia euroa, ja liikennealaa koski 88 prosenttia EU:n tukemien hankkeiden kokonaiskustannuksista) ja ESIR-rahastosta rahoitettujen hankkeiden jakautuminen, koska 63 prosenttia ESIR-rahoituksesta

kohdistettiin Yhdistyneelle kuningaskunnalle, Italialle ja Espanjalle sekä pääasiassa energia-alalle (46 prosenttia) ja liikennealalle (19 prosenttia).

87. Vaikka julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeiden toteuttaminen ja käyttöoikeussopimukset olivat tuttuja kolmelle tarkastetulle jäsenvaltiolle (Espanja, Kreikka ja Ranska), niillä ei ollut asianmukaista institutionaalista kehystä, joka takaisi julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeiden menestyksekkään hallinnoinnin.

88. Tarkastuskäynnin kohteena olleilta jäsenvaltioilta puuttui – vaihtelevassa määrin – tarkoituksenmukainen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien hyödyntämistä koskeva strateginen lähestymistapa. Niitä pidettiin keinona houkuttaa lisärahoitusta yksityisten varojen muodossa, mutta julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien rooli ei kuitenkaan käynyt kansallisissa investointistrategioissa selvästi ilmi, kuten ei myöskään se, millä alueilla olisi järkevää sitoa kumppanuuksiin huomattava osuus tulevista talousarvioista.

89. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia voidaan käyttää lisävaihtoehtona perinteisille hankintamenetelmille, ja niistä voi olla apua suurten ja tärkeiden infrastruktuurisuunnitelmien toteuttamisessa sekä hyvän palvelu- ja ylläpitotason varmistamisessa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että kaksi kolmasosaa tarkastetuista moottoritiehankkeista ei kuulunut tärkeysjärjestyksessä etusijalla olevaan TEN-T-runkoverkkoon, kuten on suunniteltu, jotta verkko saadaan valmiiksi vuoteen 2030 mennessä, vaan ne olivat osa kattavaa verkkoa, jonka odotetaan valmistuvan vasta vuonna 2050. Lisäksi osa tarkastetuista julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksista toteutettiin aloilla, joilla tapahtuu nopeita teknologisia muutoksia ja jotka eivät siksi kätevästi sovellu pitkäkestoiisiin sopimuksiin (kuten tieto- ja viestintäteknikan alalla).

90. Vain muutama jäsenvaltio on suunnitellut julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien käytön rajoittamista, jotta tulevista talousarvioista ei tarvitsisi varata niihin suuria määrärahoja, koska se sitoisi julkisen sektorin kumppania myös talouden laskusuhdanteiden aikana eivätkä varat olisi käytettävissä tulevien toimintapolitiikkojen täytäntöönpanoon.

Suositus 4 – Laaditaan selkeät julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia koskevat toimintapolitiikat ja strategiat

Sen varmistamiseksi, että jäsenvaltioilla on tarvittavat hallinnolliset valmiudet sekä selkeät julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia koskevat toimintapolitiikat ja strategiat, jotta ne voivat toteuttaa EU:n tukemia julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeita menestyksekkäästi, tilintarkastustuomioistuin suosittelee seuraavaa:

- a) Jäsenvaltiot laativat selkeät julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia koskevat toimintapolitiikat ja strategiat, joissa määritellään selvästi, mikä rooli julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksilla odotetaan olevan jäsenvaltion infrastruktuuri-investointipolitiikassa. Niissä määritellään, mille aloille julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet sopivat parhaiten, ja asetetaan mahdollisesti rajat sille, miten laajalti julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia voidaan tosiasiallisesti käyttää.
- b) Komissio ehdottaa lainsäädännön muuttamista niin, että tulevissa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksissa keskitetään taloudellinen tuki aloille, joiden se katsoo olevan strategisesti erittäin merkittäviä sekä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien pitkäaikaisiin sitoumuksiin soveltuvia, kuten TEN-T-runkoverkko.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: seuraavasta ohjelmakaudesta alkaen.

91. Arvioiduista kahdestatoista julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeesta viisi (kokonaiskustannukset 7,9 miljardia euroa) kirjattiin alun perin taseen ulkopuolelle. Vaikka käytäntö onkin EU:n tilinpitokehyksen mukainen, se voi lisätä kielteisiä sivuvaikutuksia, jotka saattavat vaarantaa avoimuuden ja rahalle saatavan vastineen (esimerkiksi julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeiden suosiminen silloinkin, kun rahalle saatavan vastineen pohtiminen voisi johtaa eri valintoihin).

92. EU:n rahoituksen yhdistäminen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksiin on lisännyt niiden monimutkaisuutta ja epävarmuutta eikä siksi ole kannustanut niiden käyttöön. EU:n tukemien julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeiden osuus kaikista julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksista oli edelleen pieni. Uudet ERI-rahastoista annetut asetukset ovat osittain selkeyttäneet rahastojen tarjoamia julkisen ja

yksityisen sektorin kumppanuuksien rahoitusmahdollisuuksia ja poistaneet osan varojen yhdistämisen aiheuttamasta monimutkaisuudesta, mutta säädöksissä on edelleen yksinkertaistamisen varaa.

Suositus 5 – Kehitetään EU:n toimintakehystä, jotta julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeiden vaikuttavuutta voidaan parantaa

Jotta voidaan lieventää riskiä, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia suositaan perusteettomasti, ja jotta voidaan lisätä avoimuutta ja varmistaa, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia voidaan tukea tehokkaasti EU:n varoilla, tilintarkastustuomioistuin suosittelee seuraavaa:

- a) Komissio kytkee julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeille annettavan EU:n tuen sen varmistamiseen, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden valinta on tehty rahalle saatavan vastineen perusteella, jolloin siihen eivät aiheettomasti vaikuta budjettirajoitteisiin tai tilastolliseen käsittelyyn liittyvät kysymykset.
- b) Jäsenvaltiot lisäävät avoimuutta julkaisemalla julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeista kausittaisia luetteloita, joissa on riittävästi merkityksellistä tietoa rahoituskohteista sekä niihin liittyvistä tulevista sitoumuksista ja niiden tasekäsittelystä. Samalla kuitenkin varmistetaan luottamuksellisten ja liiketoiminnan kannalta arkaluonteisten tietojen suojaaminen.
- c) Komissio arvioi EU:n tukemista yhdistetyistä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeista aiheutuvaa hallinnollisen monimutkaisuuden lisääntymistä ja toteuttaa lisätoimia EU-ohjelmia koskevien sääntöjen ja menettelyjen yksinkertaistamiseksi.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2019 loppuun mennessä.

Tilintarkastustuomioistuimen II jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Iliana Ivanovan johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 7. helmikuuta 2018 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner LEHNE

presidentti

**EU:n tukemat julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet vuosina 2000–2014 maittain
(miljoonaa euroa)**

Maa	Hankkeiden määrä	Kustannukset yhteensä	EU:n rahoitus	EU:n rahoituksen osuus
Kreikka	8	6 806	3 301	58,53 %
Portugali	3	2 379	564	10,00 %
Ranska	21	9 856	324	5,74 %
Espanja	4	2 422	311	5,51 %
Puola	4	388	272	4,82 %
Saksa	14	2 147	254	4,50 %
Italia	6	553	210	3,72 %
Yhdistynyt kuningaskunta	3	2 212	110	1,95 %
Belgia	2	686	101	1,79 %
Irlanti	3	1 286	81	1,44 %
Liettua	3	99	40	0,71 %
Slovenia	10	52	36	0,64 %
Kroatia	1	331	20	0,35 %
Malta	1	21	12	0,21 %
Viro	1	4	4	0,07 %
Yhteensä	84	29 242	5 640	100,00 %

Lähde: Taulukon on laatinut tilintarkastustuomioistuin komission, EPEC:n ja tarkastukseen valittujen jäsenvaltioiden toimittamien tietojen perusteella. EU:n rahoituksen lähteitä olivat EAKR, koheesiorahasto, Marguerite-rahasto, LGTT-väline, PBI-aloite ja JESSICA-välineet.

Lopuissa 13 jäsenvaltiossa ei ollut EU:n tukea saaneita julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia.

Suurimmat ongelmat yhdistettyjen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien käytössä kaudella 2007–2013 ja yhteisiä säännöksiä koskevaan asetukseen kautta 2014–2020 varten tehdyt muutokset

2007–2013	2014–2020
Tarve valita yksityisen sektorin kumppani ennen avustuksen hakemisen aloittamista altisti viranomaiset sille riskille, että avustusta ei hyväksytä, vaikka ne olisivat jo sitoutuneet julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen.	Avustuksen hakeminen vasta julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen liittyvän hankinnan tekemisen jälkeen on edelleen mahdollista, mutta uudet säännökset mahdollistavat myös yksityisen sektorin kumppanin ehdollisen hyväksymisen edunsaajaksi ennen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen liittyvän hankintaprosessin mukaista virallista valintaa. Näin hankintaviranomainen voi tehdä avustushakemuksen samanaikaisesti hankintamenettelyn kanssa ja saada ehdollisen hyväksynnän avustukselle ennen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta koskevan sopimuksen tekemistä. Tämä selkeyttää ja turvaa rahoituslähteet varhaisesta vaiheesta lähtien ja poistaa sen riskin, että julkisen sektorin kumppanille ei myönnetä avustusta, vaikka se olisi jo sitoutunut julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen.
Vaatimus avustusten maksamisesta kahden vuoden kuluessa myöntämivuoden jälkeen (n+2-sääntö) rajoitti avustusten käytön etukäteen aiheutuvien pääomakustannusten maksamiseen eikä soveltunut hyvin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusrakenteisiin, joissa maksuja suoritetaan paljon pidemmällä aikavälillä.	Uudet säännökset mahdollistavat avustuksen pidemmän maksukauden, joka voi olla yhtä pitkä kuin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden kesto. Avustus siirretään julkisen sektorin kumppanin hallinnassa olevalle sulkutilille, mikä mahdollistaa maksujen suorittamisen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden pidemmän aikavälin maksuprofiiliin mukaisesti.
Tuloja tuottavien hankkeiden EU:lta saaman tuen tarkan enimmäismäärän (rahoitusvaje ¹) laskemisen monimutkaisuus ja epävarmuus ennen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen liittyvän hankinnan päättymistä altisti viranomaiset rahoitusriskille silloin, kun avustuksen määrä oli odotettua pienempi.	Rahoitusvajemenetelmää voidaan edelleen käyttää tuloja tuottavien hankkeiden saaman EU:n tuen määrän laskemiseen, mutta uudet säännökset tarjoavat huomattavan paljon yksinkertaisempia vaihtoehtoja, joissa tietyillä aloilla käytetään rahoitusvajeden osalta etukäteen määrättyjä kiinteitä määriä.
	Uudet säännökset mahdollistavat yksityisen sektorin kumppanin edunsaajan vaihtamisen menettämättä avustusta, mikä soveltuu paremmin lainanantajien väliintulo- ja korvaamisoikeuksiin.

¹ Tuloja tuottavissa hankkeissa käyttäjät maksavat palveluista suoraan. Periaatteena on, että ERI-rahastoja olisi käytettävä vain hankkeen kustannusten ja tulojen välisen vajeen kattamiseen. Kansallisten osuuksien ja EU:n osuuden yhteissumma ei saa olla suurempi kuin rahoitusvaje.

Tarkastetut hankkeet

	Ala/hanke	Sopimuksen tilanne ja kesto	Viive kuukausina	Hankkeen suunnitellut kokonaiskustannukset	Hankkeen väliaikaiset kokonaiskustannukset	Julkisen sektorin kumppanin vastattavaksi jääneet lisäkustannukset	Kustannusten lisäys %	Kommentit	EU:n tuki	EU-rahoituksen lähde	Kirjattu taseeseen / taseen ulkopuolelle	Julkisen sektorin vertailumenettely
				(miljoonaa euroa)					(miljoonaa euroa)			
	Kreikka											
1	Liikenne: Keski-Kreikan moottoritie E-65 ¹	30-vuotinen käyttöoikeussopimus (vuoteen 2038), rakennustyö käynnissä	47	2 375	1 594	413	Ks. kommentti	Väliaikaiset kokonaiskustannukset ovat pienemmät kuin suunnitellut kokonaiskustannukset, koska hankkeen laajuus pieni 55 prosenttia. Kokonaiskustannukset kilometriä kohti kasvoivat kuitenkin 47 prosenttia. Luku 413 miljoonaa euroa sisältää valtion 231,4 miljoonan euron lisärahoitusosuuden ja 181,4 miljoonan euron maksut käyttöoikeussopimuksen saajalle.	647,6	EAKR ja koheesiorahasto	Kirjattu alun perin taseen ulkopuolelle ja taseeseen vasta uudelleenmäärittelyn jälkeen.	Ei
2	Liikenne: Olympia-moottoritie ²	30-vuotinen käyttöoikeussopimus (vuoteen 2038), rakennustyö käynnissä	37	2 825	2 619	678	Ks. kommentti	Väliaikaiset kokonaiskustannukset ovat pienemmät kuin suunnitellut kokonaiskustannukset, koska hankkeen laajuus pieni 45 prosenttia. Kokonaiskustannukset kilometriä kohti kasvoivat kuitenkin 69 prosenttia. Luku 678 miljoonaa euroa sisältää valtion 238,5 miljoonan euron lisärahoitusosuuden ja 439,7 miljoonan euron maksut käyttöoikeussopimuksen saajalle.	1 012,4	EAKR ja koheesiorahasto	Kirjattu alun perin taseen ulkopuolelle ja taseeseen vasta uudelleenmäärittelyn jälkeen.	Ei
3	Liikenne: Moreas-moottoritie ³	30-vuotinen käyttöoikeussopimus (vuoteen 2038), rakennustyö valmis	52	1 543	1 791	84	Ks. kommentti	Kokonaiskustannukset kilometriä kohti kasvoivat 16 prosenttia. Luku 84 miljoonaa euroa vastaa maksuja käyttöoikeussopimuksen saajalle.	328,6	EAKR ja koheesiorahasto	Kirjattu alun perin taseen ulkopuolelle ja taseeseen vasta uudelleenmäärittelyn jälkeen.	Ei
	Espanja											
4	Liikenne: A-1-moottoritie ⁴	19-vuotinen käyttöoikeussopimus (vuoteen 2026), rakennustyö valmis	24	475	633	158	33 %	Suunniteltuihin töihin on vaadittu muutoksia.	2,2	Marguerite-rahasto	Taseessa	Ei

	Ala/hanke	Sopimuksen tilanne ja kesto	Viive kuukausina	Hankkeen suunnitellut kokonaiskustannukset	Hankkeen väliaikaiset kokonaiskustannukset	Julkisen sektorin kumppanin vastattavaksi jääneet lisäkustannukset	Kustannusten lisäys %	Kommentit	EU:n tuki	EU-rahoituksen lähde	Kirjattu taseeseen / taseen ulkopuolelle	Julkisen sektorin vertailumenettely
				(miljoonaa euroa)					(miljoonaa euroa)			
5	Liikenne: C-25-moottoritie ⁵	33-vuotinen käyttöoikeussopimus (vuoteen 2044), rakennustyö valmis	14	695	838	144	21 %	Suunniteltuihin töihin on vaadittu muutoksia ja sopimus on neuvoteltava uudelleen.	70	LGTT-väline	Taseessa	Ei
	Irlanti											
6	Liikenne: N17/18-moottoritie ⁶	25-vuotinen käyttöoikeussopimus (vuoteen 2042), rakennustyö käynnissä	Ei relevantti	946	Ei relevantti	Ei relevantti	Ks. kommentti	Rakennustyö oli käynnissä tarkastuksen ajankohtana.	2,7	Marguerite-rahasto	Taseen ulkopuolella	Ei relevantti
7	Tieto- ja viestintätekniikka: Kansallinen laajakaistaohjelma ⁷	5,7-vuotinen hankesopimus, rakennustyö valmis	0	223	169	Ei relevantti	Ks. kommentti	Hanke tuotti odotettua vähemmän tuloja verrattuna alkuperäiseen tarjoukseen, koska käyttöönottoaste asiakkaiden keskuudessa oli huomattavasti odotettua pienempi. Tämä on vaikuttanut myös kokonaistoimintamenoihin ja vähentänyt siten alun perin arvioitua hankerahoitusta.	36	EAKR	Taseen ulkopuolella	Ei relevantti
8	Tieto- ja viestintätekniikka: Metropolitan Area Networks ⁸	Enintään 25 vuotta viimeisestä MAN-sertifioinnista	Ei relevantti	117	84	Ei relevantti	Ks. kommentti	Hankkeen laajuus pieneni, keskimääräiset kustannukset kasvoivat 4,2 prosenttia mukana olevaa kaupunkia kohti. Kustannuksiin eivät sisälly infrastruktuurin toiminta ja kunnossapito, joista on tehty erillinen sopimus, eikä paikallisviranomaisten osuus.	42,1	EAKR	Taseessa	Ei relevantti
	Ranska											
9	Tieto- ja viestintätekniikka: Le numérique au service des Girondins ⁹	20 vuotta (vuoteen 2029), rakennustyö valmis	16	146	143	-4	-2 %	Infrastruktuurin rakennustyöt valmistuivat ajoissa, mutta hankkeen tilaaminen viivästyi 16 kuukautta hallinnollisista syistä.	12,5	EAKR	Taseessa	Kyllä
10	Tieto- ja viestintätekniikka: SPTHD Communauté de l'agglomération de Pau Pyrénées ¹⁰	15 vuotta (vuoteen 2018), rakennustyö käynnissä	Ei relevantti	18	31	13	73 %	Rakennustyö oli käynnissä tarkastuksen ajankohtana. Kustannukset lisääntyivät 73 prosenttia muuttuneiden säännösten vuoksi.	7,7	EAKR	Taseessa	Ei relevantti

	Ala/hanke	Sopimuksen tilanne ja kesto	Viive kuukausina	Hankkeen suunnitellut kokonaiskustannukset	Hankkeen väliaikaiset kokonaiskustannukset	Julkisen sektorin kumppanin vastattavaksi jääneet lisäkustannukset	Kustannusten lisäys %	Kommentit	EU:n tuki	EU-rahoituksen lähde	Kirjattu taseeseen / taseen ulkopuolelle	Julkisen sektorin vertailumenettely
				(miljoonaa euroa)					(miljoonaa euroa)			
11	Tieto- ja viestintäteknikka: <i>Proximit-e broadband in Meurthe et Moselle</i> ¹¹	26 vuotta (vuoteen 2034), rakennustyö valmis	2	148	148	0	0 %		5,9	EAKR	Taseessa	Kyllä
12	Tieto- ja viestintäteknikka: <i>Haute Pyrénées numérique</i> ¹²	22 vuotta (vuoteen 2031 asti), rakennustyö valmis	0	107	106	-1	-1 %		0,9	EAKR	Taseessa	Kyllä
	Yhteensä			9 618	8 156	1 490			2 169			

¹ Hankkeeseen kuuluu a) uuden 174 km pitkän moottoritien suunnittelu, rahoitus, rakentaminen, toiminta ja kunnossapito sekä b) Kreikan valtion rakentaman Ateenan ja Thessalonikin yhdistävän moottoritien Skarfian ja Rachesin (57 km) välisen osuuden toiminta, kunnossapito ja hyödyntäminen (DBFMO).

² Hankkeeseen kuuluu a) Kreikan kaupunkien Kórinthoksen ja Tsakonan yhdistävän uuden 283,7 km pitkän moottoritien suunnittelu, rakentaminen, toiminta, kunnossapito ja hyödyntäminen sekä b) kahden valmiin eli Ateenan lähellä sijaitsevan Eleusiksen kaupungin ja Kórinthoksen välisen moottoritieosuuden (63,2 km) ja moottoritienä rakennetun Patraksen ohitustieosuuden (18,3 km) toiminta, kunnossapito ja hyödyntäminen (DBFMO).

³ Hankkeeseen kuuluu a) Tripolin ja Kalamatan yhdistävän 76 kilometriä pitkän uuden moottoritien ja tämän moottoritien Lefktrosta Spartaan yhdistävän 47 kilometriä pitkän uuden moottoritien suunnittelu, rakentaminen, toiminta, kunnossapito ja hyödyntäminen sekä b) Korintin ja Tripolin välisen olemassa olevan moottoritien 82 kilometrin osuuden parantaminen, toiminta, kunnossapito ja hyödyntäminen (DBFMO).

⁴ Hankkeeseen kuuluu A-1-moottoritien (osuus Santo Tomé del Puerto – Burgos) parantaminen standardien mukaiseksi ja kunnossapito yhteensä 150,12 kilometrin matkalla (DBFMO).

⁵ Hankkeeseen kuuluu kaksoiskaistojen rakentaminen, parantaminen moottoritiestandardien mukaiseksi ja tien kunnossapito (DBFMO).

⁶ Green-fieldin DBFMO: 53 km pitkä kaksiajoratainen moottoritie Gortista Tuamiin ja ohitustie Tuamin länsipuolella sekä 4 km pitkä kaksiajoratainen ei moottoritienä toteutettava ohitustie Tuamin länsipuolella (DBFMO).

⁷ Kansallisen laajakaistaohjelman tavoitteena on kannustaa tarjoamaan edullisia laajakaistapalveluja määritetyillä kohdealueilla, joilla näitä palveluja ei tällä hetkellä ole saatavilla, ja turvata ne (hankesopimus).

⁸ Ohjelman toinen vaihe, jossa paikallisviranomaiset hankkivat perinteisellä tavalla avoimet, operaattorista riippumattomat ”middle-mile”-valokuituverkot ja tekevät sen jälkeen käyttöoikeussopimuksen yhden yksityisen sektorin kumppanin kanssa, joka hallinnoi, ylläpitää ja myy verkkoja edelleen tietoliikenneoperaattoreille (perinteinen hankinta ja käyttöoikeussopimus).

⁹ Tähän hankkeeseen kuuluu nopean televiestintäinfrastruktuurin rakentaminen ja hyödyntäminen Gironde departementissa. Hankkeen tavoitteena on tarjota huippunopeat internetpalvelut (yli 30 Mbps) (très haut débit) taloudellisen toiminnan alueille (ZAE) ja julkisille laitoksille sekä nopeat internetpalvelut (yli 2 Mbps) (haut débit) väestölle valkoisilla alueilla, joilla yksityiset palveluntarjoajat eivät tarjoa palveluja huonon kannattavuuden vuoksi (contrat de partenariat).

¹⁰ Tähän hankkeeseen kuuluu huippunopean televiestintäinfrastruktuurin hyödyntäminen ja kaupallistaminen Pau-Pyrénéesin taajama-alueella. Hankkeen tavoitteena oli tarjota nopeat internetpalvelut (yli 10 Mbps) (haut débit) kaikille käyttäjille Communauté d’Agglomération de Pau Pyrénéesin alueella (délégation de service public).

¹¹ Tähän hankkeeseen kuuluu nopean televiestintäinfrastruktuurin rakentaminen ja toiminta Meurthe et Mosellessa. Hankkeen tavoitteena oli järjestää runkovalokuituverkkoinfrastruktuuri ja 100-prosenttinen internetkattavuus, jossa vähimmäisnopeus on 2 Mbps ja 95 prosentissa nopeus on yli 6 Mbps, käyttäen eri teknologioiden yhdistelmää: valokuitu, ADSL ja WiFiMax (contrat de partenariat).

¹² Tähän hankkeeseen kuuluu huippunopean televiestintäverkon rakentaminen ja toiminta Pau-Pyrénéesin departementissa. Hankkeen tavoitteena oli järjestää runkovalokuituverkkoinfrastruktuuri ja 100-prosenttinen internetkattavuus, jossa vähimmäisnopeus on 2 Mbps ja kaikissa julkisissa paikoissa ja talousalueilla nopeus on yli 20 Mbps, käyttäen eri teknologioiden yhdistelmää, johon kuuluvat valokuitu, ADSL ja WiFiMax (contrat de partenariat).

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeet: tiivistelmä potentiaalisista hyödyistä ja riskeistä verrattuna tarkastuksen kattamien hankkeiden perusteella esitettyihin huomautuksiin

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden teoreettiset hyödyt	Riskit	Tarkastuksessa sen sisällön perusteella tehdyt huomautukset: 12 EU:n yhteisrahoittamaa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta (kuusi moottoritie- ja kuusi tieto- ja viestintätekniikkahanketta) neljässä jäsenvaltiossa: Espanjassa, Irlannissa, Kreikassa ja Ranskassa	
		Myönteistä	Kielteistä
Voi mahdollistaa suuren mittakaavan hankkeiden toteuttamisen kerralla.	Vähemmän kilpailua hankittavan infrastruktuurin koon vuoksi. Edullisuuden illuusio eli valtion varoja käytetään enemmän tai suurempiin hankkeisiin kuin mihin normaalisti olisi varaa.	Lisärahoitus tarjosi viranomaisille mahdollisuuden toteuttaa suuremman mittakaavan infrastruktuurisuunnitelmat.	Suurten hankkeiden toteuttaminen kasvatti kilpailun vähäisyyden riskiä, mikä asetti viranomaisen riippuvuusasemaan, sekä lisäsi hankkeen yleistä monimutkaisuutta. Näin tapahtui esimerkiksi Kreikassa moottoritien tapauksessa, jossa neljää ehdokasta pyydettiin jättämään tarjous. Kaksi ehdokasta esitti tarjouksen, mutta vain yksi tarjous arvioitiin hankinnan viimeisessä vaiheessa.
Hankkeen suunnittelu-, rahoitus-, rakennus-, toiminta- ja kunnossapitovaiheen yhdistäminen yhteen sopimukseen voi varmistaa pitkän aikavälin hyödyt elinkaariajattelun ansiosta.	Kaikkien rakennuskustannusten rahoittaminen yksityisen sektorin kumppanin avulla voi vaikeuttaa ja viivästyttää maksuedellytysten täyttymistä, lisätä rahoituskustannuksia ja kasvattaa yksityisen sektorin kumppanin taloudellisia riskejä.		Irlannissa yhdessä moottoritiehankeessa hankinta viivästyi kolme vuotta, mikä johti maksuedellytysten täyttymisessä ilmenneiden vaikeuksien vuoksi siihen, että hankinta kesti kaiken kaikkiaan viisi vuotta.

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden teoreettiset hyödyt	Riskit	Tarkastuksessa sen sisällön perusteella tehdyt huomautukset: 12 EU:n yhteisrahoittamaa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta (kuusi moottoritie- ja kuusi tieto- ja viestintätekniikkahanketta) neljässä jäsenvaltiossa: Espanjassa, Irlannissa, Kreikassa ja Ranskassa	
		Myönteistä	Kielteistä
	<p>Eri vaiheiden yhdistäminen yhteen sopimukseen lisää hankintamenettelyyn yksityiskohtaisia vaatimuksia ja riskejä ja voi aiheuttaa viivästyksiä.</p> <p>Pitkäaikaiset sopimukset eivät sovi yhteen teknologian nopean muuttumisen kanssa.</p>		<p>Kaikki kolme Kreikan moottoritiehanketta keskeytettiin, koska lainanantajat vetäytyivät hankkeesta.</p> <p>Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden ja tieto- ja viestintätekniikan hankkeiden yhdistäminen lisäsi nopean teknologisen muutoksen ympäristössä kustannuksia ja mahdollisia päällekkäisyyksiä tulevien aloitteiden kanssa (esimerkiksi Ranskassa kolmessa neljästä laajakaistahankkeesta).</p>
<p>Riskien jakaminen ja kohdentaminen osapuolelle, joka pystyy parhaiten hallitsemaan niitä.</p>	<p>Riskinjakoon voivat vaikuttaa osapuolten neuvottelutaidot, eivätkä tulokset välttämättä ole tyydyttäviä.</p> <p>Riskinjakoon voivat vaikuttaa hankkeen tilastollista käsittelyä koskevat seikat.</p>		<p>Riskinjako oli joko epä johdonmukaista (esimerkiksi 14 prosentin korvaus yksityisen sektorin kumppanin riskipääomasta vaikka riski oli pieni) tai epäasianmukaista, koska liialliset kysyntään liittyvät riskit siirrettiin yksityisen sektorin kumppanille (esimerkiksi liikenteeseen liittyvä riski kokonaisuudessaan).</p> <p>Lisäksi yhdessä tapauksessa sakot ja bonukset kumosivat toisensa, minkä seurauksena yksityisen sektorin</p>

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden teoreettiset hyödyt	Riskit	Tarkastuksessa sen sisällön perusteella tehdyt huomautukset: 12 EU:n yhteisrahoittamaa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta (kuusi moottoritie- ja kuusi tieto- ja viestintätekniikkahanketta) neljässä jäsenvaltiossa: Espanjassa, Irlannissa, Kreikassa ja Ranskassa	
		Myönteistä	Kielteistä
			kumppanilla ei ollut lainkaan riskiä (= tehon riskinjako).
Kustannustehokkuus ja ajankäytön tehokkuus.	<p>Lisävaatimukset pidentävät todennäköisesti hankintamenettelyn kestoja, mikä kumoaa rakennustyön aikaisen tehokkuuden tuottamat hyödyt.</p> <p>Viivästysten syyt eivät useinkaan riipu siitä, toteutetaanko hanke perinteisellä tavalla vai julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutena.</p> <p>Hankesuunnittelun ja toteutuksen puutteiden vaikutus voimistuu ja voi aiheuttaa huomattavia maksuja julkisen sektorin kumppanille.</p>		<p>Hankinnassa tapahtui huomattavia viivästyksiä, jotka johtuivat julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden käytöstä tai tekijöistä, joihin sillä ei voitu mitenkään vaikuttaa.</p> <p>Lisäksi seitsemän valmistuneista yhdeksästä hankkeesta viivästyi rakennusvaiheessa (2–52 kuukautta) aiheuttaen 1,5 miljardin euron ylimääräiset kustannukset (suurin osa eli 1,2 miljardia euroa Kreikassa ja 0,3 miljardia euroa Espanjassa), jotka maksoi julkisen sektorin kumppani (ja joista EU:n yhteisrahoituksen osuus oli 30 prosenttia), koska ne johtuivat olosuhteista, joista julkisen sektorin kumppani oli pääasiassa vastuussa.</p>
Vaadittujen infrastruktuuritarpeiden ja infrastruktuurin tulevan käytön realistisempi ja luotettavampi arviointi.	Julkisen sektorin kumppani saattaa turvautua yksityisen sektorin kumppanien ja lainanantajien tekemiin arvioihin, vaikka niiden tavoitteet eivät välttämättä ole yleisen edun mukaisia.		Useimmissa tarkastetuissa hankkeissa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus valittiin tekemättä luotettavaa analyysia (esimerkiksi ilman julkisen sektorin vertailumenettelyä). Näin ollen hankkeissa ei osoitettu, että

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden teoreettiset hyödyt	Riskit	Tarkastuksessa sen sisällön perusteella tehdyt huomautukset: 12 EU:n yhteisrahoittamaa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta (kuusi moottoritie- ja kuusi tieto- ja viestintätekniikkahanketta) neljässä jäsenvaltiossa: Espanjassa, Irlannissa, Kreikassa ja Ranskassa	
		Myönteistä	Kielteistä
	Infrastruktuurin maksaminen useassa erässä ja joissakin tapauksissa huolehtimatta talousarvion noudattamisesta voi heikentää kannustetta mitoittaa hankkeet asianmukaisesti vaatimusten mukaisiksi.		kumppanuus tarjosi rahalle parhaiten vastinetta, eikä suojeltu yleistä etua varmistamalla, että eri hankintamenetelmien (esimerkiksi julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien ja perinteisen hankinnan) toimintaedellytykset olivat tasapuoliset. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden valitseminen ei estänyt laatimasta liian optimistisia skenaarioita suunnitellun infrastruktuurin tulevasta kysynnästä ja käytöstä (eräissä tieto- ja viestintätekniikkahankkeessa todelliset käyttöönottoasteet asiakkaiden keskuudessa olivat 69 prosenttia odotettua pienempiä).
Paremmat ylläpito- ja palvelutasot.	Seuraamusten automaattisten mukautusten puute erityisesti pitkäaikaisissa sopimuksissa voi vähentää yksityisen sektorin kannusteita varmistaa ylläpidon hyvä laatu.	Laatimalla pitkän aikavälin talousarvio on erityisesti ylläpidossa mahdollista säilyttää hyvät palvelu- ja ylläpitotasot koko sopimuksen keston ajan.	
Tietyissä olosuhteissa EU:n tilinpitokehys voi sallia, että julkinen	Mahdollinen tasapuolisten toimintaedellytysten puute eri	Vain yhdessä tarkastetuista neljästä jäsenvaltiosta (Ranskassa) julkisen ja	Tarkastetuista kahdestatoista hankkeesta viidessä

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden teoreettiset hyödyt	Riskit	Tarkastuksessa sen sisällön perusteella tehdyt huomautukset: 12 EU:n yhteisrahoittamaa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta (kuusi moottoritie- ja kuusi tieto- ja viestintätekniikkahanketta) neljässä jäsenvaltiossa: Espanjassa, Irlannissa, Kreikassa ja Ranskassa	
		Myönteistä	Kielteistä
osallistuminen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksiin kirjataan taseen ulkopuolisena eränä, mikä kannustaa niiden käyttöön euron lähentymiskriteerien noudattamisen parantamiseksi.	<p>hankintavaihtoehtojen kesken voi johtaa vääristyneeseen valintaan.</p> <p>Vastinetta rahalle -näkökohtaa ei oteta huomioon samassa määrin, kun valitaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus.</p> <p>Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeen pitäminen taseen ulkopuolella voi aiheuttaa tietojen puutteellisuutta.</p>	yksityisen sektorin kumppanuushankkeet kirjataan järjestelmällisesti taseeseen.	(kokonaiskustannukset 7,9 miljardia euroa) oli pidetty valinnan kannalta merkittävänä sitä, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus voidaan kirjata taseen ulkopuolelle. Tämä lisää riskiä, että kielteiset sivuvaikutukset vaarantavat avoimuuden ja vastineen saamisen rahalle ja että riskinjakojärjestelyt ovat epätasapainoiset.
Kattavat oikeudelliset ja institutionaaliset kehykset voivat tukea julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeiden toteuttamista.	Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien käyttöä koskevien strategioiden puuttuminen yleisestä investointipolitiikasta sekä asianmukaisten julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta koskevien lakien ja vakiomuotoisten sopimusten puute saattaa yhdessä tarkoituksenmukaisten hallinnollisten valmiuksien puuttumisen kanssa johtaa siihen, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeita toteutetaan vähemmän.		<p>Komission ja kansalliset institutionaaliset ja oikeudelliset kehykset aiheuttivat osaltaan hanketasolla havaittua tehottomuutta. Esimerkkejä tästä ovat julkisen sektorin rajallinen asiantuntemus ja heikot valmiudet toteuttaa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia sekä johdonmukaisuuden puute julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien käyttöä koskevassa strategisessa lähestymistavassa.</p> <p>Edellä mainitut kehykset eivät näin ollen vastaa EU:n lisääntyneitä pyrkimyksiä julkisten varojen voimakkaampaan täydentämiseen</p>

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden teoreettiset hyödyt	Riskit	Tarkastuksessa sen sisällön perusteella tehdyt huomautukset: 12 EU:n yhteisrahoittamaa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta (kuusi moottoritie- ja kuusi tieto- ja viestintätekniikkahanketta) neljässä jäsenvaltiossa: Espanjassa, Irlannissa, Kreikassa ja Ranskassa	
		Myönteistä	Kielteistä
			yksityisillä varoilla ja rooliin, joka julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksilla voi olla tässä yhteydessä.

KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN

”EU:N TUKEMAT JULKISEN JA YKSITYISEN SEKTORIN KUMPPANUUDET: LAAJAT PUUTTEET HEIKENTÄVÄT HUOMATTAVASTI KUMPPANUUKSIEN MAHDOLLISIA HYÖTYJÄ”

TIIVISTELMÄ

III.

Ensimmäinen luetelmakohta: Komissio katsoo, etteivät hankkeen suuri soveltamisala ja koko välttämättä vähennä kilpailun määrää, koska tällaiset hankkeet kilpailutetaan kansainvälisesti. EU:n ja ETA:n rakennusmarkkinat ovat yleensä riittävän suuret synnyttämään riittävää kilpailua.

Komissio toteaa, että laaja-alaiset hankkeet ovat useimmiten yhteenliittymien toteuttamia, mikä mahdollistaa tarvittavien teknisten, taloudellisten ja henkilöresurssien yhdistämisen. Valittu tarjoaja voi näin tarjota kaikki tarvittavat tuotteet tai palvelut.

Toinen luetelmakohta: Komissio korostaa, että viivästysjakso, joka johtui yksinomaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden valinnasta, muodosti useimmissa tapauksissa vain pienen osan koko hankintamenettelyn kokonaiskestosta. Tätä ei voitu välttää, koska joissakin tapauksissa (Kreikka) kansallisten parlamenttien oli ratifioitava sopimukset kansallisessa lainsäädännössä tällaisista laaja-alaisista sopimuksista säädetyn mukaisesti.

Katso myös komission vastaukset kohtiin 30 ja 31.

Kolmas luetelmakohta: Komissio myöntää, että tarkastetut hankkeet kärsivät viivästyksistä ja kustannusten ylittymisestä. Se katsoo kuitenkin, että kohdassa 34 mainituissa esimerkeissä nämä viivästykset ja kustannusten muutokset eivät välttämättä johtuneet hankintatavan valinnasta. Komissio myös muistuttaa julkisen talouden velkakriisin ja taantuman vaikutuksista Euroopan talouteen.

Komissio muistuttaa, että julkisen ja yksityisen kumppanuuden valinta kuuluu jäsenvaltioiden (jaettu hallinnointi) tai hankkeen toteuttajan toimivaltaan. Infrastruktuurihankkeiden ja erityisesti suurhankkeiden pysyvä ominaispiirre on, että niiden käynnistäminen ja kehittäminen vievät paljon aikaa hankintamallista riippumatta.

Neljäs luetelmakohta: Komissio toteaa, että Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat Kreikassa valmistuneet moottoritiehankkeet edistävät merkittävästi TEN-T-runkoverkon valmistumista Kreikassa huolimatta vuodesta 2009 lähtien vallinneesta huonosta taloudellisesta tilanteesta. Komissio toteaa myös, että Moreas-moottoritien todellista liikennemäärää koskevat tiedot, jotka ovat saatavilla vuoden 2017 loppuun mennessä, osoittavat liikennemäärän olevan hyvin lähellä uudelleenmäärittelyssä tehtyä ennustetta. Olympia-moottoritien osalta kohdan 38 vastauksessa esitetyistä syistä komissio katsoo, että on kohtuullista odottaa liikennemäärän kasvavan vuonna 2018, joka on ensimmäinen kokonainen vuosi, jolloin koko hanke on käytössä.

Komissio korostaa lisäksi, että rahoituskriisi, johon Euroopan tilintarkastustuomioistuin myös viittaa, vaikutti ensinnäkin valtavasti vuosina 2000–2006 valmistettujen hankkeiden osalta alun perin ennustettuun liikenteen ja tulojen määrään. Toiseksi se aiheutti kaikille osallistuville pankeille maksuvalmiuskriisin ja sai ne välttämään suuria riskejä. Tämä aiheutti komission mielestä tarkastettujen Kreikan moottoriteiden rakentamisen aikana vallinneet poikkeukselliset olosuhteet. Komissio toteaa, että Kreikassa on 1990-luvun puolivälistä lähtien ollut esimerkkejä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksista, joissa on saavutettu todellisia hyötyjä.

Viides luetelmakohta: Kohdassa 45 mainittujen Kreikan moottoritiehankkeiden ja rahoitettujen osuuksien osalta komissio muistuttaa, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksiin

perustuvien Kreikan moottoritiehankkeiden suunnittelu oli yksinomaan Kreikan viranomaisten päätös. Hankkeet voidaan perustella niiden sosioekonomisilla hyödyillä.

Irlannin kansallista laajakaistaohjelmaa (NBS) koskevan hankkeen osalta komissio muistuttaa, ettei liittymien määrää määritelty NBS-sopimuksessa. Ennakoitu lopullinen käyttöönottoaste oli voittaneen tarjoajan markkinaennuste.

Katso myös komission vastaus kohtiin 45 ja 46 ja laatikkoon 1.

Seitsemäs luetelmakohta: Komissio toteaa, että jäsenvaltioiden velvollisuutena on analysoida julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien mahdollisuuksia tarjota rahalle lisävastinetta.

ERI-rahastoista julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksina rahoitettujen suurhankkeiden toteutuksesta komissio toteaa, että yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa säädetään, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksille on tehtävä talous- ja rahoitusanalyysi vuosina 2014–2020 osana kustannus-hyötyanalyysiä. Katso komission vastaus kohtaan 53.

Komissio korostaa, että julkisen sektorin vertailumenettelyn käyttö edellyttää monien ehtojen täyttymistä. Katso myös komission vastaus kohtaan 50.

Joidenkin tarkastettujen hankkeiden valintamenettelyn aikana on tehty lukuisia analyysejä, jotka ovat johtaneet sellaiseen päätelmään, että saatavilla olevien EU:n ja kansallisten resurssien yhdistäminen yksityiseen rahoituksen on ainut kannattava vaihtoehto.

Katso komission vastaukset kohtiin 50 ja 52.

Kahdeksas luetelmakohta: Kuhunkin sopimukseen liittyvä riskinjako on monitahoinen asia. Komissio katsoo, että kaikki nämä näkökohdat ovat tärkeitä arvioitaessa yksityisten kumppaneiden saamien tuottojen kaltaisia seikkoja. Koska yksittäisten julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien välillä on merkittäviä eroja, komissio katsoo, että kysymyksiä olisi arvioitava tapauskohtaisesti. Vaikka komissio myöntää, että joitakin käytäntöjä voitaisiin yhdenmukaistaa, se myös toteaa, ettei sillä ole oikeusperustaa puuttua kumppaneiden välisiin neuvotteluihin.

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden valinta ei välttämättä estä sisällyttämästä kumppanuuteen säännöksiä, joilla varmistetaan mahdollisuus joustavaan kehitykseen teknologian muuttuessa. Ranskan laajakaistahankkeen osalta katso myös komission vastaukset laatikkoon 3.

IV. Komissio korostaa, että jäsenvaltioiden käytettävissä on jo eri kanavia, jotka tarjoavat apua, esimerkiksi JASPERS, Euroopan investointipankin neuvontakeskus, eurooppalainen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien asiantuntijakeskus (EPEC) ja rakenneuudistusten tukipalvelu (SRSS), joka luotiin rakenneuudistusten tukiohjelmalla (SRSP). Lisäksi 3. marraskuuta 2017 antamassaan tiedonannossa komissio on ottanut käyttöön neuvontapalvelun, ilmoitusmekanismin ja tiedonvaihtomekanismin, joiden tarkoituksena on auttaa jäsenvaltioita ja hankintaviranomaisia suunnittelemaan suuria infrastruktuurihankkeita.

Katso komission vastaukset kohtiin 85–87.

V. Komissio myöntää, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeet ovat monimutkaisempia kuin puhtaasti julkiset hankkeet, ja ne edellyttävät tarvittavaa asiantuntemusta kansallisilta viranomaisilta. Vaikka päätös valita julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen perustuva hankintamalli kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, komissio tarjoaa kansallisille viranomaisille pyydettyä tukea (esimerkkejä on komission vastauksessa kohtaan IV) laadukkaiden hankkeiden, myös julkisten ja yksityisten sektorin kumppanuuksien, valmisteluun.

Mahdollisuudesta kirjata julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet taseen ulkopuolelle komissio toteaa, että Eurostat on jo yhteistyössä EPEC:n kanssa laatinut julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien tilastollista käsittelyä koskevan oppaan (Guide on the Statistical Treatment of

PPPs), jonka sidosryhmät ovat ottaneet myönteisesti vastaan (ks. komission vastaus kohtaan 72.) Oppaassa vaaditaan, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet toteutetaan rahalle saatavan vastineen, asianmukaisen riskinjaon ja toiminnan tehokkuuden perusteella ottaen erityisesti huomioon kohtuullinen hinta ja pitkän aikavälin rahoitusvastuu.

a) Komissio hyväksyy suosituksen siltä osin kuin se koskee komissiota ja jollei komission vastauksista suosituksiin 2–5 muuta johdu. Katso myös komission vastaus suositukseen 1.

b) Komissio toteaa, että tämä suositus (suositus 2) on osoitettu jäsenvaltioille.

c) Komissio toteaa, että osa kyseisestä suosituksesta (suosituksen 3 kohta a) on osoitettu jäsenvaltioille. ERI-rahastoista rahoitettujen suurhankkeiden osalta katso komission vastaus kohtaan 53. Katso myös komission vastaus suosituksen 3 kohtaan a.

Komissio katsoo, että komission hyväksymän suosituksen se osa on jo pantu käytäntöön, jossa pyritään varmistamaan, että tilintarkastustuomioistuin saa käyttöönsä tarvittavat tiedot (suosituksen 3 kohta b). Katso komission vastaus suosituksen 3 kohtaan b.

d) Komissio toteaa, että osa asiaa koskevasta suosituksesta (suosituksen 4 kohta a) on osoitettu jäsenvaltioille.

Komissio ei hyväksy suosituksen sitä osaa, jossa komissiota pyydetään ehdottamaan lainsäädäntömuutoksia, joilla taloudellinen tuki keskitetään tuleville julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksille aloilla, joiden se katsoo olevan strategisesti erittäin merkittäviä sekä soveltuvia julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien pitkän aikavälin sitoumuksiin, kuten TEN-T-runkoverkko (suosituksen 4 kohta b), komission suosituksen 4 kohtaan b antamassa vastauksessa esitetyistä syistä.

e) Suosituksen 5 siitä osasta, jossa komissiota pyydetään kytkemään julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeille annettava EU:n tuki sen varmistamiseen, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta koskevan vaihtoehdon valinta tehtiin rahoille saatavan parhaan vastineen perusteella (suosituksen 5 kohta a) ja etteivät budjettirajoitteet tai niiden tilastollista käsittelyä koskevat näkökohdat vaikuttaneet valintaan tarpeettomasti, voidaan todeta, ettei komissio hyväksy sitä syistä, jotka on esitetty komission vastauksessa suosituksen 5 kohtaan a.

Komissio toteaa, että jäsenvaltioille on osoitettu suosituksen 5 se osa, jossa jäsenvaltioita kehoitetaan lisäämään avoimuutta julkaisemalla julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeista kausittaisia luetteloita, joissa on riittävästi merkityksellistä tietoa rahoituskohteista sekä niihin liittyvistä tulevista sitoumuksista ja niiden tasekäsittelystä, ja samalla säilyttämään luottamuksellisten ja kaupallisesti arkaluonteisten tietojen suoja (suosituksen 5 kohta b).

Komissio hyväksyy suosituksen sen osan, jossa komissiota kehoitetaan arvioimaan EU:n yhdistettyjen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeiden hallinnollista monimutkaisuutta ja toteuttamaan lisätoimia EU:n ohjelmien sääntöjen ja menettelyjen yksinkertaistamiseksi (suosituksen 5 kohta c) komission suosituksen 5 kohtaan c antamassa vastauksessa selitetyn mukaisesti.

JOHDANTO

6. Vaikka Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmän (EKT 2010) mukaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet voidaan kirjata julkisen talouden taseen ulkopuolelle, jos suurin osa riskeistä ja hyödyistä kuuluu yksityisille kumppaneille, kannustinten osalta tilanne ei kuitenkaan ole selkeä. Joissakin maissa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet on aina kirjattu julkisen talouden taseeseen.

10. Eurooppa 2020 -strategian toteutuksen aikana julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien kansallisia kehyksiä arvioidaan jatkuvasti ja kumppanuuksien tehostamiseksi annetaan suosituksia.

HUOMAUTUKSET

27. Komissio katsoo, että Kreikan viranomaisten kanta, jonka mukaan käytettävissä oleva julkinen kansallinen ja EU:n rahoitus ei ollut riittävä, jotta Euroopan laajuisten moottoriteiden rakentaminen olisi kohtuullisessa määräajassa voitu saattaa loppuun Kreikassa, on pätevä. Lisäksi julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden valintaa voitiin perustella sillä, että moottoritien runkoverkon muiden osuuksien rakentamisessa, jonka Kreikan viranomaiset toteuttivat julkisena rakennusurakkana, on aiemmin koettu järjestelmällisesti merkittäviä viivästyksiä. Näin ollen viisi moottoritiekäyttöoikeussopimusta sisällytettiin Kreikan kansalliseen strategiseen viitekehykseen EAKR:n ja koheesiorahaston ohjelmakaudella 2007–2013.

Kahden moottoritiekäyttöoikeussopimuksen laajuuden supistaminen oli perusteltua talouskriisin takia.

28. Komissio katsoo, etteivät hankkeen suuri soveltamisala ja koko välttämättä vähennä kilpailun määrää, koska tällaiset hankkeet kilpailutetaan kansainvälisesti. EU:n ja ETA:n rakennusmarkkinat ovat yleensä riittävän suuret synnyttämään riittävää kilpailua.

Lisäksi komissio toteaa, että tällaiset laaja-alaiset hankkeet ovat useimmiten yhteenliittymien toteuttamia juuri siksi, että tarvittavat tekniset, taloudelliset ja henkilöresurssit voitaisiin yhdistää. Valittu tarjoaja voi näin tarjota kaikki tarvittavat tuotteet tai palvelut.

29. Komissio tunnustaa Keski-Kreikan moottoriteitä koskevan tapauksen erityispiirteet.

Kreikassa monet kilpailutetut julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksiin perustuvat moottoritiehankkeet houkuttelivat tarjoajia kaikkialta Euroopasta.

30. Komissio katsoo, että markkinoiden vaikeuksia, jotka johtuivat vuoden 2008 kriisin aiheuttamasta stressistä, ei voida, kun otetaan huomioon kriisin odottamaton luonne ja laajuus, yhdistää julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusmekanismiin tai siihen liittyvään tarpeeseen varmistaa kattava lähestymistapa hankkeen täytäntöönpanoon, rahoitukseen, toimintaan ja ylläpitoon. Lisäksi hankkeeseen liittyvien pitkän aikavälin kysymysten huomioon ottamista voidaan pitää hyvänä käytäntönä monissa tapauksissa.

31. Komissio toteaa, että koko 6,5 vuoden ajasta, joka tarvittiin Kreikan moottoriteitä koskeviin hankintoihin, ainoastaan 3,5 kuukautta kului yksinomaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden valitsemiseen. Kansallisen lainsäädännön mukaan Kreikan parlamentin on ratifioitava julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia koskevat sopimukset ja käyttöoikeussopimukset, joiden kokonaiskustannukset ylittävät 500 miljoonaa euroa. Tämä ei liity käyttöoikeussopimuksia koskevan EU:n lainsäädäntökehyksen puuttumiseen vaan pikemminkin tarpeeseen säännellä kansallisella tasolla tullien keräämisen, lentoasemamaksujen jne. kaltaisia kysymyksiä.

34. Komissio katsoo, että tässä esimerkissä mainittujen muutosten ja viivästysten kustannukset eivät välttämättä liity hankintatapaan.

Ranskan tapauksessa budjettitarpeiden satunnaisesta lisäyksestä vastasi yksityinen kumppani julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia koskevien sopimusehtojen mukaisesti.

a) Espanjan C-25-moottoritiehankkeen osalta Euroopan investointipankilta saatujen tietojen mukaan hankkeen maksuedellytysten täytyminen viivästyti huomattavasti, mikä johtui kuitenkin maailmanlaajuisesta talouskriisistä. Käyttöoikeussopimuksen uudelleen neuvottelu johtui kriisin vaikutuksesta hankkeiden rahoituskustannuksiin ja liikennemääriin. Infrastruktuuri otettiin yleiseen

käyttöön tammikuussa 2013 eli seitsemän kuukautta ennen uudelleen neuvottelun yhteydessä asetettua määräaika, joka oli elokuussa 2013.

b) Komissio toteaa, että tieto- ja viestintätekniikkaa koskeva Pau Pyrénéesin hanke oli tuohon aikaan erityisen innovatiivinen, koska Ranskassa yksikään muu paikallinen viranomais ei ollut käynnistänyt tällaista hanketta. Tarjouspyyntöasiakirjat laadittiin, mutta yksikään yksityinen operaattori ei täyttänyt vaatimuksia eikä alueellisella ja kansallisella tasolla ollut saatavilla vakiosopimusta tämältyyppistä hanketta varten. Rahoitussuunnitelma toimitettiin Ranskan alueelliselle tarkastusviranomaiselle. Hankkeella oli seuraavat myönteiset tulokset: tavoite digitaalisen infrastruktuurin rakentamisesta sisämaa-alueelle saavutettiin täysimääräisesti, jokaisen liittymän hinta yksittäisille kuluttajille vastaa uusimpien hankkeiden liittymän hintaa, viimeiset vuodet mahdollistivat myönteisen taloudellisen tuloksen ja 55 000 liittymän erityistavoite jopa ylitettiin.

c) Komissio on tietoinen siitä, että Irlannin viranomaiset suorittivat perusteellisen arviointimenettelyn ja arvioivat uudelleen 95 kaupunkia, jotka oli valittu MAN-hankkeeseen, sen jälkeen kun televiestintämarkkinoilla ja laajakaistan saatavuudessa tapahtui merkittäviä muutoksia Irlannissa. Näiden arviointien tulosten perusteella MAN-hankkeita toteutettiin 66 kaupungissa 95 kaupungin sijasta. Tämä arviointi oli tarpeen joidenkin MAN-hankkeiden hankinnan ja rakentamisen jo käynnistyttyä.

Suuremmat kustannukset MAN-hanketta kohden johtuivat monen MAN-kaupungin päätöksestä rakentaa tehokkaammat valokuituverkot langattomien ratkaisujen sijasta. Tällainen päätös oli luonteeltaan strateginen, sillä näin saatiin käyttöön ajanmukainen infrastruktuuri, joka on osoittautunut toimivaksi.

35. Näiden kolmen tarkastetun käyttöoikeussopimuksen, jotka oli tehty vuonna 2007, suunniteltu yhteenlaskettu hankekustannus on 6 743 miljardia euroa, eli noin 25 prosenttia kaikkien Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tämän tarkastuksen yhteydessä tarkastamien julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeiden kokonaiskustannuksista. Nyt kyseessä olevat sopimukset perustuivat kuitenkin liikennemäärä- ja tulotietoja ja -ennusteita koskeviin analyysihin, jotka tehtiin vuosina 2000–2006, jolloin Kreikan bruttokansantuote (BKT) kasvoi noin kolme prosenttia vuodessa. Näihin ennusteisiin vaikuttivat tietysti vuoden 2009 kriisi Kreikassa, ensinnäkin moottoritien liikennemäärien ja tulojen ennennäkemätön väheneminen niiden rakennusvaiheessa ja toiseksi kaikkien osallistuvien pankkien maksuvalmiuskriisi ja suurten riskien välttäminen. On syytä muistuttaa, että Kreikan julkisen talouden velkakriisi, joka puhkesi vuonna 2009, on aiheuttanut historian syvimmän ja pisimmän yksittäistä maata koskettaneen taantumän viimeksi kuluneiden kahden vuosisadan aikana. Näistä syistä komissio katsoo, että olosuhteet, joissa tarkastetut Kreikan moottoritiet rakennettiin, olivat poikkeukselliset. Komissio toteaa, että Kreikassa on 1990-luvun puolivälistä lähtien ollut esimerkkejä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksista, joissa on saavutettu todellisia hyötyjä.

38. Komissio katsoo, että EU:n ja Kreikan kansallisen julkisen sektorin antama lisätuki oli perusteltua, jotta pitkittyneet moottoritiehankkeet voitiin määrittellä uudelleen. Uudelleenmäärittelyyn ansiosta tarkastetut moottoritiekäyttöoikeussopimukset, joille Kreikan vuosien 2009–2013 talouskriisi oli vakava isku, saatiin päätökseen.

Komissio toteaa, että valmistuneet hankkeet edistävät merkittävästi TEN-T-runkoverkon valmistumista Kreikassa huolimatta vuodesta 2009 lähtien vallinneesta huonosta taloudellisesta tilanteesta.

Komissio toteaa myös, että Moreas-moottoritien todellisia liikennemääriä koskevat tiedot, jotka ovat saatavilla vuoden 2017 loppuun mennessä, osoittavat, että liikennemäärä on hyvin lähellä uudelleenmäärittelyssä tehtyä ennustetta. Tämän vuoksi tulevien liikennemäärien näkymät ovat

optimistisemmat. Elokuussa 2017 kokonaan valmistuneen ja kokonaan käyttäjien käytössä olevan Olympia Odos -moottoritien kirjattu liikennemäärä vuodelle 2017 on 15 prosenttia alhaisempi kuin uudelleenmäärittelyn aikana tehdyt ennusteet hankkeen valmistumisen jälkeisistä vuotuisista liikennemääristä. On kohtuullista odottaa liikennemäärien lisääntyvän vuonna 2018, joka on ensimmäinen kokonainen vuosi, jolloin koko hanke on käytössä.

Moreas-moottoritietä koskevan käyttöoikeussopimuksen osalta vuotuiset liikennemäärät ja tulot mitataan koko käyttöoikeussopimuksen tasolla eikä yksittäisillä osuuksilla, kuten Lefktronin ja Spartan välisellä osuudella.

Keski-Kreikan moottoritieosuus valmistui 22. joulukuuta 2017, eikä liikennemääriä koskevia tietoja ole saatavilla.

39.

Kolmas alakohta: Komissio toteaa, että käyttöoikeussopimuksissa on selkeitä määräyksiä arkeologisten löytöjen, ympäristölupien ja maiden pakkolunastusten aiheuttamien viivästysten riskeistä.

40.

Komissio toteaa, että Kreikan Olympia-moottoritien käyttöoikeussopimuksen osalta moottoritien rakentamisen pääomamenoja vähennettiin uudelleenmäärittelyssä 2 220 miljoonasta eurosta 1 238 miljoonaan euroon, koska hankkeen fyysistä laajuutta supistettiin merkittävästi.

45. Komissio toteaa, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksiin perustuvien moottoritiehankkeiden suunnittelu oli yksinomaan Kreikan viranomaisten päätös. Lisäksi nämä hankkeet voidaan perustella niiden sosioekonomisilla hyödyillä. Kaksi julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen perustuvaa moottoritiehanketta hyötyvät myös kannattavampien osuuksien tuloista, ja tämä järjestely edistää alueellisten kehitystavoitteiden saavuttamista.

Laatikko 1 – Esimerkki Kreikan moottoritiestä, joka on vaarassa jäädä käyttöasteeltaan hyvin vajaaksi

Komissio toteaa, että koko E-65-moottoritien rakentamista on lykätty. Jäljelle jäävien osuuksien rakentamista koskeva päätös on Kreikan. Lamiasta Xyniadaan ulottuvan eteläisen osuuden yhteisrahoitusta on suunniteltu EAKR:n ja koheesiorahaston ohjelmakaudella 2014–2020. Komissio arvioi hankkeet niiden ERI-rahastoja koskevan asetuksen asiaa koskevien säännösten mukaan, jotka ovat voimassa silloin, kun EU-rahoitusta koskeva hakemus toimitetaan komissiolle.

46. Ranskan hankkeiden osalta maksut ja tulot arvioitiin toteutettavuustutkimusten ja ennen hankkeen käynnistämistä tehtyjen arviointien perusteella. Tulot on mukautettu tähänhetkisiin tuottoihin eikä enää fiktiivisiin tuloihin. Näitä lukuja on arvioitu yli 10 vuoden ajan (vuoteen 2020 asti), mutta ne jäävät alkuperäisiä odotuksia pienemmiksi.

Kansallinen laajakaistaohjelma (NBS), joka käynnistyi tammikuussa 2009, saavutti sopimuksessa määritellyn tavoitteensa, eli laajakaistan käyttöönoton syksystä 2010 lähtien kaikilla nimetyillä alueilla NBS:n kattavuusalueella. Vaikka on totta, että käyttöönottoaste oli odotettua alhaisempi, liittymien määrää ei määritelty NBS-sopimuksessa. Ennakoitu lopullinen käyttöönottoaste oli voittaneen tarjoajan markkinaennuste. Laajakaistan yleisen käyttöönoton osalta muut operaattorit vastasivat NBS:lle. Vuoteen 2011 mennessä laajakaistaliittymien (sekä NBS että kaupalliset) kokonaismäärä NBS-alueella oli kaksi kolmasosaa alkuperäisestä tavoitteesta.

50. Ennen Kreikan moottoritiehankkeiden kilpailutusta avoimessa ja kilpailuun perustuvassa valintamenettelyssä valitut konsultit ovat tehneet liikenneanalyysin, rahoitusanalyysin, teknisen analyysin ja oikeudellisen analyysin. Kaikki nämä analyysit ovat johtaneet päätelmään, jonka mukaan ainoa kannattava vaihtoehto, jolla TEN-moottoritieverkkoa koskevat hankkeet saadaan

valmiiksi kymmenen seuraavan vuoden aikana, oli yhdistää saatavilla olevat EU:n ja kansalliset resurssit yksityiseen rahoitukseen. Julkisen sektorin vertailumenettelyn käytön edellytyksenä on lukuisten ehtojen täyttyminen, sillä menettely perustuu hypoteettisiin oletuksiin todennäköisimmästä ja tehokkaimmasta julkisen sektorin täytäntöönpanotavasta, jota voitaisiin käyttää täyttämään tuloseritelmän kaikki osatekijät.

Joka tapauksessa, kun otetaan huomioon perinteisten julkisten hankintojen jatkuvat epäonnistumiset, julkisen sektorin vertailumenettely ei olisi tuonut mitään lisäarvoa Kreikan moottoriteiden käyttöoikeussopimuksien suunnittelua koskevaan päätökseen. Sekä perinteisiä julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten havaitut viivästyksset että riittävien taloudellisten resurssien puute edistivät osaltaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusratkaisua.

Mitä tulee mahdollisuuteen tutustua Euroopan tilintarkastustuomioistuimen asiakirjoihin, komissio viittaa kohtaan 51 antamaansa vastaukseen.

51. Komissio on jo sisällyttänyt niiden rahastojen asiakirjoihin, joihin se investoi, lausekkeet, joissa Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle annetaan mahdollisuus tutustua rahastojen asiakirjoihin. Lisäksi komissio pidättää itselleen oikeuden pyytää jäsenvaltioilta tarvittavat tiedot tarkistaakseen menojen laillisuuden, asianmukaisuuden ja tuloksellisuuden tarkastuksissa, joita komissio voi tehdä sovellettavien sääntely- ja sopimusjärjestelyjen mukaan. Tässä yhteydessä mahdollisesti kerätyt tiedot voitaisiin tarvittaessa asettaa Euroopan tilintarkastustuomioistuimen saataville.

Komissio katsoo, että asianomaisen jäsenvaltion olisi annettava mahdollisuus tutustua Euroopan tilintarkastustuomioistuimen mainitsemiin yksilöintiin, suunnitteluun ja hankintaan liittyviin asiakirjoihin, sillä kyseisen jäsenvaltion on varmistettava hankintamenettelyn laillisuutta, asianmukaisuutta ja tuloksellisuutta koskevat kriteerit kansallisten sääntöjensä mukaisesti.

52. Irlannin hankkeen osalta MAN-hankkeiden II vaiheen rakentaminen kustannustehokkaasti – vaikka virallista kustannus-hyötyanalyysiä ei lainsäädännön mukaan tarvittu eikä sitä itse asiassa tehty – oli yksi kriteereistä arvioinnissa, joka johti toteutettujen MAN-hankkeiden määrän vähenemiseen. Tämä arviointi oli tarpeen joidenkin MAN-hankkeiden hankinnan ja rakentamisen jo käynnistyttyä.

Komissio viittaa kohdan 34 alakohdassa c antamaansa vastaukseen.

53. ERI-rahastojen suurhankkeiden osalta yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 101 artiklan mukaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksille on tehtävä täydellinen talous- ja rahoitusanalyysi osana suurhankkeiden kustannus-hyötyanalyysiä ohjelmakaudella 2014–2020 (kuten komission täytäntöönpanoasetuksessa (EU) 2015/207 täsmennetään).

56. Komissio korostaa, että kuhunkin sopimukseen liittyvä riskinjako on monitahoinen asia. Komissio katsoo, että kaikki nämä näkökohdat ovat tärkeitä arvioitaessa yksityisten kumppaneiden saamien tuottojen kaltaisia seikkoja.

b) Kuhunkin sopimukseen liittyvä riskinjako on monitahoinen asia. Komissio myöntää, että joitakin käytäntöjä voitaisiin yhdenmukaistaa. Se kuitenkin myös toteaa, ettei sillä ole oikeusperustaa puuttua sopimuspuolten välisiin neuvotteluihin.

c) Talouskriisin vakavuus ja kesto vaikuttivat Kreikassa kaikkiin rakennusurakoihin ja rakennushankkeisiin. Kreikassa kysyntään liittyvän riskin arviointi oli tehty sekä E-65-moottoritiehankkeessa että Moreas-moottoritiehankkeessa. Valtiontukea oli tarkoitus antaa näiden hankkeiden toimintavaiheessa.

58. Teknologian vanhentumisen osalta NBS-infrastruktuuri edisti 4G-tekniikan käyttöönottoa kyseisillä alueilla.

59. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden valinta ei estä sisällyttämästä kumppanuuteen säännöksiä, joilla varmistetaan mahdollisuus joustavaan kehitykseen teknologian muuttuessa.

Katso myös komission vastaus laatikkoon 3.

Laatikko 3 – Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus ja teknologian nopeat muutokset – Meurthe-et-Mosellen hanke

Meurthe-et-Mosellen hankkeessa otetaan huomioon teknologian kehitys. Yleisesti ottaen kaikkien televiestintäverkkojen laitteet on päivitettävä säännöllisesti. Hallinnoinnin ja suunnittelun osalta kehityksen investointiin on näin ollen panostettava melkein yhtä paljon kuin alkuinvestointiin. Valokuituverkko suunniteltiin alun perin runkoverkoksi mutta myös siirtoverkoksi tulevaa FTTH-verkkoa varten, ja tämä vähentää investointeja, joilla tulevat laitteet pyritään saattamaan vaatimustenmukaisiksi.

62.

b) Komissio toteaa, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksista ja käyttöoikeussopimuksista vastaavan ministeriöiden välisen komitean on ensin hyväksyttävä suuria, yli 500 miljoonan euron (ALV mukaan lukien) infrastruktuurihankkeita, kuten Kreikan viittä moottoritiehanketta, koskeva Kreikan kansallinen lainsäädäntö toimivaltaisen ministeriön tekemän ehdotuksen perusteella. Ministeriöiden välisen komitean myönteisen lausunnon jälkeen kansallisen parlamentin on tutkittava ja lopulta ratifioitava julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet ja käyttöoikeussopimukset lailla. Tästä syystä lain 3389/2005 julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta koskevan kehyksen piiriin eivät kuulu yli 500 miljoonan euron arvoiset julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet ja käyttöoikeussopimukset.

Ministeriöiden välinen komitea ja talousministeriön julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien erityissihteeristö koordinoivat alle 500 miljoonan euron julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien ja käyttöoikeussopimusten valmistelua ja täytäntöönpanoa. Kolme lain 3389/2005 mukaista julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushanketta. Erityissihteeristö tukee tällaisia julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeita ja käyttöoikeussopimuksia niiden valmistelu- ja täytäntöönpanovaiheessa. Kyseisistä hankkeista kolme sai hiljattain kansainvälisiä tunnustuksia ja palkintoja: a) Word Finance -lehti myönsi julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen perustuvalla 24 koulun hankkeelle ”Education deal of the Year 2014” -palkinnon, b) sama lehti myönsi Länsi-Makedonian julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen perustuvalla jätehuoltohankkeelle ”Waste deal for the year 2014” -palkinnon ja c) Euroopan komissio myönsi julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudelle perustuvalla maaseutualueiden laajakaistahankkeelle ”European Broadband award 2017” -palkinnon sarjassa ”alueellinen yhteenkuuluvuus maaseudulla ja syrjäisillä alueilla”.

66. Säädöksissä, joilla säädetään EU:n varojen täytäntöönpanoa ja EU:n talousarvion toteuttamista, määritetään aina EU:n välineiden konkreettinen soveltamisala. Näitä erityisehtoja voidaan soveltaa myös julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien käyttöön. Tällaisissa säädöksissä ei kuitenkaan aseteta yksinomaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksiin liittyviä lisävaatimuksia, esimerkiksi rajoiteta julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien käyttöä hankkeisiin, jotka kuuluvat tärkeysjärjestyksessä etusijalla olevaan TEN-T-runkoverkkoon.

69. Komissio myöntää, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeet ovat epäilemättä monimutkaisempia kuin puhtaasti julkiset hankkeet ja että niiden valmistelu ja toteutus edellyttävät tarvittavaa asiantuntemusta kansallisilta viranomaisilta. Komissio tarjoaa kansallisille viranomaisille tukea niiden pyynnöstä laadukkaiden hankkeiden, myös julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien, valmisteluun, ja siihen voidaan tarvittaessa yhdistää ERI-rahastoista

mahdollisesti myönnettäviä avustuksia. JASPERS ja neuvontakeskus (ks. komission vastaus kohtaan 85) ovat esimerkkejä keskeisistä välineistä, joilla jäsenvaltioita autetaan tässä asiassa.

70. Komissio toteaa, että rakennerahastojen ohjelmakaudella 2007–2013 se hyväksyi 28 suurhanketta, jotka yhteisrahoitettiin EAKR-rahastosta ja koheesiorahastosta ja jotka olivat julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeita.

71. Komissio korostaa, että lukuisia julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeita valmistellaan parhaillaan useissa jäsenvaltioissa, ja ne yhteisrahoitetaan ohjelmakaudella 2014–2020 joko avustuksilla tai ERI-rahastojen rahoitusvälineillä.

72. Komissio korostaa, että joissakin maissa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet on aina sisällytetty julkisen talouden taseeseen.

Tilastollisen kehyksen parantamiseksi Eurostat yhteistyössä EPEC:n kanssa on laatinut julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien tilastollista käsittelyä koskevan oppaan (Guide on the Statistical Treatment of PPPs). Opa on saanut hyvin myönteistä palautetta kaikilta julkisen ja yksityisen sektorin sidosryhmiltä, mukaan lukien Ecofin-neuvosto, ja Eurostatin pyrkimyksenä on edistää oppaan käyttöä jäsenvaltioissa.

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7204121/epec-eurostat-statistical-guide-en.pdf>

Komission yhteinen vastaus kohtiin 73–75:

Vaikka onkin totta, että ”julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien pitäminen julkisen talouden taseen ulkopuolella tarkoittaa, että suurin osa riskistä ja hyödystä siirretään yksityiselle kumppanille”, komissio haluaisi korostaa, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien tilastollista käsittelyä koskevassa oppaassa mainitaan, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet olisi toteutettava rahalla saatavan vastineen, asianmukaisen riskin ja toiminnan tehokkuuden perusteella ottaen erityisesti huomioon kohtuullinen hinta ja pitkän aikavälin rahoitusvastuu.

74. Päätös julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeen valinnasta kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan. Näin ollen komissiolla ei ole edellytyksiä vastata Euroopan tilintarkastustuomioistuimen huomautuksiin.

b) Komissio toteaa, että jopa Kreikan kaltaisessa voimakkaasti velkaantuneessa maassa sovellettiin voimassa olevia ERI-sääntöjä. Tarkastettujen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen perustuvien moottoritiesoimusten uudelleenmäärittelyn jälkeen ne on luokiteltu taseeseen kuuluviksi eriksi.

76. Komissio katsoo, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia koskevat sitoumukset ja niihin liittyvät vastuut kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan.

Eurostat toimitti tietoja jäsenvaltioiden, mukaan lukien julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien, vastuusitoumusten vaikutuksista velan ja alijäämän tasoon kansallisten tilastolaitosten antamien tietojen perusteella.

Päätelmät ja suositukset

77. Komissio myöntää, että tarkastetut hankkeet kärsivät viivästyksistä ja kustannusten ylittymisestä. Se kuitenkin katsoo, ettei tämä välttämättä liity julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeiden luonteeseen. Komissio muistuttaa julkisen talouden velkakriisin ja taantuman vaikutuksista Euroopan talouteen. Katso myös komission vastaus kohdan 34 alakohtaan a.

78. Komissio toteaa, että velvollisuus analysoida julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien mahdollisuuksia tarjota rahalle lisävastinetta kuuluu jäsenvaltioille.

Suositus 1 – Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien laajempaa käyttöä ei edistetä ennen kuin havaitut ongelmat on ratkaistu ja seuraavat suositukset pantu täytäntöön

Komissio hyväksyy suosituksen siltä osin kuin se koskee komissiota ja jollei komission vastauksista suosituksiin 2–5 muuta johdu.

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia koskevia kansallisia kehyksiä arvioidaan säännöllisesti toimintapolitiikan koordinoitiprosessin aikana. Jos ongelmia havaitaan, jäsenvaltioita kehoitetaan ratkaisemaan ne. Eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä maakohtaiset suositukset voivat koskea julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen liittyviä näkökohtia. Eurooppalaisen ohjausjakson ja Eurooppa 2020 -strategian osalta julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden laajempaa käyttöä ei erityisesti kannusteta. Tässä yhteydessä komission maakohtaisissa analyyseissä tunnustetaan jo suosituksessa esitetyt tavoitteet.

Alakohtaisten välineiden osalta julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet ovat yksi jäsenvaltioiden käyttöön asetetuista työkaluista ja hankkeiden toteuttajia voidaan käyttää toimintapolitiikan täytäntöönpanovälineinä. Komissiolla ei ole oikeusperustaa pyytää jäsenvaltiota käyttämään enemmän tai vähemmän julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia verrattuna perinteisiin julkisiin hankintoihin.

ERI-rahastojen jaetussa hallinnoinnissa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden käyttöä koskevan päätöksen tekee jäsenvaltio.

79. Katso myös komission vastaukset kohtiin 10 ja 28.

80. Komissio myöntää, että tarkastetut hankkeet kärsivät viivästyksistä ja kustannusten ylittymisestä. Se kuitenkin katsoo, ettei tämä välttämättä liity julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen perustuvan hankintamallin valintaan. Komissio muistuttaa julkisen talouden velkakriisin ja taantuman vaikutuksista Euroopan talouteen.

Komissio muistuttaa, että julkisen ja yksityisen kumppanuuden valinta kuuluu jäsenvaltioiden (jaettu hallinnointi) tai hankkeen toteuttajan toimivaltaan. Infrastruktuurihankkeiden pysyvä ominaispiirre on, että niiden käynnistäminen ja kehittäminen vievät paljon aikaa hankintamallista riippumatta.

81. Katso myös komission vastaus kohtiin 22 ja 46.

Suositus 2 – Lievennetään viivästysten ja uudelleen neuvottelujen taloudellista vaikutusta kustannuksiin, joita julkisen sektorin kumppanille aiheutuu julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksista

Komissio toteaa, että tämä suositus on kohdistettu jäsenvaltioille.

82. ERI-rahastoista julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksina rahoitettujen suurhankkeiden toteutuksen osalta katso komission vastaus kohtaan 53.

Julkisen sektorin vertailumenettelyn käytön osalta katso komission vastaus kohtaan 50.

83. Katso komission vastaus kohtaan 51.

84. Kuhunkin sopimukseen liittyvä riskinjako on monitahoinen asia. Komissio katsoo, että kaikki nämä näkökohdat ovat tärkeitä arvioitaessa yksityisten kumppaneiden saamien tuottojen kaltaisia seikkoja. Lisäksi koska yksittäisten julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien välillä on merkittäviä eroja, komissio katsoo, että kysymyksiä olisi arvioitava tapauskohtaisesti. Vaikka komissio myöntää, että joitakin käytäntöjä voitaisiin yhdenmukaistaa, se myös toteaa, ettei sillä ole oikeusperustaa puuttua kumppaneiden välisiin neuvotteluihin.

Suositus 3 – Valitaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus parhaasta hankintatavasta tehtyjen perusteellisten vertailuanalyysojen perusteella

a) Komissio toteaa, että suosituksen tämä osa on kohdistettu jäsenvaltioille.

ERI-rahastoista rahoitettujen suurhankkeiden osalta katso komission vastaus kohtaan 53.

b) Komissio hyväksyy suosituksen osittain, kuten jäljempänä selitetään. Hyväksytyin osan osalta komissio katsoo, että se on jo pantu täytäntöön.

Komissio on jo sisällyttänyt niiden rahastojen asiakirjoihin, joihin se investoi, lausekkeet, joissa Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle annetaan mahdollisuus tutustua rahastojen asiakirjoihin. Lisäksi komissio pidättää itselleen oikeuden pyytää jäsenvaltioilta tarvittavat tiedot tarkistaakseen menojen laillisuuden, asianmukaisuuden ja tuloksellisuuden tarkastuksissa, joita komissio voi tehdä sovellettavien sääntely- ja sopimusjärjestelyjen mukaan. Tässä yhteydessä mahdollisesti kerätyt tiedot voitaisiin tarvittaessa asettaa Euroopan tilintarkastustuomioistuimen saataville.

Komissio katsoo, että asianomaisen jäsenvaltion olisi annettava mahdollisuus tutustua Euroopan tilintarkastustuomioistuimen mainitsemiin yksilöintiin, suunnitteluun ja hankintaan liittyviin asiakirjoihin, sillä jäsenvaltion on varmistettava hankintamenettelyn laillisuutta, asianmukaisuutta ja tuloksellisuutta koskevat kriteerit kansallisten sääntöjensä mukaisesti.

Komission yhteinen vastaus kohtiin 85–87:

Komissio korostaa, että jäsenvaltioiden saatavilla on jo eri kanavia, jotka tarjoavat apua.

JASPERS-ohjelmasta, jota komission aloitteesta yhteisrahoitetaan EAKR-rahastosta ja koheesiorahaston teknisestä tuesta, voidaan tukea jäsenvaltioita ja alueita niiden pyynnöstä laadukkaiden julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeiden valmistelussa ja täytäntöönpanossa.

Euroopan investointipankin yhteydessä toimiva neuvontakeskus voi tarjota tukea jäsenvaltioille ja julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeiden toteuttajille niiden pyynnöstä.

Eurooppalainen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien asiantuntijakeskus (EPEC) perustettiin vuonna 2008 tukemaan EU:n jäsenvaltioita, EU:n ehdokasvaltioita ja muita tahoja niiden julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksiin liittyvässä työssä. Se toimii Euroopan investointipankin (EIP) neuvontapalveluosaston (Advisory Services Department) yhteydessä ja palvelee 41:tä EPEC:n jäsenorganisaatiota: kansallisia tai alueellisia julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusyksiköitä ja muita julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksista vastaavia julkisia toimijoita sekä Euroopan komissiota. EPEC:n tehtäviin kuuluvat julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta koskevien ohjeiden ja työkalujen kehittäminen sekä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta koskevien tietojen, kokemusten ja hyvien käytäntöjen jakaminen. Se pyrkii auttamaan julkista sektoria toteuttamaan järjeviä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia ja samalla olemaan puolueeton julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusratkaisun suhteen. Esimerkki tällaisesta työkalusta on Project Preparation Status Tool, jolla pyritään auttamaan hankintaviranomaisia valmistelemaan järjeviä julkisen ja yksityisen sektorin hankkeita a) laatimalla asianmukaisia tehtäväluetteloita ja b) ilmoittamalla mahdollisista ja todellisista menettelyn puutteista.

Lisäksi 3. marraskuuta 2017 antamassaan tiedonannossa ”Suurten infrastruktuurihankkeiden julkisia hankintoja koskevien näkökohtien vapaaehtoinen ennakoarviointi investointien helpottamiseksi” komissio otti käyttöön a) neuvontapalvelun, b) ilmoitusmekanismin ja c) tiedonvaihtomekanismin, joilla pyritään auttamaan jäsenvaltioita ja hankintaviranomaisia suunnittelemaan suuria infrastruktuurihankkeita, myös julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksina EU:n hankintasääntöjen mukaisesti.

Rakenneuudistusten tukiohjelmassa komission rakenneuudistusten tukipalvelu voi antaa teknistä tukea jäsenvaltioille niiden pyynnöstä muun muassa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksiin liittyvien hallinnollisten valmiuksien vahvistamiseksi siltä osin kuin tällaisella tuella tuetaan jäsenvaltion rakenneuudistusta.

89. Hakuperusteet, siten kuin ne on vahvistettu asianomaisissa säädösteksteissä, määritetään EU:n rahastoissa ja säädöksissä, joissa säännellään EU:n talousarvion toteuttamista, mukaan lukien tarvittaessa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeille osoitettu osuus.

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden valinta ei välttämättä estä sisällyttämästä kumppanuuteen säännöksiä, joilla varmistetaan mahdollisuus joustavaan kehitykseen teknologian muuttuessa.

Suositus 4 – Laaditaan selkeät julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia koskevat toimintapolitiikat ja strategiat

a) Komissio toteaa, että tämä suositus on kohdistettu jäsenvaltioille.

Vaikka komissio katsoo, että on tärkeää kehittää julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia ja auttaa jäsenvaltioita puuttumaan niiden onnistuneen toteutuksen esteisiin, komission mielestä ei ole hyödyllistä laatia strategioita ja konkreettisia eritelmiä aloista tai tilanteista, joissa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia olisi mieluiten käytettävä. Komissiolla ei tältä osin ole valtuuksia puuttua tähän alaan, sillä tämä kuuluu jäsenvaltioiden hankintaviranomaisten vastuulle.

Lisäksi komissio toteaa, että EPEC on tähän mennessä antanut ohjeita julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksiin liittyvistä hankinta- ja täytäntöönpanokysymyksistä EU:ssa. EPEC on eurooppalainen asiantuntijakeskus, joka tukee Euroopan julkisia sektoreita parempien julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien toteuttamisessa.

b) Komissio ei hyväksy tätä suositusta.

EU:n rahastoissa ja säädöksissä, joilla säännellään niiden täytäntöönpanoa ja EU:n talousarvion toteuttamista, määritetään aina EU:n välineiden ja tarvittaessa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien käytön konkreettinen soveltamisala. Komissio ei aio ehdottaa säännöksiä, joilla asetetaan lisärajoituksia ja -kriteereitä pelkästään hankkeille, jotka on toteutettu julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksina.

91. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet ovat monimutkaisia järjestelyjä, jotka ovat useimmiten yksityisten sidosryhmien perustamia. Riskien määritelmien on oltava selkeitä myös silloin, kun hankkeet kirjataan julkisen talouden taseen ulkopuolelle.

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien tilastollista käsittelyä koskevassa oppaassa vaaditaan, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet toteutetaan rahalle saatavan vastineen, asianmukaisen riskin ja toiminnan tehokkuuden perustella ottaen erityisesti huomioon kohtuullinen hinta ja pitkän aikavälin rahoitusvastuu.

92. Komissio viittaa kohtaan 69 antamaansa vastaukseen.

Suositus 5 – Kehitetään EU:n toimintakehystä, jotta julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeiden vaikuttavuutta voidaan parantaa

a) Komissio ei hyväksy tätä suositusta.

Vaikka komissio hyväksyy sen, että jäsenvaltion on tehtävä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden valinta rahalle saatavan vastineen perusteella, se ei pidä toteuttamiskelpoisena sitä, että EU:n tuen antaminen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeelle kytketään jäsenvaltion antamaan vahvistukseen siitä, että hankintamallin valintaan liittyvät tällaiset näkökohdat (jotka liittyvät esim. talousarvion rajoitteisiin tai tilastolliseen käsittelyyn) eivät haittaa

vastineen saamista rahalle. Tilastollinen käsittely voidaan yleensä vahvistaa ainoastaan siltä osin, että maksuedellytykset ovat täyttyneet. Tämä ei välttämättä tapahdu samaan aikaan, kun EU:n talousarviosta julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeelle myönnettävää rahoitustukea koskeva päätös tehdään. ERI-rahastojen jaetun hallinnon yhteydessä nykyisellä ohjelmakaudella 2014–2020 komissio hyväksyy ohjelmia ja sille ilmoitetaan niiden täytäntöönpanosta jäsenvaltioiden toimittamissa vuotuisissa täytäntöönpanokertomuksissa. Komissiolle ei ilmoiteta yksittäisten hankkeiden yhteisrahoituksesta ERI-rahastoista eikä se hyväksy niitä, lukuun ottamatta ohjelmiin sisältyviä suurhankkeita. Komissiolle ilmoitetaan ERI-rahastoista myönnettävät tuet suurhankkeille, jotka hallintoviranomaiset ovat jo valinneet, ja se hyväksyy (tai hylkää) ne.

b) Komissio toteaa, että tämä suositus on kohdistettu jäsenvaltioille.

c) Komissio hyväksyy suosituksen, kuten jäljempänä selitetään.

Komissio on alkanut pohtia tapoja, joilla yksinkertaistetaan yleisesti seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen täytäntöönpanoa ja hallintojärjestelmiä koskevia sääntöjä. Keskeisenä tavoitteena on yksinkertaistaa kaikkia varainkäytön välineitä, mukaan lukien avustukset ja rahoitusvälineet.

Tapahtuma	Päivämäärä
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty/ Tarkastus alkoi	20.4.2016
Kertomusluonnos lähetetty komissioon (tai muulle tarkastuskohteelle)	23.11.2017
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	7.2.2018
Komission (tai muun tarkastuskohteen) viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	8.3.2018

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksissa nämä sektorit tarjoavat tavaroita ja palveluja, joista on perinteisesti huolehtinut julkinen sektori. Kumppanuuksien avulla helpotetaan julkisiin menoihin kohdistuvien tiukkojen budjettirajoitteiden noudattamista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että vaikka julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksilla on mahdollista toteuttaa nopeammin toimintapolitiikkaa ja varmistaa hyvä ylläpitotaso, tarkastettuja hankkeita ei aina hallinnoitu vaikuttavasti eikä niistä aina saatu riittävää vastinetta rahalle. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien mahdollisia hyötyjä ei useinkaan saavutettu, koska niissä ilmeni viivästyksiä, kustannukset kasvoivat ja käyttöaste jäi alhaiseksi. Näin ollen 1,5 miljardin euron varojen, joista 0,4 miljardia euroa oli EU:n varoja, käyttö ei ollut vaikuttavaa. Syynä tähän olivat myös riittävien analyysien, julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien hyödyntämistä koskevien strategisten lähestymistapojen sekä institutionaalisten ja oikeudellisten kehysten puute. Vain harvoille jäsenvaltioille on kertynyt asianmukaista kokemusta ja asiantuntemusta julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeiden onnistuneesta totuttamisesta. Siksi on olemassa huomattava riski, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksilla ei odotetussa määrin edistetä tavoitetta käyttää entistä suurempi osa EU:n varoista yhdistettyjen hankkeiden kautta, julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet mukaan luettuina.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx
Verkkosivut: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Euroopan unioni, 2018.

Euroopan unionin tekijänoikeuden piiriin kuulumattomien kuvien tai muun materiaalin käyttöön tai jäljentämiseen on pyydyttävä lupa suoraan tekijänoikeuden haltijoilta.