

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Yksityisten ja julkisten investointien lisääminen elpymisen ja pitkän aikavälin rakennemuutoksen edistämiseksi: julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien kehittäminen”**

KOM(2009) 615 lopullinen

(2011/C 51/12)

Esittelijä: **Bernard HUVELIN**

Euroopan komissio päätti 19. marraskuuta 2009 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

*Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle: Yksityisten ja julkisten investointien lisääminen elpymisen ja pitkän aikavälin rakennemuutoksen edistämiseksi: julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien kehittäminen*

KOM(2009) 615 lopullinen.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjasto antoi lausuntonsa 7. syyskuuta 2010.

Komitean toimikauden vaihtumisen vuoksi täysistunto päätti käsitellä lausuntoa lokakuun täysistunnossa ja nimetä työjärjestyksen 20 artiklan mukaisesti yleisesittelijäksi Bernard HUVELININ.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 21. lokakuuta 2010 pitämässään 466. täysistunnossa seuraavan lausunnon äänin 151 puolesta ja 3 vastaan 11:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Johdanto

1.1 Komissio julkaisi 19. marraskuuta 2009 tiedonannon ”Yksityisten ja julkisten investointien lisääminen elpymisen ja pitkän aikavälin rakennemuutoksen edistämiseksi: julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien kehittäminen”, jossa esitetään suuntaviivoja komission tulevalle toiminnalle.

Asiakirja on ansiokas aloite ja mielenkiintoinen perusesitys julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksista, jotka ovat erittäin ajankohtaisia, sillä etenkin finanssikriisin vallitessa olisi saatava liikkeelle julkisia ja yksityisiä sijoittajia, ja tällaiset kumppanuudet supistuivat lukumäärältään ja laajuudeltaan huomattavasti vuonna 2009. Asiakirjassa kartoitetaan kattavasti niiden etuja ja erityispiirteitä ja analysoidaan tekijöitä, jotka ovat viime vuosina hidastaneet niiden käytön lisääntymistä. Huomiota olisi kuitenkin kiinnitettävä myös tiettyihin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien mahdollisiin haittapuoliin sekä tietyistä aiemmista hankkeista saatuihin kokemuksiin (liiketoiminnan kustannukset, uudelleenneuvotteluriski, kilpailun väheneminen keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä, pitkällä aikavälillä usein odotettavissa olevat hinnannousut, julkiseen sektoriin kohdistuvat pitkän aikavälin haitat monimutkaisten sopimusten (ipiilevienv) sopimusehtojen vuoksi, demokraattisen valvonnan mahdollisuuksien väheneminen) sekä budjettivajeiden ilmoittamisen laiminlyönnistä johtuviin ongelmiin Eurostatin ohjeiden noudattamisessa ja tästä johtuviin harhaanjohtaviin kannustimiin (joista aiheutuu myös lisäkustannuksia).

Komissio ilmoittaa muun muassa aikovansa ”tarkastella uusia tapoja, joilla voitaisiin tukea julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien kehittämistä”. Tiedonannossa olisi esitettävä

myös ehdotuksia sellaisen institutionaalisen kehyksen luomiseksi, jonka avulla vähennettäisiin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksiin liittyviä ongelmia ja haittoja.

Tiedonannossa mainitaan seuraavat julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia puoltavat perusteet:

- Infrastruktuurikustannukset alenevat, kun hyödynnetään kilpailukyysisen yksityissektorin taloudellista tehokkuutta ja innovatiivista potentiaalia.
- Infrastruktuurin rahoittamiskustannukset jakautuvat infrastruktuurin koko elinkaaren ajalle.
- Julkisten ja yksityisten osapuolten väliset riskienjakojärjestelyt ovat parempia.
- Kumppanuudet edistävät kestävästä kehityksestä, innovointia sekä tutkimus- ja kehitystoimia.
- Yksityissektori saa mahdollisuuden päästä keskeiseen liikelle-panevaan rooliin teollisten, kaupallisten ja tärkeisiin infrastruktuureihin liittyvien ohjelmien kehittämisessä.

- Euroopan unionin yritysten markkinaosuudet kolmansien maiden julkisten hankintojen markkinoilla kasvavat.

Muistutettakoon vielä, että komission näkemys julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksista kattaa sekä käyttöoikeussopimuksiin liittyvät asiat (jolloin maksajana on kohteen käyttäjä) että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuussopimuksiin liittyvät asiat, joissa maksajana on osittain tai kokonaan julkishallinto.

### 1.2 Komission viisi tavoitetta vuodeksi 2010

Komissio aikoo tiedonantonsa mukaan

- perustaa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia käsittelevän työryhmän, johon kutsutaan asianomaisia sidosryhmiä keskustelemaan ongelmista sekä antamaan ohjeita, joilla autetaan jäsenvaltioita vähentämään hallinnollista rasitusta ja supistamaan toteutuksessa ilmeneviä viivästyksiä
- lisätä yhteistyössä EIP:n kanssa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksiin saatavilla olevaa rahoitusta luomalla tai kehittämällä rahoitusvälineitä tärkeimmillä kyseeseen tulevilla aloilla
- varmistaa, ettei julkisten varojen myöntämiseen liity silloin, kun mukana on yhteisön rahoitusta, minkäänlaista syrjintää, joka liittyisi hankkeen hallinnointiin yksityisellä tai julkisella puolella
- ottaa käyttöön nykyistä tehokkaamman innovaatiokehyksen, johon kuuluu myös Euroopan unionin mahdollisuus osallistua yksityisoikeudellisiin yhteisöihin ja investoida suoraan tiettyihin hankkeisiin
- harkita käynnissä olevan vaikutustenarvioinnin tulosten perusteella käyttöoikeussopimuksia koskevien erityisten sääntövälineiden ehdottamista.

1.3 Komission tekstin tarkastelu osoittaa kuitenkin, että eräitä tietyissä maissa tai tietyissä sopimuksissa havaittuja vähemmän myönteisiä asioita on jätetty mainitsematta. Niitä ovat etenkin eräissä kumppanuushankkeissa tapahtuneet epäonnistumiset. Ne on syytä tuoda esiin varsinkin, jotta niistä voitaisiin tehdä tarvittavat johtopäätökset laadittaessa ETSK:n tukemia ehdotuksia. Pääasiallisia syitä epäonnistumisiin ovat olleet

- tietyissä maissa tai tiettyjen sopimusten tai kannattavuustutkimusten, tuloskertomusten jne. – alihankintasopimukset mukaan luettuina – yhteydessä havaittu riittämätön avoimuus, mikä haittaa demokraattista valvontaa
- poliitikkojen mahdolliset kannustimet tiettyjen kustannuksia nostavien julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien toteuttamiseksi, sillä sellaisten kumppanuuksien yhteydessä, joissa rakennushankkeita rahoitetaan sopimuksen alkua-

koina ensi sijassa yksityisellä pääomalla, (infrastruktuuri)hankkeita voidaan – toisin kuin perinteiseen budjetti-rahoitukseen perustuvan toteutuksen yhteydessä – nykyisten Eurostatin budjettisääntöjen perusteella toteuttaa etukäteen. Niissä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksissa, joissa toimija saa korvauksensa julkisesta budjetista, yksityinen rahoitus kuitenkin lisää epäsuorasti valtion velkaantumista. Yksityisrahoituksessa nimittäin syntyy valtion velanoton tavoin tulevia maksuvelvoitteita, jotka rajoittavat tulevien budjettivallan käyttäjien joustavuutta.

- tietyissä tilanteissa kunnollisen ennakoarvioinnin puuttuminen; ennakoarvioinnin avulla olisi ollut mahdollista valita julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusmenettely ja sopimuksen saaja objektiivisesti
- tietyissä olosuhteissa julkisten ja yksityisten osapuolten välinen riskienjako, joka ei ole noudattanut aidon kumppanuuden periaatetta
- tietyissä tapauksissa puutteet toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa valvonnassa.

Kaikki nämä asiat on otettu huomioon ETSK:n ehdotuksissa.

### 1.3.1 ETSK:n ehdotus perustuu siten kolmeen näkökantaan:

1.3.2 Ensinnäkin on tiedostettava, että jos ETSK suhtautuu tehtävänsä vakavasti, se voi todella vaikuttaa tähän asiaan, joka on tärkeä infrastruktuurien koko tulevaisuuden (ja sitä kautta talouskasvun ja julkisen hallinnon) kannalta. Missään vaiheessa ei pidä unohtaa, että tässä osallistutaan – kuitenkin kriittisesti – sellaisen välineen kehittämiseen, joka on tarkoitettu julkisten toimeksiantajien käyttöön, ja että näillä on tietenkin aina täysi vapaus käyttää tai olla käyttämättä sitä.

ETSK haluaa toimia todellisena liikkeellepanevana voimana tässä asiassa ja osallistua hyviksi havaittujen käytänteiden kehittämiseen ja edistämiseen sekä huolehtia siitä, että harhaanjohtavia kannustimia vähennetään, demokraattiseen ja yhteiskunnalliseen valvontaan liittyvät ongelmat tunnustetaan ja ratkaistaan ja että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksiin liittyvät pitkän aikavälin vaikutukset otetaan asianmukaisesti huomioon. Asiassa on vielä paljon tehtävänä, ennen kuin tarjolla oleva väline on paras mahdollinen.

1.3.3 Toiseksi olisi otettava huomioon hyviksi havaitut käytänteet ja eräissä tapauksissa sattuneet epäonnistumiset ja ehdotettava niiden perusteella komission asiakirjaan lisäyksiä, jotta julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusvälineen lähtökohdat olisivat hyväksyttävissä kaikissa jäsenvaltioissa ja myös jotta voitaisiin ottaa huomioon sen soveltamisesta saadut myönteiset tulokset ja siinä ilmenneet ongelmat ja tarjota keinoja ongelmien välttämiseksi tulevaisuudessa.

1.3.4 ETSK vaatii, että julkisen ja yksityisen sektorin sopimusmääräyksiä sovellettaessa noudatetaan kaikkia kyseistä toimintaa (suunnittelu, rakentaminen, huolto) koskevaa sosiaali- ja työolainsäädäntöä ja määräyksiä. Toimivaltaisten viranomaisten on voitava vaatia, että entinen henkilökunta voidaan palkata aiemmin ehdoin. ETSK suosittaa, että yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuussopimuksia käyttävät yhteisöt sisällyttävät kyseiset sosiaaliset vaatimukset tarjouseritelmiinsä ja ottavat huomioon urakan saajien kanssa käydyissä neuvotteluissa annetut vastaukset. Samaa periaatetta olisi sovellettava myös vammaisille tarkoitettuihin esteettömyysjärjestelyihin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksina toteutettavissa kohteissa: niiden olisi noudatettava kaikkialla Euroopan unionissa voimassa olevia lakeja ja sääntöjä.

1.3.5 Koska julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeissa käytetään julkista rahoitusta ja koska julkisen toimeksiantajan on voitava vapaasti tehdä päätös, ETSK vaatii

- julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeista tehtyjen sopimusten julkistamista
- sen harkitsemista, tulisiko Eurostatin sääntöjä muuttaa siten, että varainhoitoa koskevien sääntöjen noudattamista tarkastettaessa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeisiin sijoitettu vieras pääoma otetaan samalla tavalla huomioon kuin perinteisesti talousarvion rahoituksen puitteissa toteutetuissa hankkeissa käytetty julkinen pääoma.

## 2. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien taloudellinen merkitys ja niitä puoltavat perusteet Euroopassa

Business Europe -järjestön mukaan vain 4 prosenttia maailman infrastruktuurihankkeista toteutetaan tätä nykyä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksina. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuussopimuksia allekirjoitetaan EU:n jäsenvaltioista eniten Yhdistyneessä kuningaskunnassa (58 % Euroopan kokonaismäärästä). Seuraavina tulevat Saksa, Espanja, Ranska, Italia ja Portugali.

Teistä, rautateistä, sähköstä ja vedestä aiheutuvat vuotuiset kustannukset nousevat OECD:n arvion mukaan vuonna 2030 noin 2,5 prosenttiin koko maailman BKT:sta. Viranomaisten onkin otettava käyttöön kaikki mahdolliset sopimusmuodot, jotta julkisten palvelujen ja infrastruktuurin odotuksiin ja tarpeisiin pystytään vastaamaan. Aiemmat kokemukset käyttöoikeussopimuksista ja julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusjärjestelyistä osoittavat kiistatta niiden hyödyllisyyden: julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet saavat liikkeelle osaamista, energiaa ja pääomaa ja voivat näin tukea tuntuvasti talouskasvua. Vaikutus on sitäkin suurempi, kun otetaan huomioon, että investointimäärärahat odotettavasti pienenevät lähes kaikilla Euroopan mailla edessä olevien säästöohjelmien seurauksena.

2.1 Valtaosa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia puoltavista perusteista mainitaan komission asiakirjassa. Siinä ei kuitenkaan tuoda esiin epäonnistumisia julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden puitteissa toteutetuissa hankkeissa. Epäonnistumiset johtuivat seuraavista seikoista:

- Toteutetaan sellaisia hankkeita julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden mallin mukaisesti, jotka eivät siihen sovi. Esimerkiksi sillä, että arvonmuodostusketjun eri tasoja siirretään yksityisyrittäjille, mihin liittyy riskien (kustannusten)

siirtäminen yksityiselle yritykselle, tehokkuutta ei välttämättä saada parannetuksi. Tehokkuuden kohentaminen voisi olla mahdollista varsinkin eräiden edellytysten täytyessä (ei juuri epävarmuutta ulkoisista tekijöistä, hyvät optimointimahdollisuudet arvonmuodostusketjun eri tasojen välillä, kilpailun on oltava tarpeeksi tehokasta, julkisella sektorilla on oltava tarpeeksi osaamista sopimusten muotoiluun, sen päättämiseen, minkä yritysten kanssa sopimukset tehdään, sekä sopimusten valvontaan yms.).

- On toteutettu eräitä sellaisia julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia, jotka nostavat kustannuksia, sillä sellaisissa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksissa, joissa sopimuskauden alun rakennusinvestoinnit rahoitetaan pääosin yksityisellä pääomalla, (infrastruktuuri)hankkeet voidaan – toisin kuin perinteisesti talousarvionrahoituksen puitteissa toteutetuissa hankkeissa – nykyisten Eurostatin budjettioikeudellisten periaatteiden mukaan toteuttaa etukäteen. Sellaiset julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet, joissa toiminnanharjoittajan taloudellinen korvaus maksetaan talousarviosta, voivat kuitenkin epäsuorasti lisätä valtion velkaantumista, sillä samalla tavalla kuin valtion lisääntyneestä lainanotosta, tietyistä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksista aiheutuu tulevaisuudessa taloudellisia velvoitteita. Tämä puolestaan rajoittaa seuraavasta talousarviosta päättävän lainsäätäjän joustavuutta. Kansantaloudellisesti ajatellen ei pitäisi toteuttaa sellaista julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta, jonka yhteydessä kierretään julkisen lainanoton rajoituksiin liittyvien budjettimääräysten peruseriaatteita. Lisäksi poliitikot ja muut sidosryhmät menettävät kiinnostuksensa kannattavuuden objektiiviseen todentamiseen.
- Tietyt julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimukset sekä edelleen muiden yritysten kanssa tehtävät alihankinta-sopimukset eivät ole riittävän läpinäkyviä.
- Se, että sopimukset, kannattavuustutkimukset ja toimintaraportit eivät ole riittävän avoimia, johtaa siihen, että erilaisia opportunistiongelmia, joita näihin pitkäaikaisiin ja monimutkaisiin sopimuksiin sekä niihin kytkeytyviin ennakko-rahoitusmahdollisuuksiin liittyy, ei saada alkuunkaan riittävällä tavalla hallintaan ja demokraattisen kontrollin alaisiksi.
- Tietyissä tapauksissa aidot edeltävät tutkimukset, joiden avulla voitaisiin varmistaa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusmenettelyn ja sopimuspuolen objektiivinen valinta, puuttuvat.
- Tietyissä tapauksissa julkisen ja yksityisen sektorin kesken jaetaan riskejä silloinkin, kun toimijoiden välillä ei ole aitoa kumppanuutta.
- Toimivaltaisten viranomaisten tekemät tarkastukset ovat tietyissä tapauksissa puutteellisia: etenkin vaikutuksia julkisen vallan talousarvion ja suorituksen laatua ei useinkaan arvioida.

Tuodakseen selvemmin esiin lausunnossaan esitetyt täydennykset ETSK on valinnut hieman erilaisen esitystavan, joka perustuu ehkä jonkin verran realistisempaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudesta saatavien etujen ja haittojen tärkeysjärjestykseen.

2.1.1 Liian usein ajatellaan, että tärkein peruste julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuussopimuksen valintaan on taloudellinen. Sitä ei voidakaan ohittaa (asiaa käsitellään jäljempänä), mutta seikkaperäinen selvitys ja saadut kokemukset näyttävät osoittavan, ettei se taloudellisen kokonaistarkastelun perusteella ole ratkaisevin kriteeri.

Ensimmäinen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden käyttöä puoltava peruste on ajankäytön optimointi. Kaikki puolettomat ja tarkkaavaiset julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusjärjestelyjen havainnoijat ovat todenneet seuraavaa:

- Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus mahdollistaa julkisen hankkeen käynnistämisen paljon nopeammin kuin perinteiset menettelyt. Tämä ajallinen etu on yhteiskunnallinen hyöty, jota ei vielä pystytä kunnolla mittaamaan mutta joka on mitä ilmeisimmin merkittävä. Se käy yleensä ilmi taloudellisen toiminnan lisääntymisenä, joka puolestaan tuo verotuloja, jotka keventävät asianomaiseen yhteisöön kohdistuvaa rahoituspainetta.
- Valmistelu- ja suunnitteluajat lyhenevät usein perinteiseen julkiseen tilaukseen verrattuna, edellyttäen että julkinen tilaaja on tehnyt kaikki vastuualueilleen kuuluvat valinnat.
- Toteutuksen määräajoista pidetään paremmin kiinni, sillä hankkeiden toteuttajilla on suurempi vastuu.

Nämä potentiaaliset ajalliset edut olisi siten voitava ottaa huomioon julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden merkittävimpänä valttina, vaikka ne saattavat joskus vaikuttaa päinvastaisilta tilaajien vakiintuneisiin tapoihin ja lähes rutiininomaiseen perinteisiin menettelyihin turvautumiseen verrattuna.

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus voi erityisesti elvytysuunnitelmien ja kriisintorjuntastrategioiden aikakaudella ratkaisevasti nopeuttaa tehtyjen päätösten täytäntöönpanoa ja vauhdittaa odotettua elpymistä niin, että sen tulokset moninkertaistuvat.

2.1.2 Toinen peruste julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden käytölle on sen luonnollinen taipumus parantaa hankkeen johdonmukaisuutta ja tarjota siten asianomaiselle yhteisölle tehokkain taloudellinen vastine.

Tämä, kuten komission tekstissä mainitaan, johtuu tuotantoketjun pitkälle viedystä integroimisesta: kumppanuus kattaa kaiken suunnittelusta infrastruktuurin varsinaisen rakentamisen kautta aina huoltoon ja käyttöön.

Tällaisissa puitteissa suunnittelija tietää luonnostaan, että prosessi ja työn laatu on optimoitava, sillä ajan mittaan suunnittelijan vastuulle tulee myös käyttövaihe ja yhteisölle on luovutet-

tava sopimuksen päätteeksi toimintakuntoinen kohde, joka on toteutettu normien ja sääntöjen mukaisesti. Ajattelu on näin ollen automaattisesti integroivaa. Tähän on paljon vaikeampi päästä julkisille hankinnoille tyypillisissä tilanteissa, joissa tehtävät ja niihin liittyvät vastuualueet on jaettu omiksi erikseen.

2.1.3 Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta puoltava kolmas peruste on odotuksenmukainen: rahoitus.

Julkinen päättäjä ja talousarvion hallinnoija, joka tietää määrärahojen rajallisuuden, joutuu usein etsimään keinoja hallinnoimansa yhteisön tarvitseman hankkeen toteuttamiseen. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus voi tarjota taloudellisen ratkaisun ongelmaan, jota ei voida ratkaista talousarviomenettelyjen puitteissa.

Hieman jäljempänä esitetään ehdotuksia, joilla julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden tarjoamia rahoitusratkaisuja voitaisiin yleisesti ottaen laajentaa. Sitä ennen on kuitenkin aiheellista pohtia julkisen kirjanpidon sääntöjen tällaisessa tilanteessa lähes kaikissa Euroopan maissa asettamia rajoja – joista kaikki ovat olleet jo pitkään tietoisia mutta joihin kukaan ei uskalla puuttua – ja erityisesti kirjanpidollista mahdollisuutta jakaa julkisen investoinnin kustannuksia sen normaalille käyttäjälle.

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuussopimuksen tarjoamassa rahoitusmahdollisuudessa julkisyhteisölle aiheutuva rasitus voidaan jakaa koko normaalille kuoletusajalle. Tämä voisi olla ensimmäinen askel kohti monien toivomaa julkisen kirjanpidon sääntöuudistusta, sillä nykyisellään säännöt jarruttavat yhä useampia päätöksiä eivätkä koskaan kuvasta todellista omistustilannetta, joka on usein täysin ilmeinen.

Euroopan unioni voisi osoittaa käytännöllisydentajua ja käynnistää julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusmallin kautta poliittisen keskustelun tästä aiheesta. Eräissä maissa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus onkin esitetty ensimmäisenä askeleena kohti julkisen hallinnon ja siihen käytettyjen välineiden kaivattua uudistusta.

2.2 ETSK kehottaa tekemään ennen kauaskantoisia poliittisia päätöksiä kokonaisvaltaisen vaikutustenarvioinnin ja riippumattoman arvioinnin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeiden hyödyistä ja haitoista sekä tarkastelemaan ja hyödyntämään työmarkkinaosapuolten ja pk-yrityksiä edustavien järjestöjen ehdotuksia. Tässä yhteydessä olisi tutkittava prosessien nopeus, kustannuskysymykset, palveluiden laatu sekä työntekijöihin ja käyttäjiin kohdistuvat sosiaaliset vaikutukset. ETSK pitää tärkeänä, että pienten ja keskiurten yritysten mahdollisuuksia osallistua julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksiin parannetaan.

### 3. ETSK:n ehdotukset

Ehdotusten on oltava linjassa kolmen edellä esitetyn perusteen (ajansäästö – hankkeen johdonmukaisuus – rahoitusratkaisut) kanssa ja nivouduttava komission ehdotuksiin ja olemassa olevaan lainsäädäntö- ja sääntelykehyykseen.

Ehdotukset on jaettu kahteen ryhmään:

- rahoitukseen liittyvät asiat yleisesti
- oikeudellisiin rakenteisiin liittyvät asiat siten, että erotetaan toisistaan
  - säilytettävät asiat
  - muutettavat asiat
  - kehitettävät asiat.

Ehdotuksissa on otettava huomioon myös käsiteltävänä olevaa erityistä menettelyä kuten kaikkia muitakin julkisten hankintasopimusten tekomenettelyjä koskevat kolme perusvaatimusta:

- ennakoarviointi, jonka avulla voidaan perustella sekä suunniteltu investointi että toimeksiantajan valitsema menettely
- avoimuus niin neuvotteluvaiheessa ja alustavassa valinnassa kuin hankkeen toteutuksessakin
- valvonta, jota harjoittavat toisaalta tähän tehtävään osoitetut hallintoviranomaiset ja toisaalta vaaleilla valitut edustajistot, jotka ovat vastuussa määrärahojen käytöstä.

#### 3.1 Rahoitus

Rahoitukseen liittyy neljä keskeistä pohdinnan aihetta.

3.1.1 Eurostatin menettelyissä tällä hetkellä käytettävä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden määritelmää on tarkistettava siten, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeisiin liittyvät julkiset maksuvelvoitteet ilmoitetaan julkisen velan yhteydessä samalla tavalla kuin perinteisiin julkisiin hankintoihin liittyvät maksuvelvoitteet.

3.1.2 Rakenerahastojen rooli on tähän asti ollut vähäinen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien rahoittamisessa. Sitä voidaan pitää paradoksaalisena, kun otetaan huomioon, että niiden tarkoitukset ovat luonteeltaan täysin samat.

Muutamia kokemuksia on toki jo saatu (rakenerahastot ovat käytössä seitsemässä maassa), mutta paljon parempiinkin tuloksiin todennäköisesti pystyttäisiin. Se edellyttäisi, että valistettaisiin laajemmin potentiaalisesti kiinnostuneita valtioita ja julkisyhteisöjä, jotta ne hahmottaisivat kokonaisvaltaisesti julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden tarjoaman välineen, johon voidaan yhdistää kaikenlaista julkista rahoitusta ja ennen kaikkea tietenkin EU:n hallinnolta saatavaa rahoitusta.

3.1.3 Komissio ehdottaa, että EIP:tä kehoitetaan ottamaan osaamisensa turvin keskeinen rooli julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien rahoittamisessa Euroopassa. Tämä onkin itsestään selvää. EIP voi koordinoida tällä alalla toteutettavia toimia sekä toimia neuvonantajana, mutta lisäksi se voi avustaa rahoituksen järjestämisessä, sillä siihen tarvitaan nykyisessä kriisitilanteessa entistä enemmän pätevyyttä ja osaamista.

EIP:llä on näissä asioissa kaksi valttia: tekninen pätevyys ja tarvittava poliittinen puolueettomuus. Se voisi siten toimia valtiolisten tai paikallisten valvontaelinten pysyvänä yhteystahona.

EIP:tä pyydetäisiin näin ollen apua erityisesti seuraavissa asioissa:

- EPEC:n (EIP:n yhteyteen varta vasten perustettu julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuustoimintaa Euroopassa tarkkaileva organisaatio) operatiivisen roolin suotava laajentaminen: sen ympärille olisi rakennettava julkinen eurooppalainen taho, joka seuraa ja ohjaa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta koskevaa yhteistä politiikkaa sekä jäsenvaltioille käytännön asioissa annettavaa apua. Yksi EPEC:n uusista tehtävistä olisi sellaisille yhteisöille suunnatun avun organisoiminen ja seuranta, jotka ovat pienikokoisia ja joilta puuttuu tarvittavia resursseja;
- yksityisistä asiantuntijoista muodostettavan ryhmän (johon kuuluu tasapuolisesti työnantajien, ammattiliittojen ja kansalaisyhteiskunnan edustajia sekä pk-yrityksiä edustavia järjestöjä, rahoitusalan asiantuntijoita, lakimiehiä jne.) perustaminen ja ohjaus; ryhmä olisi konsultointia ajatellen kiinnostava vastapari EPEC:n muodostavalle julkisen sektorin asiantuntijaryhmälle;
- kaikkien julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuussopimusten järjestelmällinen seuranta Euroopan laajuisesti;
- mekanismien perustaminen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien jälleenerahoittamiseksi kumppanuuden rakennusajan jälkeen, esimerkiksi käyttämällä joukkovelkakirjamarkkinoita, kuten seuraavana kohdassa 3.1.4, ehdotetaan.

3.1.4 Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuustoiminnan tarkastelu osoittaa, että sen perusominaisuudet rahoituksen suhteen (pitkä kesto, ensiluokkaiset julkiset sitoumukset) tekevät siitä erinomaisen potentiaalisen välineen markkinatalletusten vastaanottamiseen eläkesäästöt mukaan luettuina.

Eräissä maissa on jo aloitettu aktiivinen työ yhden tai useamman sellaisen erityisrahaston perustamiseksi, jotka osallistuvat rahoitusmarkkinoille ja joiden tehtävänä on rakennusajan (eli siihen liittyvien viivästys- ja kustannusriskien) jälkeen jälleenerahoittaa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeita. Tällaisen välineen perustaminen Euroopan tasolle voisi olla hyödyllistä. Sen teknisestä hallinnoinnista voisi ainakin käynnistysvaiheessa vastata EIP.



Samalla ETSK viittaa kuitenkin siihen, että lukuisat julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeet koostuvat (taloudellisista) yleishyödyllisistä palveluista. Kyseisten palveluiden laatu, saatavuus ja edullisuus on asetettava pelkästään taloudellisten arviointiperusteiden edelle.

### 3.2 Oikeudelliset ja sääntelyyn liittyvät kysymykset

ETSK toivoo, että jatkossa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia toteutetaan vain siinä tapauksessa, että ne johtavat – tiettyjä poliittisesti asetettuja edellytyksiä (sosiaalishandardit, palveluiden laatu jne.) noudattaen – kustannusten vähenemiseen, kun liiketoimen toteuttamisesta aiheutuvia kokonaiskuluja ja sopimusten uudelleen neuvotteluun liittyviä ongelmia on tarkasteltu ja ne on otettu huomioon pitkällä aikavälillä. Samalla tarkoituksena on poistaa ennakkorahoituskannusteet, jotka osoittavat, että Eurostat-kriteerien uudistamista olisi harkittava viipymättä. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien tarkastelu osoittaa, että eräitä niistä ei pystytä alistamaan demokraattiselle valvonnalle niiden mutkikkuuden ja eräiden maiden tai sopimusten osalta havaittavan (sopimuksia, kannattavuustutkimuksia jne. koskevan) riittämättömän avoimuuden vuoksi. Tähän liittyen komissiota pyydetään kiireellisesti kiinnittämään jäsenvaltioiden huomio asianomaisiin ongelmiin.

Esitämme nykytilanteen kolmessa ryhmässä aiheen mukaan:

- säilytettävät asiat
- muutettavat asiat
- kehitettävät asiat.

#### 3.2.1 Nykyisten tekstien säilytettävät säännökset

Tarkasteltaessa tekstejä ja oikeudellista kehystä niistä ei löydy lainkaan täsmällistä määritelmää julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden käsitteelle julkisia hankintoja, käyttöoikeussopimuksia ja erilaisia infrastruktuurin toteuttamiseen liittyviä näkökohtia sääntelevien säännösten yhteydessä.

Kun asiaa tarkastellaan lähemmin ja otetaan huomioon useissa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuustoimintaa jo harjoitavissa maissa saadut kokemukset, vaikuttaa siltä, ettei unionin laajuisesti sovellettavan rajoittavan määritelmän puuttuminen haittaa toiminnan kehittämistä tai EU:n viranomaisten harjoittamaa seurantaa.

Jos komission vaihtolosta voidaan päätellä, ettei täsmällisemmälle määritelmälle ole tarvetta, ETSK:kin voinee ja sen täytynee yhtyä tähän näkökantaan, joka jättää jäsenvaltioille vapauden muokata määritelmää omaan tilanteeseensa ja käytäntöihinsä sopivaksi.

Tämä näkemys jättää kuitenkin auki kysymyksen siitä, säilytetäänkö tietyt nykyisin voimassa olevat tekstit ennallaan. On

myös muistettava, että Euroopan parlamentti suositteli äskettäin asiasta äänestettyään, että julkisten hankintojen alalla olisi ensisijaisesti käytettävä jo olemassa olevia tekstejä sen sijaan, että laadittaisiin uusia.

Tätä taustaa vasten ETSK suosittaa, että direktiivi 2004/18/EY, joka koskee vain käyttöoikeusurakoita, jätetään ennalleen kyseisiä käyttöoikeusurakoita koskevien sopimusten tekemisen osalta täydentämättä sitä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden – jonka sääntely kuuluu edelleen EU:n kunkin jäsenvaltion viranomaisten toimivallan piiriin – määritelmällä. Direktiivissä ”käyttöoikeusurakka” määritellään seuraavasti: ”julkisella käyttöoikeusurakalla tarkoitetaan muutoin samanlaista sopimusta kuin julkisia rakennusurakoita koskevaa sopimusta, paitsi että toteutettavan rakennustyön vastikkeena on joko yksinomaan rakennettavan kohteen käyttöoikeus tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä”.

Palveluja koskeva käyttöoikeussopimus määritellään täsmälleen samoin (sana ”rakennus” on korvattu sanalla ”palvelu”), mutta direktiivissä ei säädetä mitään sen myöntämisperusteista, kun sen sijaan käyttöoikeusurakoita koskevien sopimusten tekemiseksi käsitellään yhden luvun verran.

Edellä olevista määritelmistä on tietoisesti jätetty pois yksityiskohdat, joiden katsotaan olevan kansallisia ja jotka tekisivät mahdottomaksi yhden yhteisen tekstin laatimisen.

ETSK katsoo käytännön syistä, ettei käyttöoikeussopimuksen (eli pitkäkestoisen sopimuksen, joka kattaa julkisen rakennusurakan tai palvelun suunnittelun, toteutuksen, rahoituksen, hallinnoinnin ja/tai huollon) yksityiskohtaisempi määrittely ole tarpeen, sillä nykytilanteessa käsite kattaa laajasti kaikenlaiset perinteisistä julkisista hankinnoista poikkeavat julkiset sopimukset, joiden tekemiseksi on siten asetettu EU:n vähimmäisvaatimukset.

ETSK katsoo, että sääntelyä olisi tällä alalla vältettävä, sillä lainsäädännöstä voi hyvin nopeasti tulla erittäin monimutkaista. Toimijoiden käytössä on nykyisin kaikissa jäsenvaltioissa kansallisten perinteiden mukaisia julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuussopimuksia laajasti ymmärrettyinä (käyttöoikeussopimuksia, jotka käyttäjä maksaa yksityisellä rahoituksella, kumppanuussopimuksia, jotka rahoitetaan julkisin varoin, julkisen ja yksityisen sektorin muita kumppanuussopimuksia), ja ne täyttävät niille asetetut vaatimukset.

#### 3.2.2 Muutettavat asiat

ETSK ehdottaa kuitenkin, että voimassa olevien tekstien johdonmukaisuutta parannetaan pohtimalla tämän julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia käsittelevän lausunnon yhteydessä palveluja koskevien käyttöoikeussopimusten tekemistä koskevien perusteiden täsmenmistä, sillä ne on unohtettu direktiivistä 2004/18/EY, vaikka palveluja koskevat käyttöoikeussopimukset siinä selkeästi määritelläänkin.

ETSK haluaa tässä yhteydessä selkiyttää julkisen ja yksityisen sektorin institutionaalisen kumppanuuden hankalaa kysymystä. Sitä käsiteltiin osittain vuonna 2008 annetussa tulkitsevassa tiedonannossa, jossa haluttiin muistuttaa kilpailusääntöjen noudattamisesta tilanteessa, jossa julkiset toimijat käyttävät julkisiin yrityksiin rinnastettavien yritysten palveluja.

Todellisuudessa julkiset toimijat eivät tätä tiedonantoa tunne tai eivät tietoisesti välitä siitä. Jos komissio haluaa jatkaa käyttö-oikeussopimuksia koskevan lainsäädännön antamista, siinä olisi säädettävä erikseen julkisen ja yksityisen sektorin institutionaalisten kumppanuussuhteiden luomisesta ja uusimisesta ja nimenomaan parannettava niitä koskevia säännöksiä, jotta välttyttäisiin väärinkäytöksiltä, joista eurooppalainen oikeuskäytäntö tarjoaa monia esimerkkejä ja jotka toisinaan sotivat tavoitteena olevaa avoimuutta vastaan.

### 3.2.3 Kehitettävät asiat

ETSK suosittelee, että menettelyjen soveltamisen yhteydessä määriteltäisiin tarkemmin kolme julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen yleisesti ottaen kuuluvaa toimintatapaa:

- ennakkoarviointi, jonka avulla arvioidaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden kokonaiskustannuksia verrattuna perinteiseen julkiseen tilaukseen; nk. julkisen sektorin vertailuväline (*public sector comparator*) on myös oiva keino tähän;
- kilpailullinen neuvottelumenettely, jossa joskus syyllistytään ylilyönteihin etiikan, viivästysten tai yksityisyrittäjien asetettujen vaatimusten suhteen;
- julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuustoiminnan seuranta mahdollisimman tarkkojen hyötyarviointien tekemiseksi ja niin muodoin tulevien hankkeiden ennakkoarvioinnin kehittämiseksi.

#### 3.2.3.1 Ennakkoarviointi

Alustavasta analyysistä, jonka avulla pitäisi periaatteessa pystyä perustelemaan tietyn menettelyn käyttö jonkun toisen sijasta, olisi tehtävä pakollinen kaikissa julkisissa hankinnoissa.

Se onkin hankintaviranomaiselle paras keino arvioida valmis-teilla olevan päätöksensä vaikutuksia. Velvoite julkaista ennakkoarvioinnin tulokset olisi monissa tapauksessa suuri askel kohti avoimuutta, joka on välttämätön asia pyrittäessä optimaalisiin ratkaisuihin ja sääntöjenmukaiseen kilpailuun.

Samalla avautuu myös tilaisuus arvioida kokonaiskustannusten käsitteen avulla, mitä rahoituksellisia seuraamuksia on odotettava, jos julkisiin lainanottajiin sovellettava markkinakorko poikkeaa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeeseen sovellettavasta korkokannasta. Tämä ennakkoarvioinnin osatekijä on jo pakollinen niissä maissa, jotka ovat edenneet pisimmälle julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden hyödyntämisessä.

Ranskassa ennakkoarviointiin sisältyy neljä perustetta: kokonaiskustannukset, riskien siirto, kestävä kehitys ja sopimuksen taakaama tulostas. ETSK ehdottaa näiden perusteiden systematisointia ja täydentämistä velvoitteilla julkaista sopimukset ja noudattaa tiukasti asianomaisten maiden sosiaali- ja työlainsäädäntöä, kuten edellä on painotettu (kohta 1.3.4).

#### 3.2.3.2 Kilpailullinen neuvottelumenettely

Tämä menettely, joka eroaa perinteisissä menettelyissä käytetyistä yksinkertaisesta kahdenvälisestä neuvottelusta, on nykyisin laajalti käytössä ja jopa pakollinen eräissä maissa tehtäessä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuussopimuksia (laaja-alaisesti käsitettyinä). Siinä viimeistellään lopullinen sopimus asiakkaan tekemän ensimmäisen alustavan valinnan jälkeen yhden tai kahden valitun sopimusosapuolen kanssa käytävissä neuvotteluissa, joissa sopimuksen sisältöä työtetään ja parannellaan vähä vähältä.

Nykyisten käytäntöjen perin pohjainen tarkastelu paljastaa kuitenkin useita seikkoja:

- Jotkut kokemattomat julkiset osapuolet ovat käynnistäneet huonosti valmisteltuja kilpailullisia neuvotteluja, joiden tuloksena on ollut vakavia kiistoja neuvottelujen kohteena olevan sopimuksen sisällöstä, kohtuuttomia viivästyksiä ja joskus liiallisen yksityiskohtaisia vaatimuksia yrityksille viimeisessä vaiheessa.
- Julkisilla tilaajilla on yhä toisinaan kiusaus käyttää menettelyä väärin, jotta niiden ei tarvitse kunnioittaa normaaleja teollis- ja tekijänoikeuksia ja innovaatioille kuuluvaa suojaa.

Esitettyjen ideoiden pitäisi toki olla suojattuja tarjousten luottamuksellisuuden ansiosta, mutta käytäntö osoittaa, että todellisuudessa näin ei ole ja epäeettinen toiminta voidaan helposti naamioida tietovuodoiksi, joiden alkuperää ei tunneta.

Yhteisön sopimuspuutteita yhdenmukaistettaessa ei saisi unohtaa teollis- ja tekijänoikeuksien suojaamiskeinoja, sillä teollis- ja tekijänoikeudet ovat innovaatio toiminnan edistykseen tae.

### 3.2.3.3 Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuustoiminnan seuranta

Avoimuuden takaamiseksi ja valvontavaatimusten noudattamiseksi on välttämätöntä laatia järjestelmällinen kartointus julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuustoiminnasta ja seurata hankkeiden toteutusta kansallisella tasolla ja unionin laajuisesti. Tämä tehtävä, joka täydentää edellä mainittuja EIP:n ja EPEC:n tehtäviä, tulisi uskoa neutraalille taholle, jolla ei arviointien perusteella ole systemaattisia perusteita julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien suosimiseksi tai syrjimiseksi, esimerkiksi asiantuntijaryhmälle.

#### 4. Päätelmät

- Komission tiedonanto on kiinnostava ja ajankohtainen teksti, sillä etenkin nykyisen finanssikriisin aikana on saatava liikkeelle julkiset ja yksityiset sijoitukset. On myös jatkettava institutionaalisten puitteiden kehittämistä, jotta voidaan kehittää julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia, hyödyntää niiden tarjoamat mahdollisuudet ja edut sekä lieventää useisiin tällaisiin kumppanuuksiin liittyviä ongelmia, joihin on viitattu edellä (ennakkorahoitusongelmat ja kyseisten kumppanuuksien pitkäaikaisissa sopimussuhteissa usein odotettavissa oleva kustannusten kasvu).
- Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet tarjoavat kuitenkin julkisten (suurten ja pienten) infrastruktuurien ja sitä kautta Euroopan unionin talouden kehittämismahdollisuuksia, joita ei pidä sivuuttaa.
- Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeisiin liittyen EU:n olisi saatava käyttöönsä keinot, joiden avulla aiemmista vaikeuksista voitaisiin ottaa opiksi. Tätä varten olisi paranneltava käytössä olevia valvontajärjestelyjä ja kerättävä systemaattisesti tiedot hankkeiden lopullisista tuloksista. ETSK pitää tärkeänä, että myös pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia osallistua julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksiin parannetaan.

— Unionissa ja jäsenvaltioissa on jo olemassa monenlaisia oikeudellisia välineitä, eikä ETSK:n mielestä ole tarpeen aloittaa kokonaan alusta ja luoda yhtä ainoaa, teoreettisesti täydellistä kehystä. Siihen kuluisi paljon aikaa, ja hyöty olisi rajallinen tai jopa olematon. Eri osapuolet toimivat päivittäin näissä oikeudellisissa kehyksissä, ja kaiken kyseenalaistaminen hidastaisi julkisia hankintoja tai jopa haittaisi vakavasti julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuustoimintaa. Käytössä olevia direktiivissä 2004/18/EY vahvistettuja määritelmiä ei pidä muuttaa eikä täydentää, jotta kukin jäsenvaltio voi vapaasti maksua omaan tilanteeseensa ja parhaisiin käytäntöihinsä mahdollisimman hyvin mukautetun julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien oikeudellisen määritelmän.

- Järkevintä on siis optimoida käytössä olevat keinot täsmenämällä ja parantelemalla eräitä osatekijöitä ja hyödyntämällä tähän mennessä hankittua osaamista, erityisesti EIP:n rahoitusfoorumia. EPEC:n ja asiantuntijaryhmän roolia olisi vahvistettava, jotta ne voisivat edistää vieläkin aktiivisemmin sopimusmenettelyjen yleistymistä, hyvien toimintatapojen keruuta, edistämistä ja hyödyntämistä ja yksityisen sektorin kanssa käytävää Euroopan laajuisia vuoropuhelua perustamalla keskustelukumppanikseen yksityisistä asiantuntijoista muodostuvan työryhmän.
- Jatkossa olisi harkittava myös avoimuuden lisäämistä sekä kokonaiskustannuksiin perustuvan ennakoarvioinnin, menestykseen ja epäonnistumiseen vaikuttavien tekijöiden analyysin ja lainsäädännön kehittämistä.
- Olisi harkittava myös mekanismin perustamista julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien jälleenrahoittamiseksi kumppanuuden rakennusajan jälkeen. Siihen voitaisiin käyttää joukkovelkakirjamarkkinoita, joiden mahdollisuuksia ei vielä hyödynnetä tarpeeksi.

Bryssel 21. lokakuuta 2010

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja*  
Staffan NILSSON